

Viggo Nordvik

Funksjonshemning, økonomi og bolig

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Viggo Nordvik

**Funksjonshemning,
økonomi og bolig**

Prosjektrapport 123 – 1993

Prosjektrapport 123

Viggo Nordvik

Funksjonshemming, økonomi og bolig

ISBN 82-536-0415-7

150 eks. trykt av

Lobo Grafisk A/S

Resirkulert papir, Cyclus 100 g/200 g

© Norges byggforskningsinstitutt 1993

Adr.: Forskningsveien 3B

Postboks 123 Blindern

0314 OSLO

Tlf.: 22 96 55 00

Fax 22 69 94 38 og 22 96 55 42

Forord

Dette arbeidet er en undersøkelse av den økonomiske posisjonen til husholdninger hvor noen har en funksjonshemning, med spesiell vekt på deres muligheter til å skaffe seg tilfredsstillende bolig. Vi undersøker også hvordan boligøkonomisk virkemiddel påvirker denne situasjonen.

Arbeidet er finansiert av Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO).

Svært mange har vært med og bidratt i arbeidet. Vi hadde en referansegruppe som besto av *Ruth Andersen* og *Astrid Strøm* fra FFO, *Ingeborg Gaare* fra Husbanken og *Bjørn Pedersen* fra Kommunaldepartementet. Denne gruppen har gitt nyttige innspill (og korrektiv) hele veien under arbeidet.

På Norges byggforskningsinstitutt (Byggforsk) har *Tone Alm Andreassen*, *Grete Bull*, *Ole Guldbrandsen*, *Siri Nørve* og *Per Åhrén* bidratt med både faktiske opplysninger og annen hjelp. Videre har *Rolv Lian* utført en del av datakjøringene, og *Jon Christophersen* har skrevet et vedlegg om kostnader ved tilrettelegging av bolig for funksjonshemmede. *Rolf Barlindhaug* har lest gjennom store deler av manuskriptet og fått lukket ut en del feil som det krever stor velvilje å kalle små misforståelser.

Det at så mange har bidradd i arbeidet har selvsagt gjort det triveligere å jobbe med rapporten. Jeg mener imidlertid at det også avspeiler en nødvendighet – rapportens tema er så mangefasettert at man må dra på ulike typer kunnskap. I en slik situasjon ble arbeidet selvsagt lettet av at det finnes så mye kunnskap om feltet på Byggforsk.

Rapporten favner altså meget vidt, og det har resultert i at deler kanskje er blitt (for) summarisk behandlet.

Oslo, mars 1993

Viggo Nordvik

Innhold

Forord	3
Sammendrag	6
Den velferdsteoretiske analysen	6
Beskrivelse av 'funksjonshemmet-husholdningers' (bolig) situasjon	7
Hvordan kan dagens system bli bedre?	10
Del 1. (Hvorfor) trenger vi et boligfinansieringssystem for funksjonshemmede?	
1.1 Hva mener vi med boligfinansieringssystem?	11
1.2 En direkte velferdsteoretisk tilnærming	11
1.2.1 Subsidier og ineffektivitet	12
1.2.2 Subsidier når myndighetene tilbyr flere produkter	13
1.2.3 En utvidet tolkning av resultatene	17
1.2.4 Myndighetene er ikke noe entydig begrep	17
1.3 Boligfinansiering for funksjonshemmede når myndighetenes valg av virkemidler er begrenset	19
1.3.1 Legimitet/Merit goods-tilnærmingen	19
1.3.2 Kompensasjon for funksjonsnedsetting	20
1.3.3 Den generelle boligpolitikken og funksjonshemmede	21
1.3.4 Skattemessig behandling av bolig	21
1.4 Lån og tilskudd til anskaffelse av bolig eller støtte til løpende boutgifter	22
1.4.1 Perfekt informerte aktører og et perfekt fungerende kredittmarked	22
1.4.2 Boligsubsidiering i en verden i endring	24
1.4.3 Boligfinansiering i en verden med kredittrasjonering	27
1.5 Hvilke egenskaper bør et godt boligfinansieringssystem for funksjonshemmede ha?	28
Del 2. Dagens system og hvordan det virker i forhold til husholdninger hvor noen har en funksjonshemming	
2.1 Innledende oversikt	30
2.2 En beskrivelse av de ordningene som brukes i dag	30
2.2.3 Husbanken	31
2.2.4 Rikstrygdeverket	32
2.2.5 De kommunale boligetatene	33
2.2.6 Sosialhjelp	33
2.2.7 Sosialdepartementet	33
2.2.8 Subsidiering gjennom skattesystemet	33
2.3 'De funksjonshemmede' – hvor mange er de? Hvem er de? Hvor bor de?	34
2.3.1 Hvem er funksjonshemmet?	34
2.3.2 Antall personer og husholdninger med funksjonshemninger	36
2.3.3 Hvor mange husholdninger bør boligfinansieringssystemet kunne 'betjene' i løpet av et år?	53
2.4 Bokostnader for funksjonshemmede	56
2.4.1 Ordinære kostnader	56
2.4.2 Bokostnader i de spesifiserte boligene	60
2.4.3 Kostnadsforskjeller mellom boliger for funksjonshemmede og vanlige boliger – Nybygde boliger	67

2.4.4 Kostnader forbundet med tilrettelegging av brukte boliger	70
2.4.5 Bokostnader og boutgifter	73
2.5 Offentlig ressursbruk forbundet med boligfinansiering for funksjonshemmede	74
2.5.1 Husbankens ordninger	75
2.5.2 Rikstrygdeverket	82
2.5.3 Skattesystemet	83
2.5.4 Kommunene	83
2.6 Sammenfatning – boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede og målgruppen	83
2.6.1 Hvilke husholdninger greier seg dårlig?	84
2.6.2 En sammenligning av hvor mange som faktisk betjenes i løpet av et år, og hvor mange som kan ha behov for å bruke et boligfinansieringssystem for funksjonshemmede	89
2.6.3 En kort oppsummering	90
 Del 3. Hvordan kan dagens system bli bedre?	
3.1 Innledning	91
3.2 Hvilke målsetninger skal vi legge vekt på i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede?	91
3.2.1 En kompensatorisk politikk	92
3.2.2 Fordelingspolitikk	93
3.2.3 Oppsummering	93
3.3 FFOs forslag til 'Ny finansieringsordning av boliger for funksjonshemmede' ...	94
3.4 Endringer finansiert ved at ordningen med 'reduert rente' opphører	96
3.4.1 Innledning	96
3.4.2 Økning i bostøtten til husholdninger hvor noen har en funksjonshemning	96
3.4.3 Kontanttilskudd ved erverv av bolig – økt bruk av etableringstilskudd	98
3.4.4 Økt satsing på offentlig eide utleieboliger	101
3.4.5 FFOs system enda en gang	106
3.4.6 Oppsummering	106
3.5 En ny rolle for det private bankvesenet?	107
3.6 Myndighetene som leverandør av informasjon	108
3.6.1 Hvilken type informasjon dreier det seg om?	108
3.6.2 Hvorfor en offentlig oppgave?	108
3.6.3 Hvordan organisere informasjons- og rådgivingsarbeidet	109
3.7 Er de gitte rammene for snevre?	110
3.7.1 En illustrasjon av utilstrekkeligheten	111
3.7.2 Prioriteringer på samfunnsnivå	111
3.7.3 Oppsummering	111
Vedlegg 1. Kostnader for tilrettelegging ved nybygging og utbedring	112
Vedlegg 2. Beregning av ressursinnsatsen i et fullt ut kompenserende system	126
Litteratur	128

Sammendrag

Arbeidet i denne rapporten er disponert slik at vi innleder med en teoretisk drøfting av om man bør legge opp til spesielle boligfinansieringsordninger for husholdninger hvor noen har en funksjonshemming. Utgangspunktet for denne drøftingen er tradisjonell (økonomisk) velferdsteori.

Deretter bruker vi data fra Boforholdsundersøkelsen fra 1988 (BU88) til å beskrive boforhold og generelle levekårsspørsmål for husholdninger hvor noen har en funksjonshemming. Dette avsnittet har fått mer preg av opplisting av data enn det vi utgangspunktet hadde planlagt – det kommer av at det fantes så lite systematisk kunnskap om funksjonshemmedes levekår. Vi var rett og slett nødt til å bruke mye ressurser på å tilrettelegge data framfor å analysere.

I rapportens siste del forsøker vi å være litt mer konstruktive gjennom å dels foreslå endringer og dels analysere andres endringsforslag.

Den velferdsteoretiske analysen

I denne analysen finner vi at hovedargumentet for å gi spesiell subsidiering av boligkonsumet til husholdninger hvor noen har en funksjonshemming, når myndighetene kan velge fritt mellom ulike virkemiddel, er at en slik subsidiering kan være med å effektivisere offentlige tjenestetilbud til personer med funksjonshemninger. Dels kan en slik subsidiering også redusere offentlige utgifter innen helsesektoren.

Vi viser også at direkte inntektsoverføringer vil være det beste og mest effektive virkemidlet når husholdningenes preferanser respekteres.

Om myndighetene av en eller annen grunn ikke kan bruke direkte inntektsoverføringer, mener vi at 'boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede' kanskje kan være det beste av de nestbeste fordelingspolitiske virkemidlene. I denne sammenhengen må det også nevnes at ettersom husholdninger med personer med funksjonshemninger jevnt over har boliger med lavere markedsverdi enn gjennomsnittsbefolkningen, nyter de i mindre grad enn gjennomsnittet godt av den fordelaktige skattemessige behandlingene av boligkapital i Norge.

Den teoretiske analysen lar vi munne ut i et sett med 'gode egenskaper' ved et boligfinansieringssystem for funksjonshemmede. Som man ser av listen, vil et godt system være et kompromiss mellom kryssende hensyn.

1. Boligfinansieringssystemet bør være utformet slik at den prisen husholdningene betaler for sitt boligkonsum, avspeiler både husholdningenes verdsetting av boligforbruk og myndighetenes kostnadsinnsparing i hjelpetjenester og tekniske hjelpemidler som følge av god boligstandard. Dette punktet taler for å gi tilskudd eller subsidierte lån til bestemte og spesifiserte utforminger av boligen. Det kan være fordelaktig at de forvaltningsenhetene som yter hjelpetjenester, får være med på å uttale seg om hvorvidt og hvor mye som bør ytes i tilskudd og subsidierte lån. Tilpassning og utbedring av boliger er en

typisk investering og kan nok best stimuleres ved støtte til investeringen framfor en løpende utbetaling av bostøtte.

2. Et godt boligfinansieringssystem bør være kostnadseffektivt. Dette vil innebære at reduksjon av behov eller økt evne til å dekke behov ved bruk av egne midler, gir mindre subsidiering. Videre vil kostnadseffektivitet over tid innebære at systemet stimulerer til at boliger som er tilrettelagt for personer med spesielle funksjonshemninger blir brukt av personer som har disse funksjonshemningene i stedet for til stadig å tilrettelegge nye boliger.
3. Et godt boligfinansieringssystem bør være fleksibelt slik at det kan være med på å gi gode løsninger for husholdninger med til dels svært forskjellige behov. Videre bør det ha en fleksibilitet over tid slik at muligheten til å tilpasse seg økt/endret behov i framtiden ikke blokkeres av tidligere beslutninger.
4. Et godt boligfinansieringssystem bør i så liten grad som mulig innebære en kontroll av enkelthusholdninger og legge skranker på deres tilpasningsmuligheter. I den grad en velger ordninger som innebærer kontroll og beskrankninger, bør disse utformes omhyggelig for unngå krenkelser av brukernes private integritet.

Beskrivelse av 'funksjonshemmet-husholdningers' (bolig) situasjon

I den delen av rapporten som skal være en slags nåbeskrivelse, går vi ganske detaljert inn og anslår ved hjelp av BU88 antallet husholdninger hvor noen ha en funksjonshemning til å ligge i underkant av 250 000. Vi beregner videre bokostnader i rimelige boliger under ulike forutsetninger om finansieringen, de årlige bokostnadene i boliger som ikke er spesielt tilpasset funksjonshemninger finner vi til å være:

Finansierings'pakkene' beskrives i tabellene svært summarisk; for nærmere beskrivelse av dem viser vi til hoveddelen av rapporten.

Bokostnader i ordinære nybygde boliger

	2 roms bolig blokk	3 roms bolig blokk	4 roms bolig småhus
Privatfinansiering	64 735	81 388	103 961
Ordinær husbankbelåning	57 749	73 175	93 846
Økt låneutmåling, etableringslån	54 846	69 763	89 642
Økt låneutmåling, etableringslån og redusert rente	52 679	67 215	86 505
Økt låneutmåling, etableringstilskudd og redusert rente	44 217	59 074	78 863

Bokostnader i ordinære brukte boliger

	2 roms bolig i blokk	3 roms bolig i blokk	4 roms bolig i småhus
Privatfinansiering	40 657	52 745	73 764
Etableringstilskudd og lån	27 600	36 800	54 900
Etableringslån	37 538	48 869	69 131
Ervervslån med redusert rente	35 988	46 953	67 143
Ervervslån med ordinær rente	36 977	48 180	68 546

Som vi ser gir finansieringsform relativt kraftig utslag på de årlige bokostnadene.

Vi har også beregnet ekstrakostnader forbundet med tilrettelegging av bolig for grupper med spesielle funksjonshemninger. Beregningene er gjort i form av 'ekstra'arealekvivalenter. Som bakgrunn for disse beregningene har vi brukt den kunnskapen som har blitt bygd opp gjennom flere år på Byggforsk, om fysisk tilrettelegging av boliger for personer med funksjonshemninger.

Metoden som er brukt, er beskrevet i rapportens Vedlegg 1.

Bokostnader og inntekter

Den viktigste delen av analysene i rapporten er den sammenkoblingen som vi gjør mellom de beregnede 'rimelige bokostnadene', husholdningenes inntekt etter skatt og bostøtte og SIFOs standardforbruksbudsjetter. Disse standardbudsjettene er ment å skulle gi et bilde av et nøkternt forbruksnivå som 'på ingen måte representerer noen luksus'.

Vi har beregnet andelene som er i stand til å dekke kostnadene med en rimelig bolig og samtidig opprettholde dette rimelige og nøkterne forbruket.

Konklusjonene fra denne sammenstillingen kan spissformulert sies å være:

Husholdninger hvor noen har en funksjonshemning har det i gjennomsnitt bra økonomisk, ja vi kan også si at de fleste har det bra økonomisk – MEN en relativt stor andel har ingen evne i det hele tatt til å opprettholde et forbruk lik 80 % av standardforbruksbudsjettene og samtidig dekke kostnadene i en rimelig bolig, selv med de gunstigste finansieringsordningene.

Vi finner at det som kjennetegner husholdningene med alvorlige økonomiske problemer er at det ikke er de aller yngste, men de rundt 30 år. Først og fremst er det husholdninger med få medlemmer som har økonomiske vanskeligheter.

For mer presis identifisering av hvem som har de største problemene, viser vi til rapportens avsnitt 2.6.1 *Hvilke husholdninger greier seg dårlig.*

Ressursbruksdelen

Beskrivelsen av nå-situasjonen avsluttes med en beregning av hvor store ressurser som i dag brukes i 'boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede'. Ressursbruken måler vi som den 'statsøkonomiske subsidieringen' – dette gir noe lavere tall for subsidieringen enn bruk av et samfunnsøkonomisk subsidieringsbegrep ville ha gjort. Dette kommer av at statens innlånsrente ligger lavere enn en (teoretisk) frikonkurranserente.

Subsidieelementet i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede deler vi i to:

Type 2-subsidiering er den delen av ordinære boligsubsidier som tilfaller husholdninger hvor noen har en funksjonshemming.

Type 3-subsidieringen er statens kostnader ved spesielle ordninger rettet inn mot funksjonshemmede:

Våre anslag på den samlede subsidieringen av boligkonsum for husholdninger med medlemmer som har én eller flere funksjonshemninger, er oppsummert i tabellen nedenfor, alle tall i millioner kroner.

	Type 2 subsidiering	Type 3 subsidiering	Tilskudd	Sum ^b
Oppføringslån	20	12		32
Ervervslån	11	16		27
Utbedringslån og -tilskudd	4	2	15	21
Etableringslån og -tilskudd	9	5	57	71
Bostøtte			171	171
Planleggings- bistand			1,5 ^a	1,5
Sum ^b	44	35	245	323

^a anslag fra overarkitekt Ingeborg Gaare i Husbanken

^b Vi har her ikke summert avrundede tall, men avrundet summene

Videre anslår vi at Rikstrygdeverket innvilger 'boligrelaterte' hjelpemidler for noe i underkant av 220 millioner kroner.

Selv om kommunene gjennom innvilgning av sosialhjelp og utleie av (trygde)boliger kan spille en viktig rolle for boligøkonomien for husholdninger hvor noen har en funksjonshemming, har vi ikke funnet å gjøre beregninger av kommunenes ressursinnsats. Hansen og Åhréns (1991) rapport om vanskeligstilte boligsøkere kan ses som en dokumentasjon på at det er meget vanskelig å få fram anslag over kommunenes ressursbruk i boligsektoren.

Røffe beregninger viser også at sannsynligvis er skattefordelen knyttet til eie av bolig stor, sett i forhold til de direkte subsidieelementene.

Hvordan kan dagens system bli bedre?

Til å begynne med beregner vi kostnader i et fullt ut kompenserende system, der alle ekstra boligkostnader som kan tilbakeføres til funksjonshemning (beregningsforutsetninger i Vedlegg 2). Vi finner da at med dagens ressursramme kan det kun gis en dekning på 12 %.

Sett i lys av den meget ulike fordelingen av økonomiske problemer i gruppen 'husholdninger hvor noen har en funksjonshemning', mener vi da at det vil være fornuftig å styre midler inn mot de som har de største økonomiske problemene.

Vår konklusjon på 'den konstruktive delen av rapporten' er at vi foreslår en impotent Robin Hood-politikk. Grunnen til at vi kan trekke en slik konklusjon, er at vi egentlig foreslår å ta fra de fattige og gi til de aller fattigste.

Utdeling	Antall personer	Antall husholdninger	Antall funksjonshemmede	Antall funksjonshemmede i husholdning
1	100	100	100	100
2	100	100	100	100
3	100	100	100	100
4	100	100	100	100
5	100	100	100	100
6	100	100	100	100
7	100	100	100	100
8	100	100	100	100
9	100	100	100	100
10	100	100	100	100
11	100	100	100	100
12	100	100	100	100
13	100	100	100	100
14	100	100	100	100
15	100	100	100	100
16	100	100	100	100
17	100	100	100	100
18	100	100	100	100
19	100	100	100	100
20	100	100	100	100
21	100	100	100	100
22	100	100	100	100
23	100	100	100	100
24	100	100	100	100
25	100	100	100	100
26	100	100	100	100
27	100	100	100	100
28	100	100	100	100
29	100	100	100	100
30	100	100	100	100
31	100	100	100	100
32	100	100	100	100
33	100	100	100	100
34	100	100	100	100
35	100	100	100	100
36	100	100	100	100
37	100	100	100	100
38	100	100	100	100
39	100	100	100	100
40	100	100	100	100
41	100	100	100	100
42	100	100	100	100
43	100	100	100	100
44	100	100	100	100
45	100	100	100	100
46	100	100	100	100
47	100	100	100	100
48	100	100	100	100
49	100	100	100	100
50	100	100	100	100
51	100	100	100	100
52	100	100	100	100
53	100	100	100	100
54	100	100	100	100
55	100	100	100	100
56	100	100	100	100
57	100	100	100	100
58	100	100	100	100
59	100	100	100	100
60	100	100	100	100
61	100	100	100	100
62	100	100	100	100
63	100	100	100	100
64	100	100	100	100
65	100	100	100	100
66	100	100	100	100
67	100	100	100	100
68	100	100	100	100
69	100	100	100	100
70	100	100	100	100
71	100	100	100	100
72	100	100	100	100
73	100	100	100	100
74	100	100	100	100
75	100	100	100	100
76	100	100	100	100
77	100	100	100	100
78	100	100	100	100
79	100	100	100	100
80	100	100	100	100
81	100	100	100	100
82	100	100	100	100
83	100	100	100	100
84	100	100	100	100
85	100	100	100	100
86	100	100	100	100
87	100	100	100	100
88	100	100	100	100
89	100	100	100	100
90	100	100	100	100
91	100	100	100	100
92	100	100	100	100
93	100	100	100	100
94	100	100	100	100
95	100	100	100	100
96	100	100	100	100
97	100	100	100	100
98	100	100	100	100
99	100	100	100	100
100	100	100	100	100

Del 1

(Hvorfor) trenger vi et boligfinansieringssystem for funksjonshemmede?

1.1 Hva mener vi med boligfinansieringssystem?

Når vi i denne rapporten drøfter 'boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede', er det viktig at vi har en noenlunde klar forståelse av hva vi legger i dette begrepet. En vid forståelse av begrepet vil omfatte 'alt' :

- a Egenskaper ved en bolig som gjør den til en god bolig for en husholdning med person(er) med funksjonshemning(er)
- b Husholdningens 'egne' inntekter og dermed muligheter til å skaffe en bolig, herunder generelle inntektsoverføringer fra myndighetene som f.eks. trygd
- c Låne- og tilskuddsordninger knyttet direkte opp i mot anskaffelse/tilrettelegging av bolig.
- d Støtte direkte knyttet til boutgifter fra stat (bostøtte) eller kommune (bostøtte, sosial hjelpsutbetalinger eller subsidiert husleie i kommunalt eide boliger).

Vi merker oss spesielt at vi under punktet d inkluderer prising av utleieboliger i vårt boligfinansieringsbegrep. Vi begrenser oss altså ikke til bare å se på kjøp av bolig når vi snakker om boligfinansieringssystemet, og vi lar også graden av samsvar mellom en boligs egenskaper og boligbrukerens behov inngå i vår forståelse av begrepet (se pkt. a).

I første omgang vil vi se på argumenter for og i mot subsidiering av boligforbruket for husholdninger hvor én eller flere personer har en funksjonshemning. Deretter ser vi på hvilke forhold som taler for å gi en løpende subsidiering av forbruket av boligjenester, og også på hvilke forhold som taler for å subsidiere anskaffelsen av bolig.

Denne første delen med drøfting av prinsipielle spørsmål er ment å fungere som en referanseramme for hele rapporten.

1.2 En direkte velferdsteoretisk tilnærming

I ganske mange markeder kan man observere at prisen som betales for en del varer og tjenester, varierer mellom ulike personer og grupper. Særlig ofte kan vi se dette for tjenester levert av offentlig sektor. Eksempler kan være honnørbillet på teatre og på offentlig

kommunikasjon og gunstigere tilbakebetalingsbetingelser på boliglån til personer med funksjonshemninger enn til andre.

Dette at ulike grupper stilles overfor ulik pris på samme produkt, kalles prisdiskriminering eller det mer positivt ladede begrepet 'prisdifferensiering'. Årsaken til at private produsenter i noen tilfeller prisdifferensierer, er oftest at dette gir dem høyere profitt enn det de kan oppnå ved å kreve samme pris fra alle etterspørrere. På samme måte kan vi si at det offentlige kan ta ulik pris fra ulike grupper av etterspørrere, for på den måten å oppnå en så høy velferd som mulig i samfunnet.

En nødvendig betingelse for at det skal kunne være mulig å prisdifferensiere, er at det (til en viss grad) er mulig å skille mellom forskjellige grupper. Hvor finmasket og presist det er mulig å skille mellom personer med og personer uten funksjonshemninger, og mellom ulike grupper av funksjonshemmede, skal vi ikke ta standpunkt til her. Vi nøyer oss med å slå fast at det i alle fall til en viss grad er mulig å differensiere på pris når det gjelder tjenester til funksjonshemmede.

Vi gjør altså i første omgang spørsmålet om det er fornuftig å ha et eget boligfinansierings-system for personer med funksjonshemning(er) til et spørsmål om den optimale boligsubsidieringen er forskjellig for personer med og uten funksjonshemninger. I praksis kan dette delvis ses som et spørsmål om det finnes grunner til å praktisere prisdifferensiering.

I denne første delen kommer vi til å fokusere på boligkonsum, og i hvilken grad det er fornuftig av det offentlige å påvirke prisen på boligkonsum. Dette vil være en statisk tilnærming, og ettersom kjøp av bolig typisk er en investering som skal gi avkastning i flere år framover, er vi etter hvert nødt til å utvide analysen i forhold til denne førstetilnærmingen ved også å bringe mer dynamiske aspekt inn i analysen vår.

For å få en bedre følelse av hvordan ulike forhold påvirker konklusjonene våre, skal vi begynne med å analysere spørsmålet i en enkel verden, for så å endre denne enkle (modell)verdenen slik at den ligner mer og mer på den uoversiktelige virkeligheten hvor vi ferdes til daglig.

1.2.1 Subsidier og ineffektivitet

I diskusjoner om effektiv ressursbruk blir det ofte påpekt at en inntektsoverføring av en bestemt størrelse vil være bedre for støttemottakere enn en, målt i kroner, like stor støtte til kjøp av en bestemt vare eller tjeneste. En grei oversikt over argumentene for dette kan man finne i Bohm (1977).

Et eksempel kan illustrere det ovenstående poenget godt: Det vil for meg alltid være minst like bra å få en gave (eller overføring) på 200 kroner som å få 4 personlige teaterbilletter som koster 50 kr pr. stykk i innkjøp og er gyldige i en måned. Minst like bra, fordi om jeg hadde fått 200 kroner, ville jeg framdeles ha hatt muligheten til å kjøpe de fire teaterbillettene, eller jeg kunne ha valgt å bruke pengene til noe helt annet. Faktisk kan vi si dette så sterkt som at hvis jeg faktisk ville ha brukt en gave på 200 kroner til noe annet enn å kjøpe fire teaterbilletter, så må dette bety at jeg får det bedre om jeg får 200 kroner enn om jeg får fire teaterbilletter.

Resonnementet blir det samme og konklusjonen blir enda mer intuitiv klar om det vi sammenlignet var en gave eller en inntektsoverføring på 200 kroner og 20 kroner rabatt på 10 teaterbilletter.

Det er klart at når vi på denne måten har vist at når de som mottar støtte, vil foretrekke kontantbidrag framfor støtte til f.eks. boligkonsum, kreves det sterke og gode argumenter om en skal argumentere for direkte subsidiering av boligkonsum. Våre resultater indikerer videre at argumentene for subsidiering av bolig, må søkes hos 'andre' enn de som mottar støtte, eller i spesielle institusjonelle forhold. Dette betyr at en fornuftig subsidiering av bolig må begrunnes i virkninger for andre, f.eks. via offentlige budsjetter, enn subsidie-mottakeren eller i at mottakerens preferanser ikke respekteres¹.

Konklusjonen om at overføringer i form av 'rene penger' er mer effektivt enn overføringer i form av subsidier, står sentralt i den nyklassiske velferdsteorien, og en diskusjon av hensiktsmessigheten ved å lage spesielle boligfinansieringssystemer for spesielle grupper som f.eks. personer med funksjonshemninger, må derfor ses i forhold til dette resultatet.

1.2.2 Subsidier når myndighetene tilbyr flere produkter

Ovenfor har vi pekt på at kontantoverføringer (f.eks. i form av trygd) til personer med en funksjonshemming, gir større velferdsmessig gevinst av anvendelse av en gitt offentlig innsats, enn det støtte til bestemte aktiviteter som f.eks. boligkonsum gir. Denne konklusjonen bygger (blant annet) på at alle varer og tjenester fritt kan kjøpes og selges på et marked.

Det kan tenkes at myndighetene av en eller annen grunn bestemmer seg for at enkelte produkt bør produseres av myndighetene. Vi skal her se på spørsmålet om det er fornuftig å subsidiere boligkonsum når det offentlige står som produsent av en del tjenester som funksjonshemmede bruker. Eksempler på dette kan være hjemmehjelp, -sykepleie, andre helsetjenester og tekniske hjelpemidler for funksjonshemmede. Årsaken til at myndighetene mener at de bør ta på seg produksjon og/ eller distribusjon av disse, kan være at man mener at dette er den mest effektive måten å holde kontroll med kostnader/konkurranse og kvalitet i produksjonen.

Et kjent resultat fra økonomisk litteratur er at når det eksisterer en eller annen form for markedssvikt en plass i økonomien, er det ikke sikkert at de vanlige velferdsteoretiske resultatene (som f.eks. at kontantoverføringer er det beste virkemidlet) gjelder, se f.eks. Bohm (1977). Vi skal her undersøke om denne innsikten kan være et argument for bruk av boligsubsidier i det tilfellet at myndighetene leverer gratis eller underprisete hjelpetjenester til funksjonshemmede. Underpriset i denne sammenhengen betyr at pris er satt lavere enn grensekostnad.

¹ Vi skiller altså ikke mellom det at preferanser ikke respekteres, og at myndighetene mener at personenes kunnskap om konsekvenser av de valg de foretar, er begrenset. For at manglende kunnskap om konsekvenser skal bli et argument for en formynderisk adferd, må det også være vanskelig eller ressurskrevende å kommunisere disse konsekvensene på en troverdig måte.

1.2.2.1 Fullt informerte myndigheter velger nivå på hjelpetjenester og trygd til hver enkelt person

I dette avsnittet skal vi se på hvordan myndighetenes optimale boligsubsidiering påvirkes av at de samtidig er leverandør av underprisede hjelpetjenester. For å få analysen enkel skiller vi her ikke mellom ulike former for hjelpetjenester.

Det kan vises at når:

- myndighetene kjenner preferansene til hver enkelt person som kan ha behov for hjelpetjenester,
- behovet for/nytten av hjelpetjenester er større jo lavere boligkonsumet (dvs. jo lavere boligstandard) for en person er. Det er jo ikke usannsynlig at det en hjemmehjelp kan gjøre på en time i en 'god' og moderne bolig, er mer enn det som kan gjøres på samme tid i en gammel og dårlig bolig. Hjelpetjenesten, målt i tid eller kroner, kan altså være større jo dårligere boligen er,
- myndighetene er de eneste leverandørene av hjelpetjenester, og leverer de 'innvilgede' tjenestene til en pris som er lavere enn kostnaden, eller gratis,
- den totale summen som benyttes til trygdeytelser og hjelpetjenester er en gitt konstant,

så kan myndighetene velge et nivå på hjelpetjenestene og trygden som gjør at man får realisert den kombinasjonen av bruk av hjelpetjenester, bolig-, og 'annet konsum' som er samfunnsmessig optimal (Pareto-optimal). Et kjennetegnet på en slik 'samfunnsmessig optimal' fordeling av forbruket av varer og tjenester er at konsumentene oppfatter nytten av den siste kronen benyttet til et produkt, som å være lik for alle varer og tjenester².

Årsaken til at vi oppnår optimumsløsningen her, er ganske enkel; i den situasjonen som vi har formulert her, vil myndighetene velge trygdeutbetalinger og det hjelpetilbudet som rettes mot en person slik at optimumsløsningen realiseres. Selv om det en person får av hjelpetjenester er gratis og behovet (og myndighetenes oppfatning av behovet) avhenger av størrelsen på boligkonsumet, kan en person ikke tjene noe på å velge et lavt boligkonsum for på den måten oppnå å få mer hjelp enn hun ellers ville ha fått.

Om en person forsøker en slik strategi, vil myndighetene gjennomskue det og svare med å redusere trygdeutbetalingene. Dette kjenner folk til, og de vil derfor ikke prøve på det. Det som i bunn og grunn gir oss dette resultatet er at konsumentene ikke oppfatter hjelpetjenestene som gratis, men derimot gjennomskuer at økt tilbud av hjelpetjenester kun gir lavere trygdeutbetalinger.

Den nære sammenhengen mellom hjelpetilbud rettet mot en person og trygdeutbetalinger, kommer av at myndighetene er perfekt informert. Analysen her bygger selvsagt på urealistiske antagelser, men den viser oss at sammenheng mellom boligens utforming og det

² En annen måte å formulere nøyaktig den samme 'optimumsbetingelsen' på er at i optimum skal det ikke være mulig for en person å få det bedre ved å bruke litt mer av en vare og å bruke litt mindre av en annen vare så lenge de totale forbruksutgiftene er konstante.

hjelpetilbudet en person får gratis fra det offentlige, ikke er en tilstrekkelig begrunnelse for subsidiering av boligforbruk.

1.2.2.2 Myndighetene velger nivå på hjelpetjenesten til hver enkelt person etter at trygd er bestemt og boligstandard er observert

Vi skal her igjen gå ut i fra at nytte av/behov for hjelpetjenester er en fallende funksjon av den boligstandard en person har. Vi går ut i fra at nytte av/behov for hjelpetjenester også avhenger av et personlig kjennetegn³ som varierer mellom ulike personer og som kan observeres av myndighetene.

Så lenge at omfanget av den hjelpen som gis faller når boligkonsum/-standard stiger vil dette svekke incitamentene for å anvende midler til boligkonsum. Vi kan si det så sterkt som at reduksjoner i tilbudet av hjelpetjenester er en del av prisen på boligkonsum. Det er da et rimelig resultat at den 'varen' som har 'for høy pris' blir konsumert i for liten grad.

Hvis det totale omfanget av hjelpetjenester som ytes i en tidsperiode er gitt, vil de potensielle hjelpemottakerne være nødt til å konkurrere med hverandre f.eks. gjennom å velge et relativt lavt nivå på boligkonsumet⁴. Hvis den totale hjelpen ikke er gitt, men en rettighet som delvis avhenger av boligstandard, vil de potensielle hjelpemottakerne konkurrere med andre anvendelser av knappe offentlige midler gjennom å velge et lavt nivå på boligkonsumet.

Årsaken til at vi i denne situasjonen risikerer å få et underoptimalt boligforbruk i gruppen av funksjonshemmede er at bortfall av hjelpetjenester kan være en konsekvens å øke boligforbruk (gjennom økt boligstandard). Den subjektive verdien av dette bortfallet vil dermed oppfattes som en del av prisen på boligforbruket. En annen måte å uttrykke samme saksforholdet på er at når en del av gevinsten ved økning i boligstandard tilfaller det offentlige gjennom kostnadsreduksjoner i produksjonen av hjelpetjenester er det naturlig at den enkelte husholdning ikke velger en samfunnsmessig optimal standard hvis de må bære hele kostnaden ved et slikt valg.

En innlysende måte å løse ineffektivitetsproblemene vi har påvist her vil være gjennom å bryte forbindelsen mellom hjelpeytelser og boligstandard. Det vil si at det hjelpetilbudet en person får kun avhenger av egenskaper ved den funksjonshemningen en person har. Kort og brutalt kan en slik løsning innebære at man gir en slagpasient 6 timer hjemmehjelp pr. uke, hvis 5 av disse timene må brukes til å hente vann fra brønnen blir dette slagpasientens eget problem ettersom hun ikke er villig til å skaffe seg en bedre bolig. Det sier seg selv at dette ikke kan være noen velferdsoptimal løsning, og dermed ikke noen løsning av problemet likevel.

En annen måte å prøve å løse problemet på er å søke å korrigere prisen på bolig tjenester for den positive effekten på hjelpebehov/-tilbud som slikt konsum har. Det vil si at man undersøker muligheten for å sikre en effektiv ressursutnyttelse gjennom å gi boligsubsidi-

³ Dette kan typisk være en funksjonshemnings art og omfang.

⁴ Strukturen i den situasjonen som er beskrevet her vil være den samme som det som i spillteorien kalles for fangens dilemma. Det en person/husholdning isolert sett kan oppnå gjennom å øke sitt boligkonsum vil resultere i et tap for seg selv ved at hjelpeytelsene reduseres, og gevinst for de andre gjennom at hjelpeytelsene til dem økes.

dier. I første omgang lar vi myndighetene ha mulighet til å velge individuelle satser for boligsubsidieringen. Dette gir oss følgende resultater.

En tilstrekkelig betingelse for at (lineære) individuelle boligsubsidier bør være større enn null, er at det er sammenheng mellom hjelpetilbud og boligkonsum. Videre finner vi at om vi forenkler analysen vår ved å se bort fra det offentliges budsjettskranke, vil de 'optimale' boligsubsidiene være større jo flere enheter 'annet konsum' personen må ha for å føle seg fullt ut kompensert for et bortfall av en enhet hjelpetjenester.⁵

Her, som i en del av de andre resonnementene våre, ser vi at en del av forutsetningene er urealistiske, og at vi kanskje har sett bort fra en del mulige løsninger. For eksempel er det vel mer rimelig å tro at hvis myndighetene hadde all den informasjonen som de trenger for å velge de optimale boligsubsidiene, kunne de ha utformet mer effektive regler enn de lineære som vi begrenser oss til å vurdere⁶. Det mest interessante med funnet her er imidlertid ikke den presise utformingen av de optimale boligsubsidiene, men det faktum at vi får vist at de optimale subsidiene er større enn null.

1.2.2.3 Subsidierting når myndighetene ikke har kunnskap om hver enkelt person

Relevansen av resultatene overfor ser vi klarere om vi forlater antagelsen om at myndighetene er perfekt informerte om preferansene til hver enkelt person. I stedet for erstatter vi denne antagelsen med:

Myndighetene vet at konsumentene oppfatter et bortfall av hjelpetjenester som en kostnad forbundet med å velge et høyt nivå på boligkonsumet, og at vi dermed får et underkonsum av bolig. Samtidig er det, av grunner vi ikke skal komme inn på her, umulig for myndighetene å prise hjelpetjenestene på en slik måte at vi får en optimal bruk av dem.

Under denne siste forutsetningen vet myndighetene at vi vil få et underkonsum av bolig. De vet samtidig at dette kan avhjelpest gjennom å subsidiere boligkonsumet. Denne subsidiertingen kan komme i form av bostøtte, lavere priser på kreditt til boligformål ydet av statsbanker, eller andre former for øremerkede tilskudd. Nærmere drøfting av formen på subsidierting av bolig vil komme senere i Del 1 av rapporten i avsnittet '*Lån og tilskudd til anskaffelse av bolig eller støtte til løpende boutgifter?*'

Et spørsmål som gjenstår er da hvor store boligsubsidiene bør være. Dette tar vi ikke opp her. Vi konstaterer kun at når det for en gruppe er en sammenheng mellom omfanget av hjelpeytelser og boligkonsum, vil det være en fornuftig politikk å subsidiere boligkonsumet.

⁵ Det vil si: jo større den marginale substitusjonsbrøken er.

⁶ Et eksempel på en slik 'mer effektiv kontrakt' kunne ha vært en mild form for 'boil in oil'-kontrakt. La B_i være husholdning i 's boligkonsum og S_i være boligsubsidier til husholdning i . Myndighetene kan beregne hvilken $B_i^* = B_i$ som oppfyller optimumsbetingelsene for enhver S for enhver person. En effektiv kontrakt kunne da ha vært:

$$\begin{aligned} S_i &= S_i^* & \text{Hvis } B_i > B_i^* \\ S_i &= 0 & \text{Hvis } B_i < B_i^* \end{aligned}$$

1.2.3 En utvidet tolkning av resultatene

Foran har vi vist hvordan det i en situasjon hvor det er sammenheng mellom hjelpeydelse fra det offentlige, vil være en fornuftig politikk fra myndighetenes side å subsidiere funksjonshemmedes boligkonsum. I teksten assosierte vi hjelpeydelse med hjemmehjelp, sykepleie og tekniske hjelpemidler. På kort sikt er nok dette kanskje noen av de viktigste og mest ressurskrevende hjelpeytelsene som det er naturlig å knytte opp mot boligkonsum. Om en tenker på litt lenger sikt, er det klart at boligkvalitet eller nivå på boligkonsum i sterk grad kan virke inn på behovet for å benytte helse- og sosialtjenester som f.eks. spesialboliger, sykehjem og sykehusbehandling.

Med begrepene fra Grundt (1991) kan vi si at boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede vil kunne forstås som en del av helsepolitikken, selv om det ikke er en del av helsetjenestepolitikken.

Det er klart dokumentert flere steder at perioden med hjemmeboing kan utvides kraftig for mange funksjonshemmede om boligene tilrettelegges for det. Om vi antar at mange foretrekker å bo hjemme i stedet for på institusjon, kan det tenkes at myndigheter og den funksjonshemmede har felles interesse av at den funksjonshemmede har en velegnet bolig. Det er klart at hvis kun den ene parten, nemlig den funksjonshemmede, skal dekke kostnadene ved tilrettelegging av boligen, så vil vi få et for lavt nivå på slik tilrettelegging. I en slik situasjon vil det være mulig å konstruere et system for boligsubsidiering som gjør at begge parter kommer bedre ut av det.

1.2.4 Myndighetene er ikke noe entydig begrep

I analysen overfor har vi vurdert om boligsubsidiering kunne være en fornuftig politikk for 'myndighetene', og vi konkluderte med at det finnes gode argumenter for å drive en slik subsidiering. Under dette avsnittet skal vi se kort på hvordan forskjellige oppgaver er fordelt mellom ulike forvaltningsnivå. Vi skal også prøve å klargjøre om det er forhold ved denne ansvarsdelingen som skaper interessekonflikter mellom ulike forvaltningsnivå, og om dette kan påvirke den funksjonshemmedes posisjon.

Som en støtte for denne drøftingen skal vi gi en skissemessig beskrivelse av hvilke oppgaver som ligger på de forskjellige forvaltningsnivåene.

Stat:

- Ansvar for arbeidsuføre funksjonshemmedes inntekter gjennom folketrygden
- Ansvar for tildeling av tekniske hjelpemidler gjennom Rikstrygdeverket
- Ansvar for boligfinansiering gjennom ulike former for lån og tilskudd fra Husbanken. Bostøtteordninger organiseres også gjennom Husbanken, og til en viss grad gjennom Sosialdepartementet
- Overordnet ansvar for kommunenes og fylkeskommunenes økonomi
- Et generelt fordelings- og velferdspolitisk ansvar

Fylkeskommune:

- Ansvar for drift av sykehus

Kommune:

- Ansvar for drift av:
 - Sykehjem
 - Spesial- og trygdeboliger
 - Hjemmesykepleieordninger
 - Hjemmehjelpsordninger
- Ansvar for kommunens innbyggers velferd gjennom Lov om sosial omsorg

Alle de oppgavene og det ansvaret som er definert ovenfor⁷, er forhold som kan være viktige for livskvaliteten for personer som har en eller flere funksjonshemninger. Listen overfor skal være et utgangspunkt for å drøfte om det kan tenkes å oppstå allianser og/eller konflikter mellom en person med en funksjonshemning og ett eller flere av forvaltningsnivåene. Skal en slik drøfting bli meningsfull, må vi danne oss en oppfatning av hvilke overordnede målsetninger de ulike forvaltningsnivåene har. For vårt formål her nøyer vi oss med å beskrive statens (kommunenes) målsetning som å bidra på en best mulig måte til statens (kommunens) innbyggers velferd.

Ved å betrakte denne enkle formuleringen av målsetninger aner vi umiddelbart konturene av en del potensielle målkonflikter.

- K1 Kommunen ønsker å heve funksjonshemmedes levestandard, men ønsker at dette i minst mulig grad skal gå ut over andre innbyggere i kommunen. Dette vil si at kommunen ønsker å oppnå enhver velferdsøkning så billig som mulig for dermed å kunne bruke 'sparte midler' til f.eks. ny idrettshall. Tiltak som øker velferden for funksjonshemmede, og som finansieres av andre enn kommunen, vil altså foretrekkes.

Eksempler på interessekonflikter og allianser som kan oppstå som følge av målkonflikter av typen K1, og som vi samtidig kan relatere til boligfinansieringssystemet for husholdninger med en eller flere personer som har en funksjonshemning kan være:

Den funksjonshemmede og kommunen har felles interesse av at den funksjonshemmede bor i en godt tilpasset bolig. En godt tilpasset bolig gjør det lettere å fungere, hjemmehjelp og -sykepleie kan utføres til lavere kostnader og en overflytting til spesialbolig eller sykehjem kan utsettes eller gjøres helt unødvendig. Jo større del av kostnadene forbundet med boligen som kan dekkes av subsidierte lån og tilskudd fra staten, jo bedre vil det være for både kommunen og den funksjonshemmede.

- K2 Staten ønsker å oppnå best mulig velferd til funksjonshemmede ved bruk av minst mulig ressurser. Ressursbruken kan reduseres ved å tilpasse tilskudd til hver enkelt person. Staten mener samtidig at kommunen har bedre kunnskap om hver enkelt persons totalsituasjon. Kommunen disponerer også det mest fleksible og direkte virkemidlet – nemlig muligheten til å innvilge sosialhjelp.

Det er klart at K2 innebærer en interessekonflikt mellom kommunen og staten ved at en fornuftig politikk i lys av K2 for staten kan være å gi betingelser knyttet til boligfinan-

⁷ Listen over oppgaver er selvsagt ikke utfyllende.

siering som gjør at store grupper ikke vil være i stand til å oppfylle sine økonomiske forpliktelser. Dette vil oppfattes som utilfredsstillende for kommunene som blir nødt til å dele de finansielle forpliktelsene gjennom yding av sosialhjelp.

Forholdet mellom kommunen og den funksjonshemmede som skal finansiere en bolig, vil som følge av den beskrevne strukturen, gå i gjennom to faser: Først vil det være felles interesser mellom kommunen og den funksjonshemmede om å få i stand en så fordelaktig finansieringsordning som mulig gjennom Husbanken. Etter at finansieringen av en bolig er ordnet, vil det være en konflikt mellom den funksjonshemmede og kommunen om størrelse på, og eventuelle betingelser knyttet til, en sosialhjelpsutbetaling.

Det er viktig når en skal vurdere utformingen av et boligfinansieringssystem for funksjonshemmede, at vi får klarhet i om spillet mellom stat og kommune om fordelingen av kostnadene setter husholdningene i en klemme. Det er opplagt at muligheten for at staten gir dårlige betingelser for å sette kommunen i en tvangssituasjon, og kommunen samtidig unnlater å gjøre noe for å sette staten i en tvangssituasjon, så er de husholdningene som har et behov for å bruke boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede, de store taperne.

Muligheten for (eller eksistensen av) slike spill mellom stat og kommune vil isolert sett være en meget dårlig egenskap ved et boligfinansieringssystem for husholdninger med en eller flere personer med funksjonshemninger. Det er imidlertid mulig at det skisserte spillet kan være kostnadseffektivt; for dem som 'kostnadseffektiviseres' (dvs. funksjonshemmedehusholdningene), oppfattes ikke kostnadseffektiviteten som noe entydig positivt.

1.3 Boligfinansiering for funksjonshemmede når myndighetenes valg av virkemidler er begrenset

Under dette avsnittet skal vi se forholdet mellom boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede og en del andre virkemiddel, og vi skal se hvordan boligfinansieringssystemet kan brukes som et virkemiddel etter at en del andre av myndighetenes handlinger allerede er fastlagt. Dette gjør vi ikke fordi vi mener at en slik sekvensiell måte å velge virkemiddel på vil være den beste, men fordi det er vår oppfatning at det er slik (bolig)politikken faktisk fungerer i dag.

1.3.1 Legimitet/Merit goods-tilnærmingen

Selv om myndighetene ser at en økning av trygder kan være et bedre virkemiddel enn subsidiering av boligkonsum (utover det som kan begrunnes med eksterne effekter av den typen som er beskrevet i forrige kapittel), kan det være vanskelig å få politisk aksept for dette.

Det kan være lettere å få politisk aksept for at 'bolig er en så viktig del av livet at personer som er vanskeligstilte ved at de har en funksjonshemning bør få hjelp til å skaffe seg en god bolig'. En slik tankemåte representerer en form for formyndertenkning, og subsidiering av boligkonsum ut i fra en slik begrunnelse er kun en nest-bestløsning, men om det er umulig å få til den beste løsningen, er det selvsagt bedre å få den nest-beste enn ingenting. Det er nettopp dette merit-goodstilnærmingen dreier seg om. Myndighetene har en oppfat-

ning av hva som er 'bra for folk' og baserer sin politikk på denne oppfatningen, selv om den kanskje ikke deles av husholdningene.

Vi merker oss her at det finnes en situasjon hvor det kan være nødvendig for myndighetene å innta en slik formynderholdning for å oppnå den velferdsmessig beste løsningen, selv om vi ikke har legimiteringsproblemer av den typen som er skissert ovenfor. Som vi tidligere har vært inne på, kan dette være tilfelle når den funksjonshemmede selv ikke har tilstrekkelig kunnskap om hvordan en tilrettelagt bolig kan bedre hennes velferd, og at denne kunnskapen er umulig eller meget kostnadskrevenende å formidle på en troverdig måte. Vi går ut i fra at dette kun meget sjelden er tilfelle.

1.3.2 Kompensasjon for funksjonsnedsetting

Et argument som ofte framheves i debatten om boligfinansiering for husholdninger der noen har en eller flere funksjonshemninger, er at man bør gi disse husholdningene hjelpemidler og tilpasning av boligen slik at personene som har en eller flere funksjonshemninger i så stor grad som mulig kan fungere i boligen på samme måte som personer uten funksjonshemning. Den svenske modellen for boligfinansiering for funksjonshemmede bygger på en slik tankemåte.

Vi vil her hevde at selv om argumentet umiddelbart høres både fornuftig og rimelig, innebærer også det en form for formyndertenkning. En funksjonshemning er oftest noe en person må leve med; funksjonshemningen kan ikke kompenseres bort, den er en integrert del av personen. I en ideel utforming av en 'overføringspolitikk' må/bør man ta utgangspunkt i personens egne vurderinger og preferanser. Å låse overføringene til en bestemt anvendelse vil bare være en effektiv overføringspolitikk hvis myndighetene vet bedre enn den funksjonshemmede selv hva som er bra for han/henne. Vi mener, som flere ganger tidligere nevnt, at en slik betingelse ikke er generelt oppfylt.

Et eksempel kan klargjøre det ovenstående resonnementet:

En rullestolbruker bor i en ordinær leilighet som ikke er spesielt tilrettelagt for henne. På grunn av at badet er uegnet for henne, bruker hun 3 timer pr. dag på å ta seg av sin daglig hygiene. Om hun får et tilskudd på 100 000 kroner, kan badet pusses opp slik at hun kan utføre den daglige hygien like raskt som 'vanlige personer'.

Funksjonshemningen fører samtidig til problemer med å ivareta en sosial kontakt utenfor hjemmet. Hovedpersonen i dette eksemplet synes at denne siste dimensjonen er viktigere for henne enn en reduksjon i den tiden som går med til 'hygienearbeid'. Hun ville foretrekke å bedre sin situasjon på dette feltet, og har lyst til å reise bort på en bridge-turnering som varer en uke og arrangeres på et utenbys hotell.

For myndighetene vil de årlige kostnadene forbundet med å pusse opp badet være like store som kostnadene med å gi henne mulighet til å reise på den omtalte turneringen hvert år.

Det at myndighetene begrenser seg til tiltak som letter dagliglivet i boligen, vil dermed innebærer en samfunnsmessig ressursløsning. For personen i vårt eksempel økes velferden mindre enn det den kunne ha gjort ved en annen bruk av ressursene.

Andre avveininger av samme type kan være lettbrukte kjøkkenredskaper kontra videospiller.

Myndighetene trenger selvsagt ikke å ha kunnskap om den enkeltes preferanser for å få realisert de beste løsningene. Vi kan heller tenke oss et system hvor personer med funksjonshemning(er) får inntektsoverføringer i stedet for konkret hjelp til å utstyre en bolig. Et slikt system burde nok også suppleres med systematisk informasjon til den funksjonshemmede om hvilke hjelpemidler og muligheter for tilrettelegging av bolig som finnes.

Bildet blir imidlertid anderledes om det av en eller annen grunn ikke er politisk mulig å gjøre slike avveininger som dem vi har omtalt foran (f.eks. av de grunnene som vi drøftet under overskriften 'Legimitet/Merit goods-tilnærmingen'). Da kan det hende at bedring av den funksjonshemmedes livskvalitet kun kan gjøres gjennom tilrettelegging av bolig. Vi er da tilbake i den nest-bestløsningen vi har omtalt tidligere.

Begge de to siste punktene, 'Legimitet/Merit goods-tilnærmingen' og 'Kompensasjon for funksjonsnedsetting', beskriver situasjoner hvor den beste politikken, nemlig økte trygder, ikke er tilgjengelig av en eller annen grunn. Boligpolitikk for funksjonshemmede kan derfor komme inn som en løsning i stedet for den beste løsningen.

1.3.3 Den generelle boligpolitikken og funksjonshemmede

I Norge har et uttalt mål med boligbyggepolitikken vært at vi skal stimulere boligbyggingen for derigjennom å presse prisene nedover. Vi har altså satset på å redusere knappheten på boliger. Et av de viktigste virkemidlene for å holde boligbyggingen oppe, har vært subsidierte lån til oppføring av boliger gjennom Husbanken. Mange har i den siste tiden påpekt at de direkte fordelingsvirkningene av denne politikken har vært skjeve i den forstand at subsidiene i kun i liten grad har gått til husholdninger med lave inntekter/lav formue⁸.

Det kan altså tenkes at det er mulig å oppnå en fordelingsmessig gevinst ved i større grad enn nå å vri tildelingen av oppføringslån, og dermed subsidier, mot husholdninger med lave inntekter. Husholdninger med personer med funksjonshemninger vil dermed være en gruppe som man kan oppnå en fordelingsmessig gevinst ved å prioritere, når det gjelder subsidierte oppføringslån.

1.3.4 Skattemessig behandling av bolig

Fram til 1992 hadde vi en progresiv skatt på nettoinntekt og en, for boligeiere, fordelaktig fastsettelse av 'inntekt fra egen bolig'. Dette innebar at skattefordelen knyttet til eie av egen bolig var en stigende funksjon av husholdningens inntekter. Når inntektnivået i gruppen 'husholdninger med personer med en eller flere funksjonshemning' var lavere enn i befolkningen ellers, så var altså bokostnaden for en husholdning med funksjonshemmede, om vi ikke tar hensyn til andre former for boligsubsidiering, høyere enn bokostnaden for en husholdning uten funksjonshemmede, selv om boligene var identiske. Denne effekten går

⁸ For en drøfting av Husbanksubsidiens virkning på boligprisene se f.eks. Åhrén (1992), fordelingsvirkningene av Husbanksubsidiene er analysert i Barlundhaug (1992). Boligmarkedsmodellen BUMOD ligger til grunn for beregningene i begge disse analysene.

vert imot alle formuleringer av fordelingspolitiske målsetninger. Dette – og den allmenne rettferdighetsoppfatningen – peker i retning av at det gamle skattesystemet burde kompletteres med kompensasjon, gjennom andre former for boligsubsidier, for skattereduksjonen som andre grupper oppnådde.

Spørsmålet blir så om dette argumentet falt bort, i og med innføringen av flat skatt på nettoinntekt. Den flate nettoskatten innebærer jo at alle får samme skattefordel pr. krone boligen er verdt. Likevel vil det være slik at den absolutte skattefordelen vil være større jo større verdi husholdningens bolig har. Vi mener at absolutt skattefordel er det mest relevante begrepet når vi skal sammenligne boligsubsidieringen til to forskjellige husholdninger.

Hvis det er slik at husholdninger med personer som har en funksjonshemning jevnt over har dårligere/billigere boliger enn andre husholdninger, vil problemet med at den gunstige skattemessige behandlingen av boligkapital gir fordelingsvirkninger som står i motsetning til uttalte målsetninger fortsatt bestå i det nye skattesystemet. Den flate og lavere nettoskatten har imidlertid redusert omfanget av problemet.

1.4 Lån og tilskudd til anskaffelse av bolig eller støtte til løpende boutgifter

Vi har foran drøftet om og i hvilke tilfeller det vil være en fornuftig politikk å subsidiere boligkonsumet til husholdninger hvor en eller flere personer har funksjonshemning(er). I dette avsnittet skal vi se på noen aspekter ved spørsmålet om hvordan en slik subsidiering bør utformes. Konklusjonene på denne diskusjonen vil avhenge av i hvilken grad de ulike aktørene har kunnskap om framtidige forhold, og også hvilke muligheter husholdninger med funksjonshemninger har på det 'ordinære kredittmarkedet'.

1.4.1 Perfekt informerte aktører og et perfekt fungerende kredittmarked

Når vi nå skal drøfte spørsmålet om subsidiering av anskaffelse av bolig eller subsidiering av boligforbruk under en antagelse om at 'alle vet alt' og at kredittmarkedet fungerer perfekt, er dette ikke fordi vi mener at dette vil være en spesielt god beskrivelse av virkeligheten, men fordi dette gir oss et referansepunkt for den videre drøftingen.

Perfekt informerte aktører innebærer her at både myndighetene og den husholdningen/personen som har en funksjonshemning, kjenner sitt boligbehov både nå og i framtiden. Dette igjen innebærer blant annet at utviklingen av selve funksjonshemningen og inntektsutviklingen over tid er kjent. Disse opplysningene er også kjent av ordinære banker. Banker vet da om et lån vil bli misligholdt (eller lånesøkere er i stand til å signalisere betalingssevne og -vilje på en troverdig måte) og har ingen grunn til ikke å innvilge lån som lånesøkeren ønsker. Lånemarkedet klareres gjennom rentefastsettelsen.

I denne situasjonen tenker vi oss en husholdning som skal motta boligsubsidier i en eller annen form. For å fokusere på boligfinansieringsaspektet, forutsetter vi at på tross av de gode argumentene for å bruke generelle inntektsoverføringer som vi har gått igjennom ovenfor, har ikke myndighetene mulighet til å bruke slike overføringer, og spørsmålet blir

i hvilken form boligsubsidier skal gis. Vi vurderer da tre ulike former for boligsubsidiering:

1. Et kontant engangstilskudd (K) til et boligformål som er spesifisert gjennom en dialog mellom husholdningen og myndighetene.
2. Et subsidiert lån (L) med rente i år i på r^S_i til et boligformål som er spesifisert gjennom en dialog mellom husholdningen og myndighetene.
3. Et årlig tilskudd (a_i) til boligformål som er spesifisert gjennom en dialog mellom husholdningen og myndighetene.

Vårt formål her er å vurdere ulike former for boligsubsidiering – ikke nivåer. Vi ser derfor på boligsubsidiering av typene 1, 2 og 3 med samme nåverdi⁹. Vi skal nå drøfte hvordan henholdsvis myndighetene og den husholdningen som mottar subsidiene, vil vurdere de tre formene opp i mot hverandre.

Myndighetene: Når myndighetene er perfekt informert og kan låne fritt på kredittmarkedet, vil de vurdere de tre formene som ekvivalente når alle de tre ordningene har samme administrasjonskostnad. Årsaken til dette er at myndighetene kan tilpasse seg på kredittmarkedet slik at alle de tre ordningene gir dem den samme årlige kostnad.

Subsidiemottakerne: Også for subsidiemottakerne vil de tre ordningene være ekvivalente i finansiell forstand. Ordningene 1 og 3 vil være ekvivalente fordi en husholdning som får tilsagn om en overføring på a_i i det frie kapitalmarkedet, kan låne en sum som tilsvarer kontantbeløpet K, og betjene lånet med kontantstrømmen a_1, a_2, \dots . Denne kontantstrømmen vil samtidig være kjent av kredittvesenet som kan se på den som en sikkerhet for lånet.

At ordningene 3 og 2 er ekvivalente for husholdninger som kan tilpasse seg fritt på det private lånemarkedet, er greit å innse. De årlige rentesubsidiene kan vi oppfatte som en form for tilskudd, og hvis husholdningen ønsker å få en annen tidsprofil på subsidiene, kan dette oppnås gjennom transaksjoner på kredittmarkedet.

Vi merker oss at en klientifiseringseffekt¹⁰ vanskelig kan eksistere når alle aktører er perfekt informerte om framtidige situasjoner, eller – hvis det er knyttet en uheldig klientifiseringseffekt til en av ordningene 1, 2, eller 3, så må denne være knyttet til alle ordningene i like stor grad. Grunnen til dette er at alle de tre ordningene vil kreve samme form for behovsprøving, og selv om ordningen med årlige utbetalinger velges, vil det i denne perfekt-kunnskapsverden vi behandler her, være unødvendig å foreta noen gjentatt behovsprøving.

⁹ Forholdet mellom de størrelsene som inngår i de ulike subsidieformene, må altså tilfredsstille følgende betingelser (de rentesatsene som inngår i uttrykket her må tolkes som rente etter skatt):

$$\sum_t a_i (1+r)^{-(t-1)} = \sum_t L_i (r-r^S_i) (1+r)^{-(t-1)} = K$$

¹⁰ Med klientifiseringseffekter mener vi både ubehag med å bli definert inn i en spesiell gruppe som trenger spesiell hjelp og en uheldig tilpasning til et støttesystem.

I praksis brukes alle de tre ulike formene for boligsubsidiering for husholdninger med en eller flere personer med funksjonshemninger. Årsaken til dette ligger naturlig nok i at en mer sammensatt virkemiddelbruk er nødvendig i en sammensatt virkelighet. I de følgende avsnittene skal vi se på hvordan avveiningene mellom de tre ordningene hos myndighetene og de subsidiemottagende husholdningene endrer seg når vi lar vår beskrivelse av verden nærme seg 'virkeligheten'. Vi skal fokusere på to 'avvik' fra den referanserammen vi har gått igjennom ovenfor:

- Aktørene har ikke kunnskap om behovet for/rettigheter til boligsubsidiering i framtiden. Dette gjelder både husholdningene selv og myndighetene.
- Husholdningene kan ikke fritt låne på det ordinære kredittmarkedet.

1.4.2 Boligsubsidiering i en verden i endring

Vi skal her se på hvordan det forholdet at verken husholdningene selv eller myndighetene har kunnskap om behovet for/rettigheter til boligsubsidiering i framtiden, vil virke inn; først på utformingen av ordningene og deretter på husholdningene og myndighetenes vurdering av de forskjellige ordningene. Det vil ikke bare være usikkerhet knyttet til en enkelt husholdnings behov for/rettigheter til boligsubsidier i framtiden, vi må også forholde oss til det faktum at det vil være en strøm ut og inn i populasjonen 'husholdninger hvor en eller flere personer har en funksjonshemning'.

Det vi kan merke oss er at det blir meningsløst å behandle de tre ordningene som om det er mulig å velge én ordning, og gjennom det å utelukke bruk av de andre ordningene. Det gir f.eks. ingen mening å snakke om et engangstilskudd. Man vet ikke om det blir behov for videre tilpasning av boligen på et senere tidspunkt, og man vet ikke om det blir lettere for husholdningen å dekke ekstrautgifter selv senere. De samme argumentene kan gjøres gjeldende for subsidierte lån.

Når behovet endres over tid, vil det selvsagt også være aktuelt å gjenta eventuelle behovsprøvinger.

Myndighetenes vurderinger: Et overordnet mål for myndighetene må være å gi best mulig hjelp til dem som trenger det mest. Spørsmålet om boligsubsidiering for funksjonshemmede omhandler et meget vidt spekter av behov og muligheter. Det er da klart at kostnadseffektivitet, i hvert enkelt tiltak, er en nødvendig betingelse for å kunne gi dem som trenger det så god hjelp som mulig. Når behov og muligheter for enkelte grupper endrer seg over tid, vil det for myndighetene være et positivt trekk ved en ordning at den er fleksibel. Fleksibel både i den forstand at støtte kan reduseres om behovet blir mindre av medisinske eller økonomiske årsaker, og at støtten kan økes om behovet blir større. For å registrere endringer i behov over tid, vil det være nødvendig å sjekke behovet – det blir nødvendig med behovsprøving.

En sammensetning av boligsubsidieringsordninger som da blir attraktiv for myndighetene kan være en grunnstøtte gjennom (øremerkede) kontanttilskudd og en form for bostøtte, dvs. løpende tilskudd, som løpende vurderes.

I dagens system har vi to former for en slik støtte som blir løpende vurdert; den ene er Husbankens bostøtteordning og den andre er sosialhjelpsutbetalinger fra kommunen.

Sosialhjelpsutbetalinger fra kommunen er den formen som i sterkest grad virker behovsprøvende da utformingen av denne ordningen er slik at den bygger både på lokal kunnskap og subjektivt skjønn hos en (tilfeldig) sosialkurator.

Et spesielt poeng som oppstår fordi husholdninger faller fra og nye kommer til, er at det for myndighetene (og også for samfunnet under ett) vil være en sløsing med ressurser å tilrettelegge stadig nye boliger. For myndighetene vil det altså oppfattes som en god egenkap ved boligfinansieringssystemet, hvis det sørger for/stimulerer til at tilrettelagte boliger brukes av husholdninger som har behov for den spesielle tilretteleggingen. Dette kan ivaretas gjennom at husholdningen gis en begrenset disposisjonsrett over boligen, f.eks. gjennom at myndighetene står som formell eier, myndighetene har forkjøpsrett eller at myndighetene må godkjenne nye eiere av den aktuelle boligen.

Uansett hvordan man velger å løse dette, vil slike 'klausuleringer' kunne være viktige faktorer for å kunne oppnå en langsiktig kostnadseffektivitet. Formelt/juridisk vil det være naturlig å knytte en klausulering opp i mot tildeling av kontanttilskudd eller subsidierte lån.

Subsidiemottakerne: I drøftingen av hvordan husholdningene vurderer de tre ordningene opp mot hverandre, må vi huske på at det er sannsynlig at gruppens vurderinger ikke er ensartede. For eksempel vil det for en enkelt husholdning selvsagt være fordelaktig å få så mye subsidier som mulig, mens det for husholdninger som 'ligger på grensen' til å få subsidier vil være fordelaktig at hver husholdning får lite og at flere får. Denne interne kampen om midler har vi omtalt tidligere, og vi vil derfor ikke legge så stor vekt på den her, men vi tar den med i drøftingens ramme.

Når det gjelder fleksibilitet, vil fleksibilitet i den forstand at subsidieringen øker om behovet øker, være en fordel for mottakerne, mens fleksibilitet nedover i subsidienes størrelse av mottakerne vil oppfattes som en ulempe.

En størst mulig vekt på engangstilskudd, og til en viss grad, subsidierte lån, vil være en fordel for subsidiemottakerne i den forstand at det vil oppfattes som mer sikkert. Ved større sikkerhet og forutsigbarhet kan husholdningen på en bedre måte planlegge sitt forbruk og sine boliginvesteringer over tid.¹¹

Behovsprøvingen i seg selv vil nok av mange oppleves som et negativt trekk ved en boligsubsidieringsordning. Spesielt kan dette være tilfelle hvis behovsprøvingen organiseres gjennom sosialhjelpsordninger. Det å motta sosialhjelp i stedet for annen boligsubsidiering, kan i seg selv oppleves som en trasig erfaring. Det vil nok for mange husholdningers del også oppleves som krenkende å gjennomgå en prosess hvor deres forbruk, inntekter og personlige behov veies av personlig skjønn hos en saksbehandler før støtte kan innvilges.

Når det gjelder klausulering, kan det tenkes to motstridende interesser innen populasjonen 'husholdninger hvor en eller flere har en funksjonshemning'. For det første innebærer

¹¹ Det er klart det kan tenkes en bostøtteordning som fungerer som en buffer mot usikkerhet, og dermed gir mindre usikkerhet rundt privatøkonomi, enn engangstilskudd. Det er meget usikkert om dagens ordning fungerer på denne måten og ikke minst om den oppfattes på denne måten av mottakerne.

klausulering en begrensning i disposisjonsretten til egen bolig; og dette vil oppleves som et negativt trekk. Spesielt kan dette oppleves som meget negativt og også som urettferdig når vi vet at prisstigning på bolig har vært en av de viktigste faktorene i mange norske husholdningers formuesoppbygging. En klausulering knyttet til tilskudd eller lån kan også føre til interessemotsetninger mellom de(n) funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede i en husholdning. Et reelt valg for husholdningen kan da være om man skal velge:

- å bo i en bolig som fungerer dårlig for personen(e) som har en funksjonshemning, og å oppnå en formuesøkning
- å tilrettelegge boligen ved hjelp av tilskudd eller subsidierte lån slik at den fungerer godt for personen(e) med funksjonshemning(er) og å gi avkall på en mulig prisstigningsgevinst i framtiden.

I et mer dynamisk perspektiv kan man si at klausulering er positivt for husholdninger hvor en person blir funksjonshemmet, eller hvor én eller flere personer med funksjonshemning inngår i en nydannet husholdning. Positivt i den forstand at det at en klausuleringspraksis har forekommet, en tid vil kunne gi husholdningen en større meny, dvs. et større tilbud, av velegnede boliger.

De to siste poengene kan vi sammenfatte med en spissformulering: Det vil være en fordel for husholdninger at en klausuleringspraksis har forekommet tidligere, men det vil være en ulempe for husholdninger at deres boliger klausuleres.¹²

I lys av drøftingene ovenfor kan man nok si at husholdningene som mottar boligsubsidier, vil foretrekke ordninger som innebærer engangs kontanttilskudd eller subsidierte lån. For den delen av boligsubsidiene som tildeles løpende etter en behovsprøving, vil en sjablonmessig måte å gjøre dette på, som i dagens bostøtteordning, vurderes som klart bedre enn sosialhjelp og den granskningen av hjerte og nyrer som tildeling av slik hjelp ofte vil innebære.

1.4.2.1 Oppsummering

Når vi tar hensyn til usikkerheten om framtidig behov for boligsubsidier, får vi moderert de tidligere konklusjonene om at engangs kontanttilskudd for alle parter er minst like gode som andre boligsubsidieringsordninger. Vi kan konkludere med at usikkerheten om framtidig behov taler for en viss vekt på løpende utbetalinger av boligsubsidier; den mest kostnadseffektive behovsprøvingen får vi nok ved å pålegge sosialkontorene å vurdere behov – dermed blir sosialhjelp løsningen. Men det å bruke sosialhjelp har andre ulemper som nok er så store at denne løsningen likevel framstår som en meget dårlig løsning. Vi tror at dette poenget kan uttrykkes så sterkt som at svært mange husholdninger vil foretrekke en ganske mye lavere bostøtte enn en høyere boligsubsidiering, tildelt som sosialhjelp.

¹² Vi merker oss at vi har den klassiske konflikten mellom de som har fått et offentlig tilbud og ønsker bedre kvalitet på det, og de som ønsker å komme inn under en ordning. Situasjonen kan f.eks. sammenlignes med konflikten mellom kvalitet og kvantitet i barnehagetilbudet – vi har altså et klassisk insider-outsider dilemma.

I et langsiktig kostnadseffektivitetsperspektiv har en klausulering av tilrettelagte boliger en del gode egenskaper. En bør kanskje likevel vurdere om de ulempene dette kan ha for en husholdning, bør (delvis) kompenseres på en eller annen måte.

1.4.3 Boligfinansiering i en verden med kredittrasjonering

Begrepet kredittrasjonering assosieres oftest med den situasjonen vi i Norge hadde i hele etterkrigstiden fram mot midten av åttiåra, hvor myndighetene la rammer på bankenes totale utlån. Disse totale rammene førte naturlig nok til at ikke alle som søkte lån, fikk det (eller at de fikk mindre enn de ønsket). Selv om denne reguleringen har opphørt, er det litt for lett å si at vi ikke har noen form for kredittrasjonering lenger.

Det vil alltid være en viss usikkerhet om en låntaker er i stand til å betjene sitt lån. For bankene vil det være vanskelig/umulig å skille mellom gode og sikre låntakere og dårlige låntakere. Strand og Vale (1989) har vist at i en slik situasjon vil ikke bankene fastsette rentene på en slik måte at markedet klarer seg; det vil dermed også i et 'fritt' kredittmarked oppstå en form for kjø eller kredittrasjonering¹³. Ettersom bankene ikke kan skille gode kunder fra dårlige kunder, vil også gode kunder kunne utsettes for kredittrasjonering.

At lånesøkere kan utsettes for kredittrasjonering, bør virke inn på utformingen av det offentlige engasjementet i boligfinansieringen. Vi tror at husholdninger med personer som har en eller flere funksjonshemninger, oftere blir utsatt for kredittrasjonering fordi mange (de fleste?) banker mangler kunnskap om funksjonshemmedes inntekter, utgifter og dermed betalingsevne. Større usikkerhet om betalingsevnen til en gruppe fører til større sannsynlighet for at personer/husholdninger i denne gruppen utsettes for kredittrasjonering.

Stilt overfor et perfekt fungerende kredittmarked, kan man argumentere for at det ikke er noen naturlig rolle for myndighetene å drive utlånsvirksomhet. Myndighetene kan ivareta innbyggernes interesser gjennom kontanttilskudd og/eller løpende tildeling av boligsubsidier som kan fungere som sikkerhet for lån, opptatt i private banker.

Når lånesøkere kan 'utsettes for' kredittrasjonering, kan det hende at det å knytte subsidier og låneyting sammen gjennom subsidierte lån, er en god form for boligpolitikk. Dette er også et av hovedpoengene i Strand og Vale (1989). Om banker ikke har muligheter til å ta ut noen form for monopolrente, kan man likevel stille seg spørsmål om ikke garantier, sammen med kontanttilskudd eller løpende tilskudd, kan fungere like godt som direkte offentlig engasjement i långivingen¹⁴.

¹³ Den mekanismen som gir oss dette resultatet er at når renten stiger vil andel dårlige kunder blant lånesøkerne også stige.

¹⁴ En indikasjon på at kredittvesenet ikke fungerer slik at bankene ikke kan ta noen monopolrente er den forholdsvis lave renten (alle!) bankene holdt på SMS-innskudd. Konkurransesituasjonen har nok heller ikke blitt noe hardere for bankene imellom de siste åra.

1.5 Hvilke egenskaper bør et godt boligfinansierings-system for funksjonshemmede ha?

Drøftingen i de foranstående avsnittene kan punktvis oppsummeres i en del egenskaper ved et boligfinansieringssystem for funksjonshemmede, som vi kan karakterisere som gode.

1. Boligfinansieringssystemet bør være utformet slik at den prisen husholdningene betaler for sitt boligkonsum, avspeiler både husholdningenes verdsetting av boligforbruk og myndighetenes kostnadsinnsparing i hjelpetjenester og tekniske hjelpemidler som følge av god boligstandard. Dette punktet taler for å gi tilskudd eller subsidierte lån til bestemte og spesifiserte utforminger av boligen. Det kan være fordelaktig at de forvaltningsenhetene som yter hjelpetjenester, får være med på å uttale seg om hvorvidt og hvor mye som bør ytes i tilskudd og subsidierte lån. Tilpasning og utbedring av boliger er typisk en investering og kan nok best stimuleres ved støtte til investeringen framfor en løpende utbetaling av bostøtte.

Punkt 1 omhandler den eneste formen for subsidiering av boligkonsum for funksjonshemmede som kan forsvares i en situasjon hvor myndighetene er perfekt informerte og fritt kan velge virkemiddel fra en 'ubegrenset meny'. I denne rapporten vil vi ta inntektene for funksjonshemmede for gitt, selv om vi påpeker at den beste (og billigste) måten å gjennomføre velferdsforbedringer på, er gjennom inntektsoverføringer – dvs. gjennom trygdesystemet. Det er klart at et godt boligfinansieringssystem bør kunne ivareta dette aspektet.

2. Et godt boligfinansieringssystem bør være kostnadseffektivt. Dette vil innebære at reduksjon av behov eller økt evne til å dekke behov ved bruk av egne midler, gir mindre subsidiering. Videre vil kostnadseffektivitet over tid innebære at systemet stimulerer til at boliger som er tilrettelagt for personer med spesielle funksjonshemninger, blir brukt av personer som har disse funksjonshemningene i stedet for til stadighet å tilrettelegge nye boliger.
3. Et godt boligfinansieringssystem bør være fleksibelt slik at det kan være med på å gi gode løsninger for husholdninger med til dels svært forskjellige behov. Videre bør det ha en fleksibilitet over tid slik at muligheten til å tilpasse seg økt/endret behov i framtiden, ikke blokkeres av tidligere beslutninger.
4. Et godt boligfinansieringssystem bør i så liten grad som mulig innebære en kontroll av enkelthusholdninger og legge skranker på deres tilpasningsmuligheter. I den grad en velger ordninger som innebærer kontroll og beskrankninger, bør disse utformes omhyggelig for unngå krenkelser av brukernes private integritet.

Det er klart at det eksisterer konflikter mellom de målne/ønskede egenskapene vi har satt opp ovenfor. Spesielt vil det være konflikter mellom et ønske om kostnadseffektivitet og ønske om at ordninger ikke skal innebære kontroll av husholdninger som kan oppfattes som krenkende.

Det er også en konflikt mellom kostnadseffektivitet og ønsket om ikke å legge skranker på husholdningenes tilpasningsmuligheter. Vi har allerede vært inne på motsetningen mellom formuesoppbygging og klausulering. Et annet poeng som er aktuelt her, er at kostnadseffektivitetshensyn kan tale for å redusere subsidieringen av bolig om inntekten i husholdningen stiger. Det vil være en meget uheldig egenskap ved boligfinansieringssystemet hvis ordningene er utformet slik at noen personer med funksjonshemninger velger ikke å være yrkesaktive, fordi dette reduserer deres rettigheter til boligsubsidier.

Poenget med å fokusere på konflikten mellom ulike gode egenskaper ved et boligfinansieringssystem for funksjonshemmede, er å vise at et system aldri kan bli perfekt i den forstand at alle vil være fornøyd med alle aspekt ved det. Et boligfinansieringssystem for funksjonshemmede vil alltid måtte være et kompromiss mellom mange kryssende hensyn. Hvordan et godt system konkret bør utformes, avhenger av den relative vektleggingen av de ulike ønskede egenskapene.

Del 2

Dagens system og hvordan det virker i forhold til husholdninger hvor noen har en funksjonshemming

2.1 Innledende oversikt

I denne delen skal vi se nærmere på hvordan dagens boligfinansieringssystem for funksjonshemmede fungerer. Vi begynner med en beskrivelse av de ordningene som faktisk finnes. De statlige ordningene vil beskrives relativt utfyllende, kommunale ordninger blir mer summarisk beskrevet.

Som en del av beskrivelsen av dagens boligfinansieringssystem for funksjonshemmede, har vi også funnet det nødvendig å prøve å få fram en beskrivelse av gruppen 'husholdninger hvor noen har en funksjonshemming'. Vår beskrivelse av gruppen går først å fremst på å få fram anslag på hvor mange husholdninger i Norge som har funksjonshemmede medlemmer, hvordan deres økonomi er og hvordan de faktisk bor i dag. Denne delen avsluttes med en drøfting av hvor mange som bør betjenes av boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede.

Deretter beregner vi den økonomiske belastningen ved å bo i henholdvis ordinære boliger og i boliger som er tilrettelagt for personer med ulike funksjonshemninger. Vi velger å beskrive den økonomiske belastningen ved hjelp av et bokostnadsbegrep.

Etter å ha drøftet den økonomiske belastningen for husholdningene, går vi over til å drøfte den økonomiske belastningen for myndighetene.

Til sist ser vi på alle disse punktene i sammenheng; et viktig perspektiv i vår framstilling her er å forsøke å få fram hvilke grupper som har de største problemene og i hvilken grad boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede treffer nettopp disse gruppene.

2.2 En beskrivelse av de ordningene som brukes i dag

Vi deler de finansierings- og boligsubsidieringsordningene som er i bruk i dag opp etter bidragsyter, og vil her kortfattet gi en beskrivelse av ordningene. Rikstrygdeverket er tatt med fordi de, med sitt ansvar for tildeling av tekniske hjelpemidler, vil være viktige for hvor 'funksjonsdyktig' en bolig er for husholdninger med funksjonshemmede. Vår framstilling vil i hovedsak bygge på Alm Andreassen (1987).

2.2.3 Husbanken

Låneordninger:

1. Ordinært oppføringslån:

Kostnadsnormen kan økes ved dokumentert behov, og når boligen tilfredsstillende kravene til livsløpsboliger. Det finnes i dag et en prøveordning med et ganske detaljert system for premiering av egenskaper ved boligen som hver gir noen prosentpoeng økning i kostnadsnormen. Det er ikke usannsynlig at dette systemet gjøres permanent fra 1993. En analyse av dette faller utenfor vårt arbeid, da det ikke vil virke spesielt for husholdninger med medlemmer som har en funksjonshemning. Et mulig unntak er at det kan hende at systemet på sikt vil gi bidra til at tilbudet av boliger med livsløpsstandard økes noe.

Lånebeløpets del av de totale anleggskostnadene kan settes inntil 10 prosentpoeng høyere enn ordinært når spesielle grunner (som f.eks. funksjonshemning) taler for det. Når det gis etableringstilskudd, kan også låneandelen økes (ytterligere); i enkelte tilfeller kan lånebeløpet utgjøre opp til 80 % av lånegrunnlaget når det ytes sammen med etableringstilskudd.

Ved klausulering av boligen kan rentesatsen i de seks første årene av lånets løpetid reduseres med to prosentpoeng i forhold til den vanlige rentesatsen. Deretter ligger renten på lån med redusert rente et prosentpoeng lavere enn den ordinære husbankrenten.

2. Utbedringslån på sosialt grunnlag:

Denne ordningen skal brukes for å heve standarden på boliger. Spesielle kriterier gjelder for hvem som kan få slike lån. Funksjonshemning er ett av disse kriteriene, egenskaper ved boligen og utbedringens art er andre kriterier.

Lånegrunnlaget settes til godkjente utbedringskostnader, lånet innvilges med inntil 95 % av lånegrunnlaget, men summen av utbedringslånet og andre pantelån skal ikke overstige 85 % av boligens antatte salgsverdi.

På slike lån gis reduksjon i rentesatsen på samme måte som for ordinære oppføringslån når boligen spesialtilpasses og forbeholdes personer/husstander med en funksjonshemning.

3. Ervervslån:

Dette lånet kan brukes til erverv av bolig. Spesielt skal denne låneformen kunne brukes til kjøp av boliger som er spesielt velegnede for en person som har en funksjonshemning. Også for denne låneformen finnes det spesielle kriterier for ekstra låneutmåling og redusert rentesats.

4. Etableringslån:

Dette lånet er tenkt brukt til finansiering av egenkapital, fortrinnsvis ved etablering i Husbankfinansierte bolig. Spesielle kriterier for funksjonshemmedes bruk av etableringslån finnes.

Behandlingen av søknader om etableringslån skjer i kommunene, og tapsrisikoen på disse lånene bæres også av de enkelte kommunene. I den 'nye' ordningen 'Etablering II' deles risiko likt mellom stat og kommune. Denne ordningen kommer kun i meget liten grad til å bli behandlet i denne rapporten.

I saker hvor søkerne også får etableringstilskudd, kan det innvilges redusert rente også på etableringslån.

Tilskudd til kjøp eller utbedring av bolig:

5. Utbedringstilskudd på sosialt grunnlag:

Dette er et relativt lavt tilskudd til utbedring av bolig for personer som har liten betalings- evne. Funksjonshemmede kan få større tilskudd enn maksimalgrensen som er på 10 000 kr, og skal prioriteres ved tildeling. Utbedringstilskuddene tildeles via kommunene. Vi vet ikke om muligheten for å tildele utbedringstilskudd på mer enn de ordinære 10 000 kro- nene blir benyttet i noen særlig grad.

6. Etableringstilskudd:

Tilskuddet er tenkt brukt i forbindelse med oppføring og kjøp, og omfattende utbedring for husholdninger som har særlige problemer og manglende økonomiske midler. Tildeling er strengt behovsprøvd, og prosjekt som involverer kommune, organisasjoner og stiftelser prioriteres. En betingelse for at tilskudd skal gis, er at dette tilrådes fra kommunen.

Dette tilskuddet kan utgjøre inntil 20 % av lånegrunnlaget.

Tilskudd til boutgiftene:

7. Bostøtte fra Husbanken:

Husholdninger som har inntekt under en minstegrense, og hvor minst ett medlem i hus- holdningen er funksjonshemmet, kan få bostøtte hvis 'faktisk' boutgift overstiger rimelig boutgift. For at husholdningen skal få bostøtte, må også selve boligen tilfredsstillende en del krav. Disse kravene er for tiden at boligen har eller har hatt lån i Husbanken eller Land- bruksbanken, eller at boligen er en borettslagsbolig.

Både faktisk og rimelig boutgift beregnes sjablongmessig. Bostøtte skal i prinsippet ut- gjøre 70 % av forskjellen mellom den beregnede faktiske og en rimelig boutgift. Mange husholdninger med funksjonshemmede kommer inn under kriteriene for bostøtte. Dette blir nærmere dokumentert i avsnittet om offentlig ressursinnsats i boligfinansieringssyste- met for funksjonshemmede.

2.2.4 Rikstrygdeverket

Rikstrygdeverket behandler søknader om, og finansierer, tekniske hjelpemidler til boligen. Dette kan f.eks. være trappeheis og spesialutstyr for blinde og svaksynte. Vi regner dette som en del av boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede da tekniske hjelpemidler

ofte kan fungere som alternativer til tilrettelegging av boliger. Dette aspektet er grundig dokumentert i Bull, Grut og Lange (1993).

2.2.5 De kommunale boligetatene

Enkelte (store) kommuner har egne bostøtteordninger; noen av disse er nærmere dokumentert i en analyse av den kommunale politikken i forhold til 'vanskeligstilte boligsøkere' Hansen og Åhrén (1991). En del av ansvaret for utforming av utleieboliger og beslutninger om husleie ligger også som oftest i de kommunale boligetatene.

2.2.6 Sosialhjelp

Sosialhjelp:

Vi vet lite om det, men det er mye som tyder på at mange funksjonshemmede er nødt til å ha sosialhjelp for å klare de regulære boutgiftene.

Både sosialhjelpsutbetalinger og den kommunale praksisen når det gjelder fastsetting av husleie i kommunale boliger, kan være meget viktig for mange husholdninger med funksjonshemmede. På tross av dette velger vi å ikke forsøke å legges oss på noe høyt presisjonsnivå når det gjelder beskrivelsen av den kommunale praksisen. Bakgrunnen for dette er de erfaringene som Hansen og Åhrén (1991) gjorde i sin undersøkelse av den kommunale praksisen i rapporten '*Vanskeligstilte boligsøkere*'. Den kommunale praksisen er delvis svært ulik, og den er dårlig dokumentert internt i kommunene.

2.2.7 Sosialdepartementet

Tilskott til reduksjon av boutgifter for pensjonister:

Denne ordningen skal først og fremst være en støtte for folk med svært lave pensjoner og finansieres av Sosialdepartementet. I prinsippet skal ordningen dekke 100 % av forskjellen mellom rimelig og faktisk boutgift. Beregningsgrunnlaget for faktisk boutgift er breiere i denne enn i den ordinære bostøtteordningen. Mange funksjonshemmede kommer inn under ordningen. Unge uføre med garantert tilleggspensjon kommer inn under ordningen selv om deres inntekt skulle overstige den ordinære inntektsgrensen.

2.2.8 Subsidiert gjennom skattesystemet

Skattereduksjon:

Selv om vi i Norge har gått i retning av større vektlegging av bruttobeskatning, har vi framdeles en skatt på nettoinntekt; fra og med 1992 er denne skattesatsen 'flat' – nåværende sats er 28 % for alle inntektsnivå. I nettoinntekten går rentebetalinger til fradrag. Dette vil være en form for finansiering av det å bo. Størrelsen på skattefordelen av å eie bolig er altså uavhengig av direkte inntektsnivå.

Størrelsen på skattefordelen ved eie av bolig vil imidlertid avhenge av verdien av den boligen en husholdning har, og økonomisk teori gir oss grunn til å tro at det er en positiv

samvariasjon mellom boligens verdi og inntektsnivå. En slik samvariasjon er også dokumentert i Barlindhaug og Skogstad (1990). På denne måten fungerer den skattemessige behandlingen av bolig framdeles som en omvendt Robin Hood-politikk, hvor husholdninger med store ressurser blir subsidiert i sterkere grad enn mer ressursfattige husholdninger.

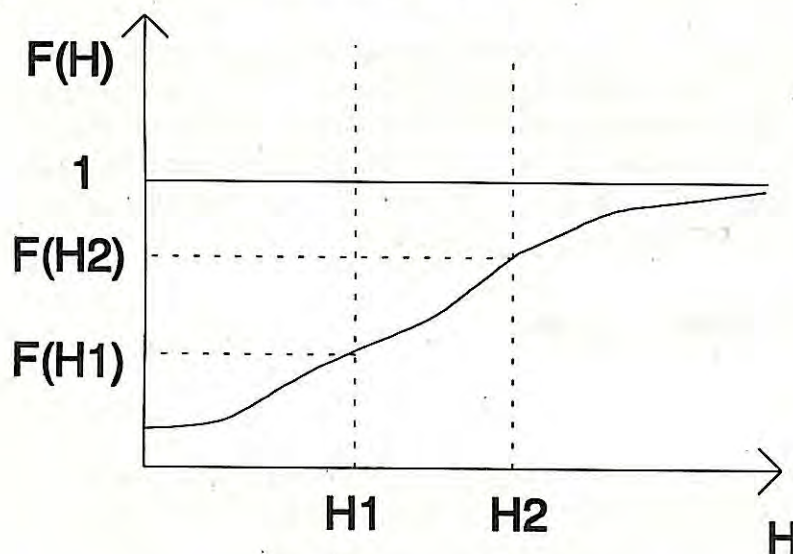
En nærmere beskrivelse av skattefordelen ved eie av bolig følger senere i avsnittet om bokostnader.

2.3 'De funksjonshemmede' – hvor mange er de? Hvem er de? Hvor bor de

2.3.1 Hvem er funksjonshemmet?

2.3.1.1 Ulike definisjoner

Selv om de fleste av oss har en intuitiv forståelse av hvem som er og hvem som ikke er funksjonshemmet, møter vi en del problemer om vi skal forsøke oss på en presis definisjon. Om vi forsøker oss på å konstruere en teknisk definisjon, må vi forholde oss til to problemer: For det første er det vanskelig å definere et entydig funksjonsdyktighetsbegrep; hvordan sammenligner vi f.eks. funksjonsdyktigheten hos en svaksynt person og en hjertesyk person? Det andre hovedproblemet er at selv om vi skulle greie å løse det første (måle)problemet, er det ikke slik at en person er funksjonsdyktig eller ikke funksjonsdyktig; vi kan tenke oss at funksjonsdyktigheten er kontinuerlig fordelt i befolkningen. Skal vi avgrense populasjonen av funksjonshemmede, må vi da bestemme hvor vi setter streken. Dette er illustrert i følgende figur.



I figuren har vi målt funksjonsdyktighet éndimensjonalt med variabelen H . $F(H)$ er fordelingsfunksjonen til H . Om vi definerer det å være funksjonshemmet som å ha en funksjonsdyktighet mindre eller lik $H1$, får vi en andel $F(H1)$ funksjonshemmede i samfunnet.

En endring i definisjonen av det å være funksjonshemmet til å bety at man har en funksjonsdyktighet som er mindre enn H2, gir en økning i andelen funksjonshemmede til F(H2). Så lenge det ikke finnes noe klart kriterie for hvilken H som er rimelig å velge, er det ikke så merkelig at ulike undersøkelser gir oss ulik andel funksjonshemmede i Norge, slik Lian (1992) har vist.

Vi kommer ikke til å drøfte avgrensingen av funksjonshemmede langs disse dimensjonene videre, men tar bare dette med for å illustrere vanskeligheten/umuligheten ved å komme med en klar og entydig avgrensing av hvem som er funksjonshemmet.

En måte å operasjonalisere begrepet på kunne ha vært å regne personer som har rett til uføretrygd som funksjonshemmet. Kriteriene for tildeling av uføretrygd går på forholdet mellom arbeidsmarkedets krav og personenes yteevne. Vi har sett at hyppigheten av uføretrygding er større i perioder og i regioner med høy arbeidsledighet. Dette mener vi gjør at det å få uføretrygd ikke er et rimelig kriterium for å regnes som funksjonshemmet i en analyse av boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede.

I rapporten 'Funksjonshemmede i Norge' Barth (1987) refereres det en definisjon fra Stortingsmelding nr. 23 (1977 – 78) om funksjonshemmede i samfunnet.

'Funksjonshemmet er den som på grunn av varig sykdom, skade eller lyte eller på grunn av avvik av sosial art er vesentlig hemmet i sin praktiske livsførsel i forhold til det samfunn som omgir ham. Dette kan bl.a. gjelde utdanning og yrke, fysisk eller kulturell aktivitet.'

For øvrig vises det til kapittel 2 i den omtalte rapporten 'Funksjonshemmede i Norge' Barth (1987), hvor det gjennomføres en grundig og god drøfting av begrepet 'funksjonshemmede'.

Et annet alternativ er rett og slett å utnytte den intuitive forståelsen de fleste har av begrepet funksjonshemmede. Det er som vi senere skal se, nettopp det som blir gjort i Boforholdsundersøkelsene. Der stilles det spørsmål til husholdningene om det er noen funksjonshemmede i husholdningen. Bakgrunnen for husholdningenes svar på spørsmålet vil da ikke bygge på noen spesifiserte kriterier, men på den intuitive forståelsen av begrepet. Hvis vi mener at begrepet funksjonshemning bør forståes som et misforhold mellom en persons egenskaper og miljøets krav, vil også husholdningenes vurderinger være den viktigste kilden for å vurdere hva som er en funksjonshemning.

2.3.1.2 Funksjonshemning i et boligperspektiv

Det vi i dette prosjektet er interessert i, er boligfinansiering for funksjonshemmede og ikke en generell drøfting av funksjonshemmedes levekår. En kunne derfor ha tenkt seg at man så bare på funksjonshemninger som gir spesielle behov for tilpasning av bolig, som f.eks. rullestolbrukeres behov for ekstra areal m.v.

Vi vil imidlertid ha et noe videre perspektiv idet vi mener at lave inntekter som følge av funksjonshemning, også påvirker personers muligheter til å ordne sitt boligbehov ved hjelp av egne midler. Spesielt vil dette gjelde for personer som er født med en funksjonshemning eller som får en funksjonshemning som reduserer mulighetene til å ta lønnsarbeid

før de har fått en ordentlig tilknytning til arbeidsmarkedet. Med andre ord personer med lav eller ingen opptjening av pensjonspoeng.

Funksjonshemning i et boligperspektiv er altså for oss ikke bare et spørsmål om at en person har et dårlig funksjonsnivå i en ordinær bolig, men også i hvilken grad funksjonshemningen reduserer personens muligheter til å skaffe/finansiere en ordinær bolig på 'egen hånd'.

2.3.1.3 Husholdninger heller enn personer

En funksjonshemning er en egenskap ved en person, og ut ifra dette kunne det ha vært naturlig å analysert boligfinansieringssystemet for personer som har en funksjonshemning. Bolig er imidlertid noe vi ikke primært anskaffer/etterspør som personer, men som medlemmer i en husholdning. Vi finner det derfor mer rimelig å la husholdning være den primære analyseenheten i denne undersøkelsen av forholdet mellom funksjonshemning, privat økonomi og boligfinansieringssystem.

At en slik tilnærming er hensiktsmessig, kan man umiddelbart akseptere ut fra at problemene forbundet med finansiering av bolig i en husholdning med én voksen uføretrygdet rullestolbruker og tre småbarn, vil være helt forskjellig fra situasjonen for en husholdning uten barn med en voksen høytlønnet ikke-funksjonshemmet og en uføretrygdet rullestolsbruker.

2.3.1.4 Den ideelle inndelingen av husholdninger

Et sentralt kriterium for en inndeling av husholdninger hvor én eller flere har en funksjonshemning til bruk i en analyse av boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede, er at husholdningene i hver gruppe skal ligne hverandre mest mulig. De viktigste punktene husholdningene skal ligne hverandre mest mulig på, vil være alder, antall voksne i husholdningen, antall barn i husholdningen, funksjonshemningens grad og art og husholdningens økonomiske posisjon (dvs. inntekter og formue).

Skal man basere en analyse på en slik ideell inndeling av gruppen husholdninger med funksjonshemmede, hadde vi trengt et mye breiere datamateriale enn det som er tilgjengelig. Vår tilnærming kommer derfor til å være at vi tilstreber en så god inndeling som mulig, men vi gjør ingen endelige valg om hvilken konkret inndeling vi skal bruke før vi har sett hvilke muligheter de tilgjengelige dataene vil kunne gi oss.

2.3.2 Antall personer og husholdninger med funksjonshemninger

Vi ser det som et stort paradoks at gruppen funksjonshemmede/husholdninger med funksjonshemmede medlemmer i stor grad får bestemt viktige dimensjoner av sine levekår som et resultat av offentlig politikk, som f.eks. helsetjenestetilbud, trygder samt tilrettelegging av utdanning, bolig og transport, mens vi samtidig har svært lite systematisk kunnskap om gruppen. Et tilsynelatende enkelt spørsmål som hvor mange funksjonshemmede som finnes i Norge, er usikkert; også mange andre viktige faktorer bak levekårene til denne gruppen mangler vi brei og systematisk kunnskap om.

I Lian (1992) blir det til dels store spriket mellom resultatene fra ulike undersøkelser drøftet nærmere. Vi kommer her ikke til å evaluere kvaliteten av de ulike undersøkelsene og drøfte hva som egentlig måles i dem. Vårt valg er å basere vår analyse av boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede på Boforholdsundersøkelsen fra 1988 (BU88).

Viktige egenskaper ved BU88 som gjør at vi velger den som basis for vår analyse er:

- i) BU88 inneholder svaret på spørsmålet om det er noen funksjonshemmede i husholdningen. Dette innebærer at vi i stedet for å lage en presis og operativ definisjon av begrepet funksjonshemmet, utnytter dagligdagsforståelsen hos dem som blir spurt. En annen fordel er at vi mener det er mer sannsynlig at en husholdning vil benytte seg av et 'boligfinansieringssystem for funksjonshemmede' hvis husholdningen selv oppfatter ett av medlemmene som funksjonshemmet.
- ii) BU88 inneholder naturlig nok utførlige opplysninger om boligene til de intervjuede.
- iii) BU88 er lagt opp som en undersøkelse av husholdninger, og datafilene er mer hensiktsmessig i vår undersøkelse enn undersøkelser som primært er personundersøkelser.

2.3.2.1 Nærmere beskrivelse av vårt 'analyseunivers'

Det vi kaller for et analyseunivers må være håndterbart i den forstand at vi greier å beholde oversikten underveis i analysearbeidet. Dette taler for å bruke få grupper. En forenkling vi gjør, er at vi karakteriserer hver enkelte funksjonshemmede person ved en diagnose. På denne måten mister vi informasjon om at personer kan ha flere funksjonshemninger.

Et forhold en må være klar over når tallene våre vurderes er at BU88 kun registrerer personer som bor utenfor institusjon.

Funksjonshemmede inndeles i fire (fem) grupper:

1. Bevegelseshemmede som er sterkt funksjonshemmet
2. Andre bevegelseshemmede
3. Orienteringshemmede (Syns- og hørselshemmede)
4. Skjulte funksjonshemninger og Psykisk utviklingshemmede

Inndelingen er gjort slik at alle bevegelseshemmede som er sterkt funksjonshemmet, 'plasseres' i gruppe 1. Gruppene 1 og 2 er logisk sett gjensidig utelukkende. I gruppe 3 faller alle orienteringshemmede som ikke er bevegelseshemmede inn. Gruppe 4 består av funksjonshemmede som ikke faller inn under noen av de tre første gruppene. Når vi senere skal se på sammenhengen mellom bokostnader og funksjonshemning, vil det være hensiktsmessig å splitte opp den fjerde gruppen.

BU88 er en utvalgsundersøkelse som inneholder opplysninger om vel 4 000 husholdninger med noe over 12 000 personer. For oss er det ikke spesielt interessant i seg selv å analysere denne gruppen; det som gjør en analyse av BU88 interessant, er at vi kan tolke BU88 som en representativ undersøkelse. Vi kan da gjøre en analyse av totalbefolkningen gitt at den

totale befolkningen ligner på BU-utvalget. BU-utvalget er såpass stort at vi ikke føler noe ubehag ved å basere vår analyse på dette. I den videre analysen vil vi ikke drøfte forholdet mellom utvalg og totalbefolkning videre. Vi vil heller ikke gjøre beregninger av presisjonen i de konklusjonene vi får fram, f.eks. ved presentasjoner av konfidensintervaller eller andre måter å få fram usikkerheten, som stammer fra at vi jobber med en utvalgsundersøkelse.

Årsaken til at vi inkluderer psykisk utviklingshemmede (den 'femte' gruppen) i den fjerde gruppen, er at en utvalgsundersøkelse som BU88 i liten grad fanger opp psykisk utviklingshemmede som ikke også faller inn i én av de andre gruppene.

Vi vil i vår beskrivelse av husholdninger hvor noen har en funksjonshemning, skille ut husholdninger hvor hovedpersonen er under 67 år. Ikke fordi at eldre husholdninger ikke har et legitimt behov for å bruke et boligfinansieringssystem for funksjonshemmede, men fordi vi mener at situasjonen for eldre husholdninger er en noe annen enn for yngre husholdninger. Derfor skiller vi de to gruppene i datapresentasjonen.

Antall personer i landet i de fire gruppene beregnes ut i fra BU88 til å være som i tabellen nedenfor.

Tabell – Personer med funksjonshemninger etter art

	Totalt antall personer
Sterkt funksjonshemmede bevegelseshemmede	59 500
Andre bevegelseshemmede	104 300
Orienteringshemmede	33 400
Skjulte funksjons- og Psykisk utviklingshemmede	78 200
Sum – Personer med funksjonshemninger	275 400

BU88 oppgir en totalbefolkning på 4,152 millioner. Våre tall innebærer da at nesten 7 % av befolkningen har (minst) en funksjonshemning og ikke bor på noen form for institusjon.

2.3.2.2 Antall husholdninger i ulike grupper

Hvis det ikke finnes noen husholdninger med mer én en funksjonshemmet, kunne vi ha brukt tabellen over personer med funksjonshemninger som en beskrivelse av antall husholdninger med funksjonshemmede. Nå vet man imidlertid at situasjonen ikke er slik. Vi vil imidlertid beholde inndelingen med de fire gruppene.

Vi bruker den samme 'prioriteringen av kjennetegn' for husholdninger som for personer. Hvis det i en husholdning f.eks. er en sterkt funksjonshemmet person med bevegelseshemming, plasseres husholdningen i gruppen 1 osv... Dette gir oss følgende fordeling av husholdninger med personer med funksjonshemninger, fordelt etter funksjonshemningens art; vi gir i tabellen også opplysninger om antall husholdninger med hovedperson yngre enn 67 år i de ulike gruppene:

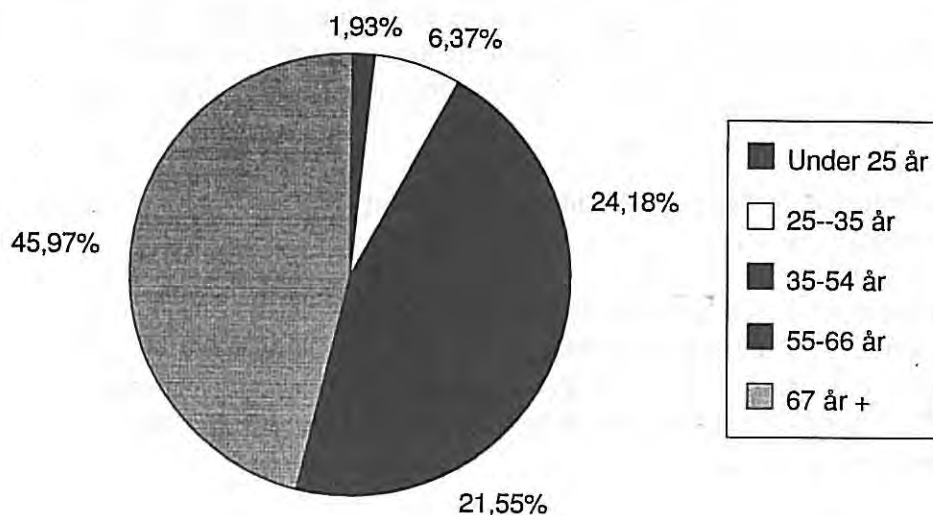
Tabell – Husholdninger med funksjonshemninger etter art

	Totalt antall husholdninger	Antall husholdninger med 'hovedperson' under 67 år
Sterkt funksjonshemmede bevegelseshemmede	58 500	22 000
Andre bevegelseshemmede	96 500	51 800
Orienteringshemmede	26 300	10 300
Skjulte funksjons- og Psykisk utviklingshemmede	61 900	47 300
Sum – Husholdninger med funksjonshemninger	243 300	131 500

Hver av disse fire gruppene beskriver vi så nærmere med hensyn til variable som alder og antall personer i husholdningen. Tabeller som viser disse fordelingene blir gitt i et vedlegg.

For alder skal vi vise fordelingen av hovedpersonens alder innen de fire gruppene vi ser på. Det er opplagt at det er svakheter forbundet med å beskrive en husholdning ved hjelp av alderen på en person i husholdningen. Spesielt kan denne tilnærmingen være problematisk for oss hvis det er stor forskjell på alderen på den/de personene i husholdningen som har funksjonshemning(er); f.eks. gjelder dette funksjonshemmede barn. Omfanget av barn med funksjonshemninger illustrerer vi derfor i en egen figur:

Figur – Fordelingen av husholdninger hvor noen har en funksjonshemning etter hovedpersonens alder



Som vi ser av figuren, utgjør husholdningene med hovedperson over 67 år bortimot halvparten av funksjonshemmet-husholdningene i landet. Videre viser figuren at husholdningene med hovedperson under 35 år utgjør mindre enn 10 %. Tallmessig utgjør disse 'unge husholdningene' vel 20 000 husholdninger.

Mellom 5 og 6 prosent av de funksjonshemmede utenfor institusjon er under 20 år. Dette innebærer at husholdninger med funksjonshemmede barn tallmessig utgjør en liten del av gruppen husholdninger med funksjonshemmede. Ved å gjøre den forenklingen at vi antar at det ikke er mer enn ett funksjonshemmet barn i en husholdning, kan antall barn med funksjonshemninger også tas som anslag på antall husholdninger med funksjonshemmede barn.

Tabell – Antall personer under 20 år med funksjonshemninger

	Antall barn
Sterkt funksjonshemmet/ bevegelseshemmet	4 000
Bevegelseshemmet	1 300
Orienteringshemmet	2 200
Skjulte funksjons- eller Psykiske utviklingshemninger	7 900
Sum antall barn med funksjonshemninger	15 400

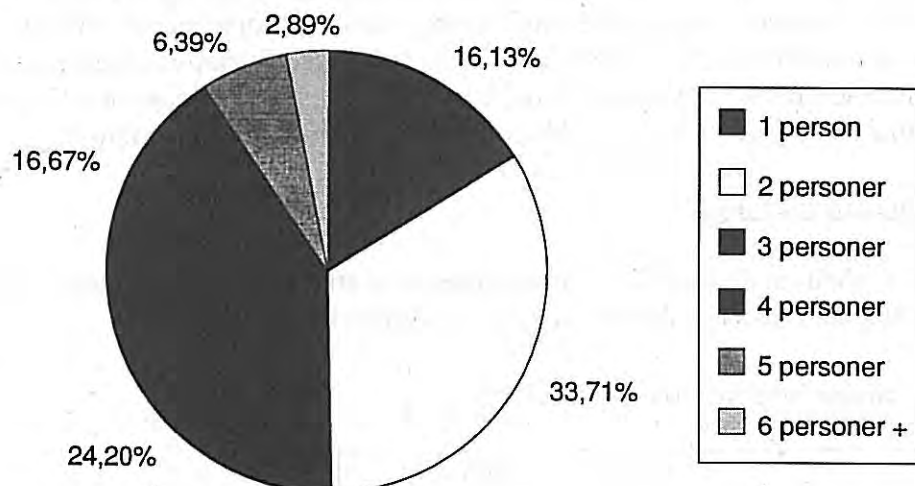
Som vi ser er den klart største gruppen 'Skjulte funksjons- eller Psykiske utviklingshemninger' med over halvparten av barna med funksjonshemninger.

Når boligbehov skal vurderes senere, blir det viktig å ha en viss kontroll på andre kjenne-tegn ved en husholdning enn at en av medlemmene har (en) funksjonshemning. Spesielt gjelder dette antall personer i husholdningen. Vi har derfor kjørt ut en tabell med for-delingen av husholdningsstørrelsene mot funksjonshemningens art. Denne tabellen finnes som nevnt i et vedlegg. I denne tabellen har vi slått sammen alle husholdninger med mer enn fem medlemmer til en kategori 6+.

Ved inspeksjon av funksjonshemmet-husholdningers fordeling etter husholdningsstørrelse blir en umiddelbart slått av to forhold:

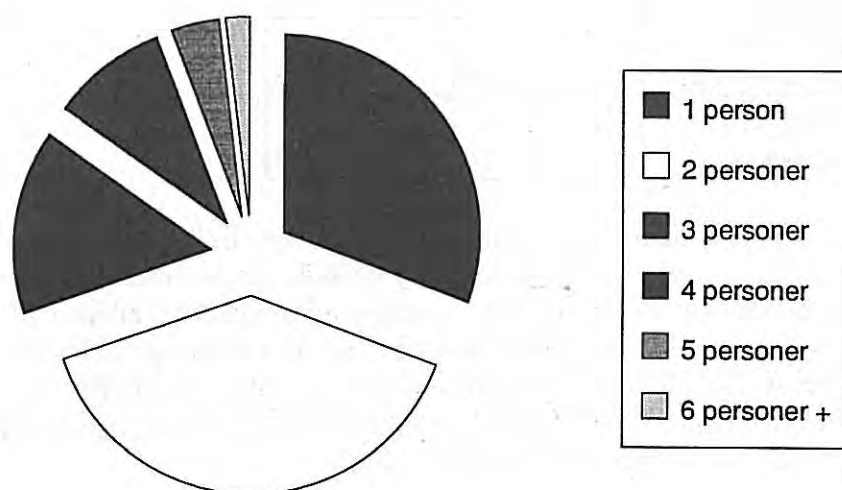
- i) De små husholdningene dominerer stort når det gjelder husholdninger med funksjonshemmede medlemmer. For husholdningene med hovedperson under 67 år er 50 % én eller topersonshusholdninger, og kun 9 % av disse husholdningene har 5 eller flere medlemmer. Når vi inkluderer husholdningene med hovedperson over 67 år, blir de tilsvarende tallene 70 % og 6 %.
- ii) I svært få av de husholdningene som har mange medlemmer, er hovedperson over 67 år.

Figur – Husholdninger hvor noen har en funksjonshemming og hovedpersonen er under 67 år, etter antall personer i husholdningen



Blant husholdningene med hovedperson under 67 år, er rundt halvparten småhusholdninger med én eller to personer. Det er likevel så mye som nesten 10 % hvor det er 5 eller flere husholdningsmedlemmer.

Figur – Husholdninger hvor noen har en funksjonshemming etter antall personer i husholdningen



Når vi også tar med de husholdningene som har hovedperson over 67 år, ser vi av figuren at tendensen til at det er en overvekt av små husholdninger og få husholdninger med mange husholdningsmedlemmer, forsterkes kraftig.

2.3.2.3 Boforholdene

Det er to forhold som vi primært skal fokusere oppmerksomheten på, når det gjelder egenskaper ved de boligene funksjonshemmede i dag bor i. Det første er om boligen tilfredsstillende kravene for å kunne karakteriseres som bolig med livsløpsstandard, og det andre er om husholdningene selv mener at det bør gjøres noe med boligen for å få den til å fungere bedre for de(n) personen i husholdningen som har en funksjonshemning.

Livsløpsstandard eller ikke?

Først viser vi en tabell med andelen av husholdningene, etter funksjonshemningens art, som bor i en bolig som tilfredsstillende kravene til en livsløpsbolig:

Tabell – Andel som bor i livsløpsbolig (Tallene i %)

	Andel av husholdningene som bor i livsløpsbolig	Andel av husholdningene med hovedperson under 67 år som bor i livsløpsbolig
Sterkt funksjonshemmede bevegelseshemmede	18	14
Andre bevegelseshemmede	20	13
Orienteringshemmede	8	8
Skjulte funksjons- og Psykisk utviklingshemmede	26	27
Sum – Husholdninger med funksjonshemninger	20	18

Femten prosent av alle boliger i Norge tilfredsstillende kravene til livsløpsstandard, og som vi ser av tabellen ovenfor, er det noe større andel av husholdningene med en person med en funksjonshemning som bor i livsløpsbolig. Vi synes imidlertid ikke tallene i tabellen ovenfor peker i retning av at vi har en effektiv utnyttelse av livsløpsboligene i landet (ihvertfall ikke om vi tenker statisk). Et direkte oppsiktsvekkende resultat fra tabellen ovenfor er at bevegelseshemmede i husholdninger med hovedperson under 67 år i mindre grad enn befolkningen ellers bor i boliger med livsløpsstandard.

En del av forklaringen på at andelen som bor i livsløpsbolig er større for husholdninger med hovedperson over 67 år, ser vi når vi sammenligner andelen livsløpsboliger i hhv selveierboliger, andelsboliger og i leide boliger. Av dem som bor i leid bolig, har 29 % livsløpsstandard; for dem under 67 år er dette tallet 28 %. Dette kommer nok av at mange av leiebolicene er kommunale trygdeboliger. Når vi samtidig ser at en større andel av husholdningene med hovedperson over 67 år bor i leid bolig enn andelen blant husholdningene med hovedperson under 67 år, får vi en indikasjon på årsaksforholdet bak ulikhetene når det gjelder andel som bor i livsløpsbolig.

Uttrykte utbedringsbehov

I boforholdsundersøkelsen blir det stilt et spørsmål om det bør gjøres noen tilpasning eller omgjøring av boligen av hensyn til de(n) personen(e) som har en funksjonshemning. Svært mange har ikke oppgitt noe svar på dette spørsmålet. Vi oppgir likevel andelene og de beregnede totaltallene som har svart ja på dette spørsmålet i en tabell i et vedlegget. I denne tabellen skiller vi igjen mellom husholdninger som bor i livsløpsboliger, og dem som bor i boliger som ikke tilfredsstillers denne standarden. Tallene som oppgis er for husholdninger under 67 år, og for alle husholdninger – inkludert dem med hovedperson over 67 år – oppgis tallene i parentes.

Egentlig er nok svarprosenten for dårlig til at vi kan trekke noen særlige konklusjoner om utbedringsbehovet i de boligene som bebos av husholdninger med personer som har en funksjonshemning. Det vi imidlertid kan si er at det ser ut som det er i husholdningene med bevegelseshemmede som er sterkt funksjonshemmede, at utbedringsbehovene er størst.

Et annet forhold som dette materialet peker i retning av, er at for funksjonshemninger som ikke innebærer sterke bevegelseshemminger, dekkes behovene relativt godt i en bolig som kan beskrives som en livsløpsbolig. For husholdninger med personer som har en sterk funksjonshemning, ser det derimot ikke ut som om 'bare' livsløpsstandard er tilstrekkelig.

Det kan også se ut som om utbedringsbehovene er størst for de husholdningene hvor hovedpersonen er over 67 år. Dette kommer nok av at disse husholdningene i større grad enn andre husholdninger med funksjonshemmede medlemmer, bor i gamle boliger.

Vi vet ikke om det i de boligene med livsløpsstandard som inngår i utvalget, er foretatt flere tilpasninger enn de som tilfredsstillers minimumskravene til livsløpsstandard – dette forholdet gjør at vi må være meget forsiktig med bruke resultatene herfra til å påstå at livsløpsstandard er tilstrekkelig. Senere i rapporten, i avsnittet om kostnader forbundet med tilrettelegging av boliger, skal vi se at undersøkelser peker i retning av at det for de fleste funksjonshemninger kreves en del tilpasninger av livsløpsboliger også. De svar som er gitt på spørsmålet om 'det er behov for utbedring av boligen av hensyn til person(er) i husholdningen som har en funksjonshemning?', kan ikke ses som noen tilbakevisning av dette.

Når det gjelder muligheter for å tilrettelegge boligen, kan det være viktig hvordan en husholdning hvor noen har en funksjonshemning, disponerer sin bolig. For å belyse omfanget av de forskjellige disposisjonsformene bedre, gir vi en tabell over hvordan husholdningene i de enkelte 'diagnosegruppene' fordeler seg på kategoriene selveier, andelseier og boligleier.

Tabell – Fordeling av husholdninger hvor noen har en funksjonshemning etter disposisjonsform til bolig; husholdninger med hovedperson under 67 år (Tall for alle husholdninger inkludert dem med hovedperson over 67 år i parentes)

	Selveier	Andelseier	Leier
Sterkt funksjonshemmede	70 %	12 %	18 %
bevegelsehemmede	(55 %)	(12 %)	(33 %)
Andre bevegelsehemmede	73 %	12 %	13 %
	(63 %)	(14 %)	(23 %)
Orienteringshemmede	57 %	20 %	23 %
	(51 %)	(11 %)	(38 %)
Skjulte funksjons- og Psykisk utviklingshemmede	63 %	15 %	22 %
	(61 %)	(16 %)	(23 %)
Sum – Husholdninger med funksjonshemninger	68 %	14 %	18 %
	(59 %)	(14 %)	(27 %)

Denne tabellen gir oss et enda klarere bilde av at husholdninger med hovedperson over 67 år i større grad enn husholdninger med yngre hovedperson, bor i leieboliger. Dette kan delvis komme av at eldre husholdninger i større byer oftere bor i (husleiregulerte) leiegårder enn yngre husholdninger. Den viktigste årsaken er nok likevel at eldre husholdninger i større grad enn yngre husholdninger med medlemmer med en funksjonshemning, bor i kommunale trygdeboliger. At den siste forklaringen er den viktigste, støttes av det faktum at større del av leieboligene som bebos av husholdninger hvor en person har en funksjonshemning, tilfredsstillende kravene til livsløpsbolig enn boliger som er disponert på annen måte.

For husholdninger hvor noen har en funksjonshemning og med hovedperson under 67 år, er det nesten oppsiktsvekkende samsvar mellom fordelingen på de tre disposisjonsformene og den samme fordelingen i befolkningen som helhet.

2.3.2.4 Husholdningenes økonomiske posisjon

En ideell beskrivelse av husholdningenes økonomiske posisjon ville ha bestått av en utfyllende beskrivelse av husholdningenes formue, inntekt og kanskje også inntektsmuligheter i framtiden. På basis av disse opplysningene kunne vi ha beregnet en permanent husholdningsinntekt.

Både av hensyn til kvaliteten på de dataene vi har og av ressurs-hensyn, har vi funnet det hensiktsmessig å behandle husholdningenes økonomiske posisjon noe mer summarisk. Som utgangspunkt for vår beskrivelse av den økonomiske posisjonen til husholdninger

med medlemmer som har en funksjonshemning, bruker vi husholdningens inntekt før skatt. Da vi her ikke primært er ute etter å vurdere inntektsfordelingen, i seg selv, blant husholdninger hvor noen har en funksjonshemning, presenterer vi inntektene i en bearbeidet form.

Det vi er interessert i å undersøke, er hvilke muligheter husholdninger hvor en eller flere har en funksjonshemning, har til å både opprettholde et tilfredstillende nivå på sitt forbruk av boligjenester og ha et rimelig forbruk av andre varer og tjenester. Før vi går videre på dette punktet skal vi knytte noen kommentarer til hva vi mener med 'rimelig forbruk av andre varer og tjenester'.

Vi skal legge et meget presist innhold i begrepet 'rimelig forbruk av andre varer og tjenester'. Begrepet har vi hentet fra SIFOs arbeid med å konstruere et budsjett for rimelige forbruksutgifter, Borgeraas (1987). I dette arbeidet har man gått detaljert inn i utgiftene en husholdning har til ulike varegrupper (boligutgifter er holdt utenfor beregningene), man har sett hvordan disse varierer med kjennetegn ved husholdningen som antall voksne, barn og kjønnssammensetningen i husholdningen. På basis av dette har man kommet fram til hva det koster for en 'ordinær' husholdning å opprettholde et rimelig forbruksnivå.

Rimelig forbruksnivå er ikke ment å gi uttrykk for noe minstegrense for forbruket, men skal ikke på noen måte representere noe luksusforbruk. Standardbudsjettet for forbruksutgifter skal likevel representere et nøkternt forbruksnivå.

Funksjonshemning er ikke et av husholdningskjennetegnene som det er tatt hensyn til når standardbudsjettene er konstruert. Det uttrykkes da også eksplisitt i Borgeraas (1987) at det ikke er sikkert at deres tall er velegnet til å vurdere forbruket i husholdninger hvor noen har en funksjonshemning. Likevel velger vi å bruke SIFOs standardforbruksbudsjett som et referansepunkt for vurdering av husholdningsinntekter.

Hva er så vårt formål med å drøfte standard forbruksutgifter? Jo, vi skal sammenholde husholdningenes inntekter (inkludert bostøtte) minus skatt med dette standardbudsjettet. På denne måten finner vi hvor store boutgifter en husholdning 'kan bære' når de samtidig opprettholder et rimelig forbruk av andre varer og tjenester.

Vi kommer til å gjøre denne typen beregninger både for standard forbruksutgifter og for 80 % og 115 % av standard forbruksutgifter. Årsaken til at vi gjør slike variasjoner er at vi på denne måten får en mer omfattende beskrivelse av inntektene. Gjennom å forholde oss til flere inntektsgrenser, får vi også mulighet til å gjøre mer presise beskrivelser.

For å få en illustrasjon av hvor høye standard forbruksbudsjettene er, målt som månedlig utgift, skal vi i en tabell vise 80 %, 100 % og 115 % av standard forbruksbudsjettet for fire utvalgte husholdningstyper:

Tabell – Standard forbruksutgifter

	80 % av standard forbruksbudsjettet	Standard forbruksbudsjettet	115 % av standard forbruksbudsjettet
En voksen person (Mann mellom 19 og 70 år)	4 680 kroner	5 760 kroner	6 624 kroner
To voksne personer (Mann og kvinne mellom 19 og 50 år)	6 844 kroner	8 580 kroner	9 867 kroner
To voksne og ett barn (Mann og kvinne mellom 19 og 50 år og 12 år gammel jente)	7 438 kroner	9 298 kroner	10 693 kroner
En voksne og ett barn (Mann mellom 19 og 50 år og gutt på 5 år som ikke er i barnehage)	5 984 kroner	7 480 kroner	8 602 kroner

Til sammenligning er viser vi en oppstilling av normene for kontant utbetaling av sosialhjelp i Bergen kommune. Kontant utbetaling av sosialhjelp inkluderer ikke støtte til boutgifter, og skulle således være direkte sammenlignbare med standard forbruksbudsjettene. Vi har tatt utgangspunkt i satsene i 1988 og framskrevet disse med konstant realverdi til 1991.

Tabell – Sosialhjelpssatser i Bergen kommune

	Satser for kontant utbetaling av sosialhjelp i Bergen
En voksen person (Mann mellom 19 og 70 år)	3 100 kroner
To voksne personer (Mann og kvinne mellom 19 og 50 år)	4 100 kroner
To voksne og ett barn (Mann og kvinne mellom 19 og 50 år og 12 år gammel jente)	4 900 kroner
En voksne og ett barn (Mann mellom 19 og 50 år og gutt på 5 år som ikke er i barnehage)	3 800 kroner

Som vi ser av tabellene, ligger sosialhjelpssatsene for Bergen kommune betydelige lavere enn standard forbruksbudsjettene, ja – de ligger også langt under 80 % av standard forbruksbudsjettene. Vi baserer likevel våre analyser på det faglige skjønnet som er utøvd av Statens Institutt for Forbruksforskning når de har definert et rimelig og nøkternt forbruksnivå.

På samme måte som vi beregner hvor store boutgifter en husholdning 'tåler', kan vi ta utgangspunkt i husholdningsinntekt inkludert bostøtte¹⁵ minus skatt og nåværende boutgift, for så å sammenholde denne med de 3 nivåene for standardforbruksutgifter. Gjennom en slik sammenligning får vi fram hvordan økonomien til husholdningene er i den boligen de bor i nå.

Vår primære interesse vil ikke ligge på hvordan husholdninger i gjennomsnitt klarer seg, men mer på hvor stor andel av husholdningene som har inntekter som faller under en viss grense.

Når vi skal sammenholde byggekostnader og beregnede bokostnader med de inntektsmålene som vi bruker her, får vi et problem. Inntektstallene og forbruksutgiftene våre er for 1987, mens offentlig ressursbruk og bokostnader er beregnet for 1991. Vi velger en relativt grov måte å korrigere for dette på: vi bygger på at reelle inntekter etter skatt og forbruksutgifter har vært konstant i perioden fra 1987 til 1991, og framskriver nettotallene våre med utviklingen i konsumprisindeksen. Vi blåser med andre ord opp våre tall med en faktor på 1,21. Denne priskorrigeringen vil nok ikke være helt korrekt, men den vil være tilnærmet korrekt.

Det er klart at det er uheldig å bygge en analyse på opplysninger om inntekter etter skatt som er så gamle. Spesielt blir dette problemet påtrengende når vi vet at det har blitt gjennomført en skattereform mellom datainnsamlingstidspunktet og den tiden vi ønsker å uttale oss om. Vårt forsvar/våre argumenter for å bruke disse inntektsdataene er tre-delt:

- i) Det er en stor styrke i analysearbeidet at vi kan hente så mange opplysninger som mulig ut fra samme datakilde.
- ii) De husholdningene som er viktigst i vårt analysearbeid, er de som har de laveste inntektene. Disse husholdningene har nok ikke i særlig stor grad fått store nettoinntektsendringer verken som følge av skattereformen eller av andre grunner de siste årene.
- iii) Vi er i vår analyse mer interessert i det absolutte nivået på inntekter etter skatt enn i marginale endringer i inntekten over tid

Alt i alt mener vi at det viktigste argumentet for å prioritere det å hente flest mulig data fra samme kilde, er å finne i punktet iii) ovenfor.

Først ser vi på evnen til å tåle bokostnader. Dette gjør vi i tre ulike tabeller, én for forbruksutgift lik SIFOs standard forbruksutgift, én for forbruksutgift lik 80 % av standarden

¹⁵ En del andre undersøkelser kan tyde på at det er en viss underrapportering av mottak av bostøtte i BU88. Vi har ikke opplysninger om hvorvidt dette også gjelder husholdninger med medlemmer som har én funksjonshemming.

og én for 115 % av standarden. I tabellene beskriver vi differansen mellom inntekt etter skatt og bostøtte ved det aritmetiske gjennomsnittet, medianen og andelen som har et gjenværende beløp før bostøtte (GB) som er mindre enn noen valgte grenser. Medianen er den størrelsen som deler datamaterialet nøyaktig i to; halvparten av husholdningene har en inntekt som er høyere enn medianen, mens den andre halvparten har en inntekt som er lavere enn medianen.

Kuttene i fordelingene er ikke eksakt beregnet. De er beregnet gjennom en glatting og intrapolasjon på et klassesdelt materiale. Likevel gir de oss en god pekepinne på egenskapene ved fordelingen. Et forsøk på å (gi inntrykk av å) være meget nøyaktige ville også ha innebåret unøyaktighet da vi kun har opplysninger fra et utvalg.

Tabell – Fordelingen av gjenstående beløp (GB) ved forbruk lik 80 % av standard forbruksutgift

	Sterkt bevegelses- hemmet	Bevegelses- hemmet	Orienterings- hemmet	Skjulte funksjons- og Psykisk utviklings- hemmede
Gjennomsnittlig GB	128 765 kr	134 423 kr	110 878 kr	131 020 kr
Median	71 040 kr	105 030 kr	101 602 kr	103 425 kr
GB < 0	8,5 %	4 %	15 %	8 %
GB < 36 000	27 %	20 %	24 %	20 %
GB < 50 000	31 %	24 %	29 %	28 %
GB < 70 000	47 %	31 %	36 %	40 %
GB < 100 000	54 %	46 %	49 %	48 %
GB < 120 000	62 %	56 %	58 %	54 %

Tabell – Fordelingen av gjenstående beløp (GB) ved forbruk lik standard forbruksutgift

	Sterkt bevegelses- hemmet	Bevegelses- hemmet	Orienterings- hemmet	Skjulte funksjons- og Psykisk utviklings- hemmede
Gjennomsnittlig GB	103 663 kr	106 683 kr	83 196 kr	102 416 kr
Median	54 440 kr	80 472 kr	74 947 kr	82 312 kr
GB < 0	15 %	11 %	19 %	16 %
GB < 36 000	44 %	28 %	27 %	36 %
GB < 50 000	47 %	34 %	36 %	41 %
GB < 70 000	53 %	47 %	47 %	46 %
GB < 100 000	64 %	56 %	64 %	56 %
GB < 120 000	68 %	62 %	73 %	63 %

Tabell – Fordelingen av gjenstående beløp (GB) ved forbruk lik 115 % av standard forbruksutgift

	Sterkt bevegelses- hemmet	Bevegelses- hemmet	Orienterings- hemmet	Skjulte funksjons- og Psykisk utviklings- hemmede
Gjennomsnittlig GB	88 359 kr	85 659 kr	62 435 kr	86 612 kr
Median	43 836 kr	59 566 kr	50 728 kr	59 064 kr
GB < 0	29 %	19 %	25 %	20 %
GB < 36 000	47 %	38 %	43 %	39 %
GB < 50 000	53 %	46 %	50 %	45 %
GB < 70.000	57 %	56 %	60 %	54 %
GB < 100.000	65 %	64 %	72 %	62 %
GB < 120.000	71 %	66 %	76 %	71 %

De tre tabellene foran/ovenfor som viser fordelingen av gjenstående beløp etter bostøtte, skatt og standard forbruksutgifter, viser at for de fleste gruppene av husholdninger hvor en eller flere personer har funksjonshemming(er) er evnen til å tåle boutgifter i gjennomsnitt god. Tabellene viser oss imidlertid med all mulig tydelighet at en gjennomsnittstilnærming vil skjule store ulikheter, og at mange husholdninger har en meget anstrengt økonomi.

Selv om vi ser på det laveste nivået på forbruksutgiftene (80 % av standardbudsjettet), har f.eks. hele 15 % av husholdningene med personer med orienteringshemning overhodet ingen evne til å tåle boutgifter – de har et gjenstående beløp som er mindre enn null. Dette

betyr ikke at disse husholdningene ikke bor: Sannsynligvis bor de billig og dårlig, de har et svært lavt forbruk og mange husholdninger i gruppen må nok i tillegg ha sosialhjelp.

De tre tabellene kan så brukes til å se på i hvilken grad husholdningene er i stand til å bære bokostnadene i ordinære borettslagsboliger. Vi skal senere, i avsnittet om bokostnader, se at en brukt toroms bolig i blokk som finansieres med ervervslån med redusert rente, gir en bokostnad på 36 000 kroner¹⁶. Vi ser at hvis husholdningene skal opprettholde et forbruk som tilfredsstillende SIFOs standardforbruk, er 44 % av husholdningene med sterkt bevegelsehemmede ikke i stand til å dekke slike bokostnader. For bevegelsehemmede, orienteringshemmede og 'andre' er andelen som ikke kan dekke bokostnadene i toromsboligen, og samtidig opprettholde 'standardforbruket', hhv 28 %, 27 % og 36 %.

Om forbruksnivået reduseres til 80 % av SIFOs standardbudsjett, reduseres andelen som ikke kan dekke kostnadene ved en vanlig brukt toroms borettslagsbolig i blokk til 27 %, 20 %, 24 % og 20 %. I absolutte tall blir dette 15 800 husholdninger med sterkt bevegelsehemmede, 19 300 med bevegelsehemmede, 6 300 med orienteringshemmede og 12 400 husholdninger med personer med andre funksjonshemninger, som ikke er i stand til både å klare kostnadene ved en toroms borettslagsbolig og å ha et forbruk lik 80 % av standard forbruksutgift.

Om det er slik at det å ha en funksjonshemning gjør at forbruk blir dyrere (dyrere transport, mindre mulighet til å bearbeide mat i husholdningen, høyere utgifter til hygieniske artikler m.v.), kan det hende at vi bør blåse opp standard forbruksutgiftene med en faktor større enn én – dette har vi gjort ved å se på hvilke bokostnader husholdningene tåler når de har et forbruk lik 115 % av SIFO-budsjettet. I fordelingen av gjenstående beløp ved et forbruk lik 115 % av SIFO-budsjettet finner vi at andelen som ikke tåler en bokostnad som den man vil få i en brukt toromsbolig i borettslag i de fire gruppene, er hhv 47 %, 38 %, 43 % og 39 %.

Ved å sammenholde bokostnadene vi presenterer i bokostnadsavsnittet med de tre tabellene, kan man undersøke i hvilken grad husholdninger hvor noen har en funksjonshemning har mulighet til å klare bokostnadene i ulike boligtyper ved ulike finansieringspakker.

Vi har også sammenlignet inntekt etter skatt og bostøtte med de tre forhåndsbestemte nivåene på forbruksutgiften pluss faktisk oppgitt boutgift. Det gjenstående beløpet (gb) her kan gis to tolkninger: For det første er det et uttrykk for i hvilken grad husholdninger med medlemmer som har en funksjonshemning, er i stand til å opprettholde et gitt nivå på forbruket. For det andre kan gb tas som et uttrykk for hvor store ekstrakostnader, forbundet med en boligutbedring, husholdningene 'tåler'. Fordelingen til gb beskriver vi på samme måte som gb gjennom gjennomsnitt, median og andelen med gb lavere enn noen utvalgte 'kutt'.

¹⁶ Det vil være en viss upresisjon forbundet med å sammenligne en bokostnad, hvor det inngår en skattefordel, i en spesifisert bolig med inntekter etter skatt og bostøtte på den måten vi gjør det her. Dette kommer av at skattefordelen i den boligen husholdningen bor, påvirker inntekt etter skatt og bostøtte. Hvis vi hadde tatt hensyn til dette, vil flere husholdninger ha kommet ille ut.

Dette poenget ble påpekt av Bjørn Pedersen i Kommunaldepartementet.

Tabell – Fordelingen av gjenstående beløp (gb) ved forbruk lik 80 % av standard forbruksutgift

	Sterkt bevegelses-hemmet	Bevegelses-hemmet	Orienterings-hemmet	Skjulte funksjons- og Psykisk utviklings-hemmede
Gjennomsnittlig gb	102 607 kr	98 139 kr	73 335 kr	89 487 kr
Median	57 708 kr	75 564 kr	70 273 kr	58 894 kr
gb < 0	14 %	13 %	23 %	23 %
gb < 5 000	18 %	17 %	25 %	26 %
gb < 10 000	21 %	19 %	26 %	28 %
gb < 20 000	28 %	25 %	28 %	32 %
gb < 35 000	36 %	31 %	33 %	37 %
gb < 50 000	46 %	37 %	40 %	45 %

Tabell – Fordelingen av gjenstående beløp (gb) ved forbruk lik standard forbruksutgift

	Sterkt bevegelses-hemmet	Bevegelses-hemmet	Orienterings-hemmet	Skjulte funksjons- og Psykisk utviklings-hemmede
Gjennomsnittlig gb	72 224 kr	64 375 kr	48 802 kr	66 245 kr
Median	26 458 kr	47 314 kr	47 172 kr	42 891 kr
gb < 0	28 %	28 %	27 %	33 %
gb < 5 000	32 %	31 %	30 %	39 %
gb < 10 000	35 %	34 %	33 %	42 %
gb < 20 000	44 %	36 %	40 %	46 %
gb < 35 000	53 %	41 %	47 %	47 %
gb < 50 000	58 %	52 %	54 %	54 %

Tabell – Fordelingen av gjenstående beløp (gb) ved forbruk lik 115 % av standard forbruksutgift

	Sterkt bevegelses- hemmet	Bevegelses- hemmet	Orienterings- hemmet	Skjulte funksjons- og Psykisk utviklings- hemmede
Gjennomsnittlig gb	55 407 kr	52 278 kr	28 604 kr	45 938 kr
Median	16 756 kr	29 509 kr	19 143 kr	28 209 kr
gb < 0	42 %	34 %	41 %	40 %
gb < 5 000	45 %	36 %	43 %	43 %
gb < 10 000	47 %	39 %	45 %	45 %
gb < 20 000	50 %	44 %	51 %	48 %
gb < 35 000	59 %	52 %	57 %	54 %
gb < 50 000	65 %	56 %	67 %	61 %

Når vi ser på gjenværende beløp etter skatt, standard forbruksutgifter og faktisk oppgitt boutgift, ser vi at flere husholdninger greier seg enn når vi bruker den beregnede bokostnaden. Dette har to hovedårsaker: for det første at vi her får med virkningen av at noen husholdninger sitter med boligformue. Dette gjelder nok spesielt husholdninger hvor funksjonshemningen er inntruffet sent i livsløpet. For det andre at noen husholdninger har tilpasset seg til lave inntekter gjennom å velge en dårlig boligstandard.

Mønsteret med at husholdninger hvor noen har funksjonshemninger i gjennomsnitt greier seg bra, men at mange har en meget svak økonomi, finner vi igjen her. Når vi ser på fordelingen av gjenstående beløp etter boutgift og et forbruk som er lik SIFOs standardbudsjett, finner vi at husholdningene i gjennomsnitt har et gjenstående beløp på fra 50 000 til 70 000 kroner. Vi finner likevel at mellom 28 og 33 % ikke har råd til å ha et 'standardforbruk' etter at de har betalt sine boutgifter. Mellom 13 og 23 % av husholdningene med personer som har en funksjonshemming, har heller ikke råd til 80 % av det nøkterne forbruket SIFOs standardbudsjett skal representere.

Vi skal nå benytte beskrivelsen av fordelingen av gjenstående beløp etter boutgift og standardforbruk til kort å se på i hvilken grad husholdninger er i stand til å klare utbedringer av boligen.

Mellom 40 og 45 % av husholdningene med sterkt funksjonshemmede medlemmer som er bevegelsehemmet, vil være i stand til å dekke kostnaden ved en utbedring av bolig som tilfredsstillende livsløpsstandard slik at den fungerer godt for personen med funksjonshemningen – uten noen form for gunstige finansieringsbetingelser, og samtidig ha et forbruk lik SIFO-budsjettet. Over halvparten, 53 % av husholdningene med sterkt funksjonshemmede medlemmer som er bevegelsehemmet, vil ikke kunne gjennomføre en slik utbedring og samtidig opprettholde et forbruk lik SIFO-budsjettet, selv om de skulle få utbedringstilskudd på 10 000 kroner og utbedringslån med redusert rente. Andelen som kan finansiere utbedringer, samtidig som de har forbruk lik standard forbruksbudsjettet, øker altså kun med noen få prosentpoeng med denne gunstige finansieringen.

Dette tyder på at systemet for støtte til utbedring ikke i noen særlig grad øker husholdningenes muligheter til å utbedre boligene sine. Selv om forbruket reduseres til 80 % av SIFO-budsjettet, er det hele 36 % av husholdningene som ikke kan utbedre en ikke-livsløpsbolig med den gunstige finansieringen. Gjennomføres utbedringen likevel, er det sannsynlig at husholdningen vil få behov for sosialhjelp.

2.3.3 Hvor mange husholdninger bør boligfinansieringssystemet kunne 'betjene' i løpet av et år?

Finansieringen av bolig har for de aller fleste husholdninger (også husholdninger med funksjonshemninger) gjennom sin påvirkning av hvor mye som er disponibelt til annet forbruk, stor betydning på alle tidspunkt. Likevel kan vi si at det er spesielt i forbindelse med erverv/bytte av bolig og eventuelt ved endring/tilrettelegging av bolig at husholdningene aktivt 'møter boligfinansieringssystemet'.

I vårt prosjekt vil det som følge av dette være av interesse å få et bilde av hvor mange husholdninger som aktivt møter boligfinansieringssystemet¹⁷ i løpet av et år. Tre ulike grupper vil være spesielt aktuelle i denne sammenhengen:

- Nye funksjonshemmet-husholdninger, dvs. nydannet husholdninger, husholdninger hvor ett av medlemmene får en funksjonshemning, og husholdninger som får et funksjonshemmet barn
- Husholdninger som skal bytte bolig
- Husholdninger som skal utbedre bolig

2.3.3.1 Nye 'funksjonshemmet-husholdninger'

Vi skal her skille mellom to typer av nye 'funksjonshemmet-husholdninger':

- i) En gitt andel av alle personer over 20 år som har en funksjonshemning, og som nå bor sammen med sine foreldre. Denne andelen setter vi skjønnsmessig til 20 %. Man kan nok argumentere for å sette aldersgrensen til 18 år i stedet for 20 år, men beregningsmessig vil dette gi liten forskjell. Av denne grunn har vi valgt å bruke 20 år som grense da dette letter kjøringene på personfilen til BU88.
- ii) Husholdninger hvor én eller flere personer har fått en funksjonshemning i løpet av et år.

Det er klart at gruppene i) og ii) står ovenfor ulike situasjoner når det gjelder boligfinansieringss spørsmålet. Den første gruppen skal etablere seg i egen bolig for første gang. Den andre gruppen opplever en endring i husholdningen og må forholde seg til spørsmålet om den nåværende boligen framdeles vil fungere godt (nok), om de trenger en ny bolig eller om det er behov for å gjøre tilpasninger i den boligen man har nå.

¹⁷ Vi tenker i denne sammenhengen ikke på bostøtte når vi snakker om det å 'aktivt møte boligfinansieringssystemet'.

Ut fra personfilen i BU88 får vi et beregnet antall personer som er barn av hovedpersonen, på 21 300. Våre forutsetninger gir da et anslag på nyetableringer av husholdninger ved at folk flytter hjemmefra på 4 260 personer.

2.3.3.2 Bytte av bolig

Anslag på hvor mange husholdninger som bytter bolig i løpet av et år kan vi få på to måter. Vi kan se på faktisk flytteaktivitet i årene før BU88 ble gjennomført, og vi kan se på de uttrykte planene om bytte av bolig.

BU88 gir oss et beregnet antall husholdninger med planer om å flytte i løpet av de nærmeste tre årene på 26 300. Av disse er det 1 500 som bor i en bolig som 'trenger omgjøring av hensyn til den funksjonshemmede'. Hvis vi trekker ut husholdningene med hovedperson over 67 år, finner vi at 18 200 husholdninger har flytteplaner, og at 1 400 av dem bor i en bolig som 'trenger omgjøring av hensyn til den funksjonshemmede'.

Å flytte er en mye mer definitiv avgjørelse enn det å ha 'planer om å flytte innen 3 år'. Ved å gjøre en antagelse om at 30 % av dem som har planer om å flytte innen 3 år, får vi et anslag på årlige boligbytter etter funksjonshemningens art.

Omfanget av flytting blant de husholdningene som i 1988 hadde et medlem med en funksjonshemning, kan også beregnes ut i fra BU88. Vi skal se på flytteaktiviteten i 1986 og 1987, da dataene for 1988 blir for tynne. Årsaken til at vi får tynne 1988-data er to-delt: det kommer både av at det ikke blir registrert flytting i hele året i 1988 og at husholdninger som har flyttet for kort tid siden, er vanskeligere å nå i en utvalgsundersøkelse hvor utvalget trekkes ut i fra eksisterende registre enn husholdninger som har hatt samme adresse i en lengre periode.

En svakhet man må være oppmerksomme på når vi beregner flytteaktiviteten på denne måten, er at vi vil få registrert noen flyttinger for husholdninger som ikke hadde funksjonshemmede medlemmer på flyttetidspunktet, men som har funksjonshemmede medlemmer på registreringstidspunktet. Dette oppveies delvis av at det kan finnes husholdninger i utvalget som hadde funksjonshemmede husholdningsmedlemmer og flyttet i 1986 eller 1987, men som ikke har funksjonshemmede husholdningsmedlemmer på registreringstidspunktet.

En stor fordel med å bruke så 'gamle' data, er at vi ikke får 'forstyrret' flyttetallene for gruppen 'Skjulte funksjons- og Psykisk utviklingshemmede' av HVPU-reformen.

I tabellen med beregnet flytteaktivitet oppgir vi gjennomsnittet for flyttingen i årene 1986 og 1987.

Tabell – Beregnet årlig flytteaktivitet for husholdninger med hovedperson under 67 år (Flyttinger for alle husholdninger, inkludert dem med hovedperson over 67 år, i parentes)

	Årlig flytting beregnet ut i fra oppgitte flytteplaner	Årlig flytting beregnet ut i fra faktiske flyttinger
Sterkt funksjons- hemmede	900	1 425
bevegelseshemmede	(1 650)	(2 360)
Andre bevegelses- hemmede	1 020 (2 490)	1 318 (2 582)
Orienterings- hemmede	600 (720)	961 (1 177)
Skjulte funksjons- og Psykisk utviklingshemmede	2 940 (3 030)	3 287 (3 292)
Sum – Husholdninger med funksjonshemninger	5 460 (7 890)	6 991 (9 411)

Det er såpass stort samsvar mellom flyttetall beregnet ut i fra oppgitte flytteplaner og ut i fra faktiske flyttinger, at det ikke blir viktig hvilket av disse alternativene vi velger. I det videre arbeidet vil vi bruke tallene fra de oppgitte flytteplanene.

Et annet argument for å bruke flytteplaner som basis her, er at tallene for faktiske flyttinger bygger på 'tidspunkt for innflytting i nåværende bolig'. De er således noe mer omfattende enn tall som beskriver antall husholdninger som flytter fra én bolig til en annen; de omfatter også nye husholdninger som flytter inn i sin første bolig, f.eks. ved at 20-åringer flytter hjemmefra.

2.3.3.3 Boligutbedringer

BU88-beregningene gir oss et anslag på antall husholdninger som uttrykker at de trenger utbedringer av boligen, på 13 800. Den dominerende gruppen her er husholdninger med sterkt bevegelseshemmede hvor hovedpersonen er over 67 år. Antallet husholdninger i denne kategorien er 8 300. Av disse 8 300 husholdningene bor 5 900 i boliger som ikke tilfredsstillende livsløpsstandard. Det er slett ikke sikkert at disse 13 800 representerer utbedringsbehovet som har oppstått i løpet av et år. Mye kan være akkumulert over lang tid, og utilfredsstillende finansieringsordninger, sammen med nøling hos husholdningene, har ført til at det ikke er blitt gjort noe.

Gjennomgangen her har altså vist at vel 14 000 husholdninger kan ha behov for å finansiere en boligutbedring for å tilrettelegge boligen for funksjonshemmede husholdningsmedlemmer i løpet av ett år. Vel 4 000 nye husholdninger vil kunne ha behov for støtte til etablering i selvdiskonert bolig. (Selvdiskonert bolig kan selvsagt være en leiebolig.)

2.4 Bokostnader for funksjonshemmede

I dette avsnittet skal vi se på hvilke bokostnader husholdninger hvor noen har en funksjonshemning, vil få hvis de anskaffer seg ny eller brukt bolig. Vi vil bygge på to hovedpillarer i dette arbeidet:

1. Beskrivelse av bokostnader (-utgifter) for rimelige boliger som ikke er spesielt tilrettelagt for funksjonshemmede. Her skal vi se på både nybygde boliger og bruktboliger.
2. Beskrivelse av ulikheter mellom 'rimelige boliger' for husholdninger hvor ingen er funksjonshemmet, og 'rimelige boliger' hvor minst én person i husholdningen har en funksjonshemning. Under dette punktet skal vi fokusere på hvilke kostnadsforskjeller som genereres av ulike 'ekstrakrav til boligen'. Bakgrunn for denne beskrivelsen vil være notat fra Jon Christophersen. Dette notatet finnes i rapporten som Vedlegg 1.

2.4.1 Ordinære kostnader

2.4.1.1 En rimelig bolig

Vi skal her forsøke å finne fram til kostnadene forbundet med en rimelig bolig som ikke er spesielt tilrettelagt for at personer med en funksjonshemning skal fungere godt i boligen. Med en rimelig bolig mener vi en bolig med nøktern, men tilfredsstillende kvalitet. Det er klart at dette er et normativt spørsmål, og når en leser skal vurdere våre konklusjoner, må hun vurdere om hun er enig i vår definisjon av en rimelig bolig.

Hva som er en nøktern bolig med tilfredsstillende kvalitet for en husholdning, vil selvsagt avhenge av antall personer i husholdningen. Tilfredsstillende standard innebærer for oss blant annet at det er et godt bad inne i boligen. I de aller fleste boliger i Norge finnes dette i dag. Utover dette uttrykker vi en 'tilfredsstillende bolig av nøktern kvalitet' i antall rom, og vi legger oss på følgende standard:

Husholdninger med én voksen og ingen barn:	2 rom
'Par'husholdninger med to voksne og ingen barn:	2 rom
Andre 'flervoksen' husholdninger uten barn:	(Antall voksne + 1) rom
Husholdninger med én voksen og inntil to barn:	3 rom
Husholdninger med to voksne og inntil to barn:	3 rom
Husholdninger med to eller én voksen og flere enn to barn:	4 rom

Det er mulig at vi her har latt den 'rimelige boligen' vokse noe for svakt med voksende husholdningsstørrelse, men som vi tidligere har nevnt – dette er et vurderings spørsmål.

Vi skal også være klar over at det i deler av landet ikke er noe tilbud av små boliger, og at man derfor kan være nødt til å akseptere større boliger som rimelige, også for små husholdninger.

2.4.1.2 Boligpriser – brukte boliger

For å finne bokostnader for husholdninger som kjøper og flytter inn i de boligene vi har definert som rimelige boliger, må vi kjenne prisene på disse boligene. De siste årene har vi etter hvert fått relativt gode prisstatistikker for brukte boliger gjennom Eiendomsmeidlerforbundets/ECONs prisstatistikk og NBBLs statistikk over omsetningen av brukte borettslagsboliger.

Vi velger i dette arbeide å basere oss på NBBLs omsetningsstatistikk. Årsaken til at vi velger nettopp denne er to-delt. For det første representerer boligmassen som forvaltes av boligsamvirket, en relativt homogen boligmasse som har en standard som kan beskrives som tilfredsstillende. For det andre har vi definert vår 'rimelige bolig' i forhold til antall rom. Dette gjør at vi kan bruke NBBL-statistikken direkte uten å behøve å gjøre noen bearbeidinger.

Et problem vi må forholde oss til, er de store fluktuasjonene i boligpriser vi har hatt gjennom de siste årene. Vi vil ta utgangspunkt i en beskrivelse av boligprisene nå, men vi må også forsøke å vise i hvilken grad kvaliteten på boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede er robust overfor endringer i boligprisene. Det er viktig å være klar over at når vi i beregningene våre tar utgangspunkt i boligprisene nå, er det ikke i noen tro på at boligprisene i Norge har funnet et stabilt leie, men fordi vi er nødt til å velge et sett med priser som skal inngå.

Forutsetninger og valg som ligger bak våre beregnede boligpriser:

Hustype:

For to- og treromsboligene skal vi se på boliger som ligger i blokk. For større boliger skal vi se på boliger som ligger i småhus.

Tidspunkt:

I innledningen av avsnittet sa vi at vi skulle bruke boligprisene 'nå' i analysen vår. I praksis betyr dette at vi velger boligprisene i første og andre halvår 1991. For bruktboligprisene ville det ha vært mulig å fått fram nyere data, men for flere av de andre variablene som vi kommer til å bruke i analysen, vil vi bare ha data for 1991, blant annet gjelder dette priser på nye boliger.

Regioninndeling:

Når vi skal velge hvordan prisopplysninger skal splittes opp på ulike regioner, må vi avveie to hensyn opp mot hverandre. Datamengden skal være håndterbar i en analyse som også drar inn mange andre forhold og variable. Dette taler for å bruke så få regioner som mulig. Samtidig skal vi fange opp mest mulig av regional prisvariasjon, noe som taler for å bruke flest mulig regioner.

Den måten vi velger å gjøre dette på er at vi presenterer tall for gjennomsnittspriser for landet sett under ett, og for å gi et bilde av den regionale variasjonen, tar vi med tall for Oslo og Nord-Norge også.

Tabell: Priser fra NBBL-statistikken – andre halvår 1991

	Priser 2-romsboliger i blokk	Priser 3-romsboliger i blokk	Priser 4-romsboliger i småhus
Hele landet	292 037 (87 547)	346 244 (81 422)	500 428 (155 578)
Oslo	297 776 (72 071)	371 738 (68 287)	629 010 (177 471)
Nord-Norge	218 385 (16 957)	281 173 (20 660)	363 490 (98 085)

Tallene i parentes er fellesgjelden som er knyttet til boligen. Kjøpere av borettslagsboliger behøver ikke finansiere hele kjøpesummen, for en del av kjøpesummen – fellesgjelden – overtar kjøperen selgerens forpliktelser. Det som kjøperen må finansiere umiddelbart, er 'innskuddet' eller total kjøpesum minus fellesgjeld. Et eksempel klargjør dette: total omsetningspris for toromsboliger i Nord-Norge er 218 385 kroner, fellesgjelden som kjøperen overtar fra selger er på 16 957 kroner. Det som kjøperer må finansiere umiddelbart, er $(218\ 385\ \text{kroner} - 16\ 957\ \text{kroner}) = \underline{201\ 428\ \text{kroner}}$.

I bokostnadsberegningene vil vi få bruk for utviklingen i boligprisene gjennom ett år. Vi presenterer derfor en tabell med boligpriser i andre halvår 1990.

Tabell: Priser fra NBBL-statistikken – andre halvår 1990

	Priser 2-romsboliger i blokk	Priser 3-romsboliger i blokk	Priser 4-romsboliger i småhus
Hele landet	329 456 (74 377)	382 384 (71 232)	521 899 (149 296)
Oslo	368 476 (56 176)	435 205 (51 247)	663 400 (127 400)
Nord-Norge	224 859 (17 460)	289 509 (21 272)	374 266 (100 992)

Prisene i andre halvår 1990 kommer vi til å tolke som prisene ved inngangen av 1991, prisene i andre halvår 1991 kommer vi til å bruke som anslag på boligprisene ved utgangen av 1991.

Den generelle prisstigningen gjennom året 1991 var på om lag 2,6 %.

I det praktiske analysearbeidet kommer vi i liten grad til å utnytte informasjonen om regional prisvariasjon. Vi har likevel tatt med disse opplysningene her for å vise hvor betydelig den kan være.

2.4.1.3 Boligpriser – nybygde boliger

For nybygde boliger skal vi hente fram opplysninger om anleggskostnadene for de samme tre boligtypene som vi har funnet bruktpriiser på. I tillegg skal vi her også ta med anleggskostnadene for frittliggende enebolig med 4 rom og kjøkken (i de husbankfinansierte boligene av denne typen var gjennomsnittsårealet i 1991 på 109,9 m²).

For kostnadene i 1991 har vi tre kilder for kostnadene: NBBL prisstatistikk for nybygde borettslagsboliger, Husbankens årsstatistikk for 1991 og Byggforsks boligmarkedsmo-
dell BUMOD. De to siste av disse datakildene gir oss dårlige muligheter til å splitte opp i flere regioner:

I tabellen nedenfor gir vi

Byggekostnadene i (ved inngangen til) 1991:

	NBBL statistikk	Husbankens årsstatistikk	BUMOD	'Vårt anslag'
2 rom blokk	675 690 (455 753)		428 932 ^b	552 500 (359 125)
3 rom blokk	754 091 (469 478)		545 711	649 500 (422 175)
4 rom småhus	954 823 (695 094)	816 800 ^a (454 500)	644 895 ^c	800 000 (520 000)

a Dette tallet er for frittliggende enebolig med 4 rom og kjøkken. Tallet i parentes er det gjennomsnittlige oppføringslånet til slike boliger.

b Dette er byggekostnaden for 1 – 2 roms boliger i blokk.

c Dette er byggekostnaden for 3 – 4 roms boliger i småhus.

Noe av det mest slående vi finner i tabellen ovenfor, er det store spriket mellom 'de beregnede kostnadstallene' vi finner i BUMOD og kostnadstallene fra NBBL-statistikken. Det kan ligge flere årsaker bak dette:

- i) BUMOD-tallene gjelder for samlegupper av boliger og er nok gjennomgående noe mindre enn NBBL-boligene (Jf. pkt. b og c). Dette gjelder dog ikke for kategorien tre-roms boliger i blokk.
- ii) NBBL-statistikken gjelder boliger solgt for første gang i 1991. En del av de boligene som ble førstegangs solgt i 1991, ble bygd under 'byggeboomen' da byggekostnadene lå til dels betydelig høyere enn det de gjør nå.

Vi har forsøkt å ta hensyn til disse to feilkildene og legger oss på et anslag som ligger midt i mellom NBBL-statistikken og BUMOD. I de beregnede kostnadene har vi satt det ordinære oppføringslånet til 65 % av kostnadene.

2.4.2 Bokostnader i de spesifiserte boligene

2.4.2.1 Bokostnadsbegrepet

Vi begynner dette avsnittet med å gå igjennom de enkelte komponentene som utgjør kostnaden ved å bo i en selveid¹⁸ bolig.¹⁹

- Kapitalkostnader, dvs. kostnaden forbundet med å ha kapital bundet opp til boligen.

Vi har spesifisert depresiering/vedlikehold som en egen post. Kapitalkostnaden faller da sammen med renter på kapitalen som er bundet i boligen. Vi bygger beregningene våre på den forenkende forutsetningen at innskuddsrente (eller en annen plasseringsrente) er lik utlånsrenten²⁰. Denne forenklingen medfører at finansieringen (egenkapital eller lån) av boligen ikke påvirker kapitalkostnadene.

Kapitalkostnadene (KK), eksklusive depresiering/vedlikehold og subsidier knyttet til finansieringen, blir da ganske enkelt normalforrentningen av boligens (markeds)verdi:

$$KK = P_B * r$$

- Subsidiering av boliger

s_i er nåverdien av subsidieringen av husbanklån av type i knyttet til boligen, pr. krone husbanklån. Subsidieverdien beregnes på husholdningens hånd under forutsetning av at den nominelle markedsrenten (effektivt rente) er 13 % gjennom hele beregningsperioden. 13 % benyttes også som kalkulasjonsrente. s_i beregnes til (toppskrift r står for lån med redusert rente):

s _{oppføringslån}	=	<u>0,26969 kroner</u>	
s _{ervervslån}	=	<u>0,252159 kroner</u> (16 års løpetid)	<u>0,26969 kroner</u> (30 års løpetid)
s ^f _{oppføringslån}	=	<u>0,3438 kroner</u>	
s ^f _{ervervslån}	=	<u>0,315703 kroner</u> (16 års løpetid)	<u>0,3438 kroner</u> (30 års løpetid)
s _{etableringslån}	=	<u>0,253044 kroner</u>	
s ^f _{etableringslån}	=	<u>0,31524 kroner</u>	
s _{etableringstilskudd}	=	1	

Det vi har målt her, er nåverdien av subsidieringen, målt på låntakerens hånd. Senere, når vi beregner den offentlige ressursbruken i boligfinansieringen for husholdninger med funk-

¹⁸ Med selveid bolig mener vi selveierboliger og andelsboliger.

¹⁹ I en leid bolig vil bokostnaden falle sammen med husleien pluss eventuelt rentetap på depositum.

²⁰ Om vi hadde tatt hensyn til at den innskuddsrenten de fleste kan oppnå, ligger under utlånsrenten, ville vi ha fått lavere kapitalkostnader for husholdninger som har høy egenkapital/formue enn for husholdninger med ingen eller lav egenkapital.

sjonshemmede medlemmer, kommer vi til å presentere beregninger av nåverdien av subsidieringen målt på subsidieyterens hånd. Ettersom vi antar at boligsøkere og staten har ulik innlånsrente, faller disse to verdiene ikke sammen. Den beregnede subsidieringen bygger på at lån tas opp ved overtagelse av boligen. I de konkrete beregningene av bokostnader vil ta hensyn til eventuell overtagelse av oppføringslån på en andelsbolig i form av boligens del av borettslagets gjeld – altså andel fellesgjeld.

Vi har her ikke trukket inn bostøtten; dette er én av de viktigste formene for boligsubsidiering. På tross av dette, velger vi å beregne bokostnader før bostøtte, for så å korrigere for bostøtten etterpå. En årsak til dette er at størrelsen på bostøtten i større grad er knyttet til husholdningskarakteristika enn til egenskaper ved den enkelte boligen. En inspeksjon av bostøtteregisteret for de første fire måneder i 1991 viser f.eks. at samvariasjonen mellom antall rom i en bolig og utbetalt bostøtte er meget svak når vi ikke korrigerer for husholdningsegenskaper.

– Driftskostnader for boligen

Denne komponenten kalles i Moum (1989) depresiering/vedlikeholdskostnader, og Moum peker på at det selvsagt vil være substitusjonsmuligheter mellom disse to komponentene. I forbindelse med arbeidet med boligmarkedsmodellen BUMOD er det beregnet driftskostnader for ulike boligtyper i faste 1980-kroner. Framskrivning av disse til kroneverdien i 1991 og et påslag for realvekst gir oss følgende anslag på driftskostnadene:

2 rom i blokk: $d_2 = 11\,330$ kr

3 rom i blokk: $d_3 = 18\,884$ kr

4 rom i småhus: $d_4 = 29\,769$ kr

I disse kostnadene inngår følgende komponenter: energikostnader, kommunale avgifter, forsikring, 'fellesutgifter' og ytre og indre vedlikehold. For enkelte av disse komponentene vil nok realprisene ha steget fra 1980 til i dag, og vi har skjønnsmessig satt realveksten i prisene til 3 %²¹.

²¹ Spesielt energiprisene og de kommunale avgiftene har hatt en realprisstigning gjennom de siste 10 årene.

– Skattefordel ved eie av bolig

Skattefordel ved eie av bolig kan i vårt noe forenklete opplegg illustreres på følgende måte:

1. Lav ligningstakst og lav sats for beregning av 'inntekt av egen bolig' gir lavere inntektsbeskatning av avkastningen på boligkapital enn på annen kapital. Når vi kaller markedsprisen på boligen for P_B , likningstaksten for LT_B og normalavkastningen på kapital for r ,²² får vi følgende uttrykk for skattefordelen SKF:

$$SKF = 0,28 * P_B * \{r - lt_B * 0,025\}$$

hvor lt_B er ligningstakten, korrigert for bunnfradraget, uttrykt som andel av boligens markedsverdi.

Uttrykket for SKF framkommer ved en sammenligning av skattbar nettoinntekt for boligeiere og husholdninger som ikke eier egen bolig. Realøkonomisk kan man si at det å kjøpe (eller det å eie en bolig) på et gitt tidspunkt, påvirker sammensetningen av en husholdnings formue, og ikke størrelsen på formuen. Skatteøkonomisk blir bildet noe anderledes. Dette viser vi nedenfor:

En husholdning har en inntekt eksklusive kapitalinntekter på R kroner, de har en formue på F kroner og ingen boligformue. Deres skattbare nettoinntekt blir da:

$$I_{ub} = R + r * F - SF$$

hvor SF er 'standardfradrag'. Om den samme husholdningen hadde kjøpt en bolig til en pris P_B , og lånefinansiert en andel f av dette kjøpet, ville husholdningens nettoskattbare inntekt (I_{mb}) ha blitt:

$$\begin{aligned} I_{mb} &= R + r * (F - (1-f) * P_B) - f * P_B * r + LT_B * 0,025 - SF \\ &= R + r * (F - P_B) + LT_B * 0,025 - SF \end{aligned}$$

Skattefordelen beregner vi da som forskjellen i skatt mellom to husholdninger som er like på alle måter, bortsett fra at den ene eier en bolig og at den andre ikke eier bolig. For å beregne skattefordel bruker vi den nåværende nettoskattesatsen på 28 %, da boligkjøpet ikke påvirker bruttoinntekten, og får:

$$\begin{aligned} SKF &= 0,28 * (I_{mb} - I_{ub}) = 0,28 * (R + r * (F - P_B) + LT_B * 0,025 - SF - R - r * F + SF) \\ &= 0,28 * P_B * \{r - lt_B * 0,025\} \end{aligned}$$

Av mellomregningen ser vi hvorfor finansieringen av boligen ikke påvirker skattefordelen når vi lar innskuddsrente og utlånsrente falle sammen.

²² Både her og videre i arbeidet kommer vi til å se bort fra forskjellen mellom innskuddsrente og utlånsrente. Dette fører til at brukerkostnaden for en bestemt bolig blir uavhengig av om boligen finansieres gjennom egenkapital eller lån. Vi vet at forutsetningen vår her er feil, men den er en forenkling som gjør arbeidet vårt mye lettere. En illustrasjon av finansierings betydning når rentemarginen er positiv finnes i Barlundhaug (1992).

Moum (1989) s. 287, sier at ligningstakstens andel i 1988 trolig lå på 20 % av boligens verdi. Det betyr at vår lt_B trolig lå på om lag 0,2 i 1988. Vi antar at prisfallet på boliger og oppjusteringer av ligningstaktene har presset lt_B opp til 0,45 nå, og vi legger dette anslaget til grunn for våre beregninger.

2. Den lave ligningstaksten påvirker også formuesansettelsen, og dermed formuesskatten. Formuesskatten er imidlertid ganske lav og vil komme til anvendelse for relativt få husholdninger med funksjonshemmede. Vi velger derfor å se bort fra denne skattefordelen i beregningene her (formuesskattefordelen er belyst i Barlindhaug, 1992).

Selv om vi henter prisdata fra 1991 (og noen inntektsdata fra 1987!), har vi valgt å legge skattesystemet for 1992 til grunn for beregningen av skattefordelen. Dette gjør vi fordi hensikten med dette arbeidet ikke er gjøre en historisk analyse, men å se på muligheter og begrensninger i dagens system for husholdninger hvor én eller flere personer har en funksjonshemming.

– Formuesendring som følge av prisomvurderinger for boligen

Kjøp eller eie av bolig er for de fleste husholdninger ikke bare en måte å skaffe seg bolig-tjenester, men også den største formueskomponenten. Dette formuesobjektet har i tillegg vist kraftige svingninger i pris i tiden fra 1985 fram til i dag. Bokostnaden eller bruker-kostnaden for bolig har vi definert som forskjellen mellom disponibel inntekt mellom en husholdning som eier en bolig og tilsvarende husholdninger som ikke eier bolig.

Prisstigning på boligen kan sammenlignes med en kursstigning på aksjer og må regnes som en inntektsøkning. Den reelle forskjellen mellom prisen på en bolig ved inngangen og utgangen av året kaller vi dP_B . Prisgevinsten neddiskonteres til 'begynnelsen av året'. Som kalkulasjonsrente bruker vi markedsrenten.

Prisstigning på boliger reduserer altså kostnaden ved å eie og å bruke en bolig gjennom et år. Tilsvarende øker kostnaden ved å eie en bolig når prisene faller.

Av det foregående kan vi uttrykke bokostnaden (BK_B) eller brukerprisen for boligkapital i et år med stasjonært prisnivå.

$$(*) \quad BK_B = KK - \text{Subsidiering} + \text{Driftskostnader} - SKF - \text{Prisøkning på boligen} \\ = r * P_B - \sum s_i HBL_i + d_B - 0,28 * P_B * \{r - lt_B * 0,025\} - dP_B / (1 + r)$$

2.4.2.2 Datering og diskontering av pengestrømmene

De ulike beløpene i (*) refererer til ulike tidspunkt, og det er ikke umiddelbart opplagt hvordan de best kan aggregeres. Vi velger å uttrykke bokostnadene i et år som en kroneverdi ved inngangen av året. Renter og avdrag antar vi betales i slutten av året. Disse må altså sammen med kapitalgevinsten deflateres tilbake til inngangen av året. I praksis kan vi løse dateringsproblemene ved å se på r som en realrente.

$$dP_B \text{ blir følgelig lik: } dP_B = \{P_B - (P_{\text{slutt}} / (1 + \pi))\} / (1 + r)$$

Når r tolkes som en realrente, må vi skrive om uttrykket for skattefordelen da beskatningen av finansinntekter i Norge er en skatt-på nominelle inntekter:

$$0,28 * P_B * \{r * (1 + \pi) - I_{tB} * 0,025\}$$

Utledningene som hittil er gjort, kan så i neste avsnitt utnyttes til å beregne bokostnader for en del boliger under ulike forutsetninger om finansieringen.

Vi legger en nominell rente på 13 % til grunn for bokostnadsberegningene. Dette innebærer en realrente før skatt på 10,1 % i 1991. Realrenten før skatt faller ned mot 8,5 % i den perioden vi ser på, pga. at vi har lagt inn en forventet vekst i inflasjonstakten til 4 % i beregningene våre.

2.4.2.3 Bokostnadene framover i tiden – brukte boliger

Vi skal se på bokostnadene i de ulike boligtypene i et 20-årsperspektiv. Vi presenterer bokostnadene i form av årskostnader. Vår definisjon av årskostnaden²³ er analog til begrepet permanent inntekt. Årsaken til at vi velger denne presentasjonsmåten, er at når vi analyserer boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede, skal vi ta utgangspunkt i en statistisk analyse for å få illustrert en del sentrale egenskaper ved det nåværende systemet.

Framskrivningene våre bygger på følgende forutsetninger:

1. De reelle driftskostnadene for alle boligtypene lar vi være konstante.
2. Våre anslag på prisene på brukte borettslagsboliger ved inngangen og utgangen av 1991 er presentert i tabellene foran. Når det gjelder utviklingen i prisene gjennom de 20 årene som analysen vår omfatter, har vi tatt utgangspunkt i referansealternativet i boligmarkedsmodellen BUMOD og beregnet prisindekser for hver enkelt boligtype. Disse indeksene har vi så benyttet til å framskrive de reelle boligprisene. Boligprisene bestemmes i BUMOD hovedsakelig av (real)renteutviklingen, inntektsutviklingen og av demografiske faktorer.
3. Marginalskatten på inntekt antas å ligge konstant på 28 %. Satsen for beregning av 'inntekt av egen bolig' antas også å ligge fast på 2,5 %.
4. Vi har anslått ligningstakstene for boliger til å ligge på 45 % av boligens markedsverdi, videre legger vi inn en antagelse i beregningene våre om at ligningstakstene økes med 2,5 prosentpoeng i hvert år fram til ligningstakstene ligger på 75 % av boligens markedsverdi.²⁴

²³ Årskostnaden beregnes ved at vi først beregner nåverdien av bokostnaden over 20 år. Deretter legger vi denne nåverdien ut som en annuitet over 20 år som en slags årsbokostnad. For å vise hvordan denne års bokostnaden avhenger av den perioden vi velger, skal vi også presentere årsbokostnader for 10- og 15-årsperioder.

²⁴ I den norske skattedebatten har det i de fleste sammenhenger blitt framhevet at det er behov for å få en mer likeartet behandling av ulike inntektsarter – spesielt gjelder dette ulike typer kapitalinntekt. Dette forholdet mener vi kan være med på å presse ligningstakstene oppover.

Boårskostnaden vil selvsagt avhenge av i hvilke grad boliger finansieres gjennom finansieringsordninger som inneholder et subsidie-element. Boårskostnadsberegningene utføres derfor for ulike finansieringspakker.

Finansieringspakke 1:

Hele fellesgjelden består av et åtte år gammelt oppføringslån i Husbanken på ordinære betingelser. Bortsett fra fellesgjelden finansieres boligen i sin helhet av egenkapital eller lån i 'private' banker på markedsvilkår.

Finansieringspakke 2:

Hele fellesgjelden består av et åtte år gammelt oppføringslån i Husbanken på ordinære betingelser. Resten finansieres gjennom etableringstilskudd, etableringslån med redusert rente og egenkapital/privatbanklån på følgende måte:

	Oppføringslån - fellesgjeld	Etablerings-tilskudd	Etableringslån	Egenkapital/privat banklån
2 romsbolig i blokk	74 377	65 000	100 000	90 079
3 romsbolig i blokk	71 232	75 000	130 000	106 152
4 romsbolig i småhus	149 296	85 000	160 000	127 603

Finansieringspakke 3:

Som finansieringspakke 2, men etableringstilskuddet erstattes av en tilsvarende økning av etableringslånet. Etableringslånet antas ikke å være gitt med redusert rente.

Finansieringspakke 4:

Hele fellesgjelden består av et 8 år gammelt oppføringslån i Husbanken på ordinære betingelser. Det gis et ervervslån som er så stort at fellesgjeld pluss ervervslån utgjør 80 % av kjøpesummen, ervervslånet innvilges med redusert rente. Resten av kjøpesummen finansieres ved egenkapital/privat banklån.

	Oppføringslån - fellesgjeld	Ervervslån	Egenkapital/privat banklån
2 romsbolig i blokk	74 377	189 188	65 891
3 romsbolig i blokk	71 232	234 675	76 477
4 romsbolig i småhus	149 296	268 223	104 380

Finansieringspakke 5:

Som finansieringspakke 4, men uten redusert rente.

For ordinære, nøkterne boliger som ikke er tilrettelagt for funksjonshemmede på en måte som øker kostnadene, vil de permanente bokostnadene, målt over et 20-årsperspektiv, under de fem alternative finansieringspakkene være (i parentes gis de samme kostnadene målt over et 15-årsperspektiv):

	2 roms bolig i blokk	3 roms bolig i blokk	4 roms bolig i småhus
Finansieringspakke 1	40 657 (39 897)	52 745 (51 755)	73 764 (71 590)
Finansieringspakke 2	27 600 (30 295)	36 800 (40 366)	54 900 (58 415)
Finansieringspakke 3	37 538 (36 405)	48 869 (47 417)	69 131 (66 405)
Finansieringspakke 4	35 988 (34 529)	46 953 (45 096)	67 143 (63 979)
Finansieringspakke 5	36 977 (35 683)	48 180 (46 528)	68 546 (65 616)

Alle (de permanente bokostnadene) i tabellen ovenfor er for borettslagsboliger med et åtte år gammelt ordinært oppføringslån. Størrelsen på de permanente bokostnadene er imidlertid bare i svært liten grad følsomme for endringer i alderen på oppføringslånet. Når vi varierer alderen på oppføringslånet mellom 2 år og 20 år, varierer den årlige permanente bokostnaden med mellom 1 000 og 1 500 kroner årlig.

2.4.2.4 Bokostnadene framover i tiden – nybygde boliger

De permanente bokostnadene beregnes stort sett på samme måte for nybygde som for brukte boliger. I beregningene av prisendringer vil vi imidlertid bruke andre andrehåndspriser for de nye enn for de brukte boligene. Vi antar at de boligene som bygges nå, har høyere kvalitet enn gjennomsnittet i boligmassen, og setter bruktpriene på boliger bygd i 1991 opp 10 % høyere enn prisen for boliger som kjøpes brukt i 1991.

Finansieringen for de nybygde boligene vil også være noe anderledes, og vi presenterer noen nye finansieringspakker. Finansieringspakke 1, som er fullt ut privatfinansiering, tas med også her som et referansepunkt. Denne skiller seg noe fra finansieringspakke 1 for brukte boliger i og med at brukte boliger antas å være heftet med en fellesgjeld som vi antok var finansiert gjennom et åtte år gammelt ordinært oppføringslån i Husbanken.

Finansieringspakke 6:

Oppføringskostnadene er som i avsnittet 'Boligpriser – nybygde boliger'. Boligene finansieres med 65 % ordinært oppføringslån og 35 % egenkapital/privatlån.

Finansieringspakke 7:

Økning i lånegrunnlag og låneutmåling gir et ordinært oppføringslån som dekker 75 % av oppføringskostnadene. Sytti % av egenkapitalen (altså 17,5 % av oppføringskostnaden) finansieres gjennom etableringslån, resten finansieres med egenkapital/privatlån.

Finansieringspakke 8:

Som finansieringspakke 7, men oppføringslånet gis med redusert rente.

Finansieringspakke 9:

Økning i lånegrunnlag og låneutmåling gir et oppføringslån med redusert rente som dekker 75 % av oppføringskostnadene. Til hver av boligtypene innvilges det et etableringstilskudd på 100 000 kroner.

Under disse finansieringspakkene får vi følgende permanente bokostnader beregnet over en 20-årsperiode (De samme kostnadene, beregnet over en 15-årsperiode, i parentes):

Tabell – Bokostnader i ordinære nybygde boliger. Beløp i kroner

	2 roms bolig blokk	3 roms bolig blokk	4 roms bolig småhus
Finansieringspakke1	64 735 (66 442)	81 388 (83 331)	103 961 (104 690)
Finansieringspakke6	57 749 (58 443)	73 175 (73 928)	93 846 (93 108)
Finansieringspakke7	54 846 (55 166)	69 763 (70 076)	89 642 (88 363)
Finansieringspakke8	52 679 (52 637)	67 215 (67 103)	86 505 (84 701)
Finansieringspakke9	44 217 (43 166)	59 074 (57 991)	78 863 (76 146)

2.4.3 Kostnadsforskjeller mellom boliger for funksjonshemmede og vanlige boliger – Nybygde boliger

Jon Christophersen har i sitt notat '*Kostnader for tilrettelegging ved nybygging og utbedring*' (se Vedlegg 1) gjennomgått hvilke ekstrakostnader i forbindelse med tilrettelegging som ulike typer funksjonshemninger krever. Ekstrakostnadene er her uttrykt i form av arealutvidelses-ekvivalenter. Dette gjør at Christophersens analyse kan anvendes uavhengig av regionale prisvariasjoner og uavhengig av andre svingninger i byggebransjens priser.

Det er viktig å ha for øye at vi i første omgang uttrykker kostnadsforskjellene mellom tilrettelagte og ikke-tilrettelagte boliger i form av arealekvivalenter. Disse må ikke tolkes som om det alltid er snakk om utviding av arealet. Når vi f.eks. finner at den arealekvivalente kostnadsøkningen ved å tilrettelegge en nybygd bolig for orienteringshemmede er på 20 m², så betyr dette ikke at personer med orienteringshemminger trenger 20 m² ekstra areal, men at det koster like mye å tilrettelegge boligen som å utvide arealet med 20 kvadratmeter.

Før vi går løs på selve analysen må vi komme med en **advarsel**: Vi har innen en begrenset ressursramme forsøkt å få fram kostnadene ved tilrettelegging av bolig. Det vi absolutt *ikke* har gjort, er å fastlegge noen form for *norm* for hva en boligtilrettelegging maksimalt vil/bør koste.

For å anvende Christophersens resultater trenger vi da et anslag på kvadratmeterprisen for økninger i boligstørrelse. Vi bruker her en framskrivning av Knut Grevstads byggekostnadsundersøkelse fra 1973, som er referert i dokumentasjonen til boligmarkedsmodellen BUMOD, og som også brukes i denne modellen. Resultatet herfra framskriver vi ved hjelp av BUMODs 'indeks for faktorpriser og produktivitet i byggebransjen' (XC)²⁵. Denne framskrivningen gir oss et uttrykk for kvadratmeterprisen i 1991 målt i 1980-kroner. For å få størrelsen over i 1991-kroner, regner vi om ved hjelp av konsumprisindeksen (KPI). Vårt anslag på kvadratmeterprisen i 1991 målt i 1991-kroner blir da:

$$\begin{aligned} \text{Blokk: } & 2\,200 \text{ 1980-kr} * XC * (KPI^{1991}/KPI^{1980}) = \\ & 2\,200 \text{ 1980-kr} * 0,945 * (237,9/110,9) = \underline{4\,460 \text{ kroner}} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Småhus: } & 3\,200 \text{ 1980-kr} * XC * (KPI^{1991}/KPI^{1980}) = \\ & 3\,200 \text{ 1980-kr} * 0,945 * (237,9/110,9) = \underline{6\,487 \text{ kroner}} \end{aligned}$$

Utfra Christophersens anslag på ekstrakostnader (målt i arealekvivalenter) og kostnadstallene fra Grevstad/BUMOD, får vi følgende ekstrakostnader for nybygde boliger for funksjonshemmede etter funksjonshemningens art:

	Ekstra-arealekvivalenter kvadratmeter	Kostnadsøkninger for boliger i blokk	Kostnadsøkninger for boliger i småhus
Sterkt bevegelseshemmet	45 m ²	200 700 kr	291 915 kr
Bevegelseshemmet	20 m ²	89 200 kr	129 740 kr
Orienteringshemmet	20 m ²	89 200 kr	129 740 kr
Skjult funksjonshemning	18 m ²	80 280 kr	116 766 kr
Psykisk utviklingshemmet	20 m ²	89 200 kr	129 740 kr

²⁵ Vi bruker her BUMODs indeks for faktorpriser og produktivitetsbedring. I BUMOD korrigeres denne for endringer i fortjenestemarginer i byggebransjen som følge av endringer i kapasitetsutnyttelsen i bransjen. Våre anslag på kvadratmeterprisene for arealutvidelser kan dermed ses som en slags 'normalpris' rensket for konjungtursvingninger.

Når vi sammenstiller disse beregnede ekstrakostnadene med de 'ordinære' nybyggingskostnadene/prisene som vi tidligere har anslått, får vi følgende anslag på prisene på velegnede nye boliger for funksjonshemmede.

	Oppføringskostnader 2 roms boliger i blokk	Oppføringskostnader 3 roms boliger i blokk	Oppføringskostnader 4 roms boliger i småhus
Sterkt bevegelseshemmet	753 200 kr	850 200 kr	1 091 915 kr
Bevegelseshemmet	641 700 kr	738 700 kr	929 740 kr
Orienteringshemmet	641 700 kr	738 700 kr	929 740 kr
Skjult funksjonshemning	632 780 kr	729 780 kr	916 766 kr
Psykisk utviklingshemmet	641 700 kr	738 700 kr	929 740 kr

2.4.3.1 Bokostnader i tilrettelagte nye boliger

Som vi ser av tabellen ovenfor, varierer oppføringskostnaden for en fungerende bolig for en husholdning med personer med funksjonshemning(er) naturlig nok med funksjonshemningenes art og omfang. Dermed vil også bokostnadene variere mellom husholdninger. I dette avsnittet skal vi presentere tabeller med bokostnader etter boligtype, funksjonshemning og finansiering.

Vi vil bygge beregningen av (de permanente) bokostnadene på at en del forenklinger:

- i) Andrehåndsprisen på en bolig påvirkes ikke av tilpasninger til de behovene en person med funksjonshemning(er) har.
- ii) Driftskostnadene/slitasjen for en bolig som er spesielt tilrettelagt, og som bebos av en husholdning med medlemmer som har en funksjonshemning, er lik de ordinære driftskostnadene og slitasjen.

Under disse forutsetningene får vi følgende anslag på de permanente bokostnadene:

Tabell – Bokostnader, sterkt bevegelseshemmede

	2 roms bolig i blokk	3 roms bolig i blokk	4 roms bolig i småhus
Finansieringspakke 1	86 194 kr	102 487 kr	135 174 kr
Finansieringspakke 6	76 670 kr	92 097 kr	121 368 kr
Finansieringspakke 7	74 179 kr	89 284 kr	117 755 kr
Finansieringspakke 8	71 618 kr	86 394 kr	114 043 kr
Finansieringspakke 9	63 821 kr	78 917 kr	107 366 kr

For å illustrere bokostnadens avhengighet av finansieringen, kan vi sammenligne den rene privatfinansieringen i finansieringspakke 1 med bokostnaden i en fireromsbolig i småhus for en husholdning som får finansieringspakke 9, med utvidet oppføringslån, med redusert

rente og etableringstilskudd. Den gunstigste finansieringen i dette tilfellet gir da en månedlig bokostnad som er 2 300 kroner lavere enn privatfinansiering.

Sammenligning mellom finansieringspakke 9 og ordinære husbankbetingelser (finansieringspakke 6) viser at spesielt gunstige betingelser som 'funksjonshemmethusholdninger' kan få, gir en reduksjon i månedlig bokostnad på 1 160 kroner.

Christophersens 'ekstrakostnadsberegninger' viser at forventet bokostnad for gruppene 'Bevegelseshemmet', 'Orienteringshemmet' og 'Psykisk utviklingshemmet' ligger svært nær hverandre, og vi presenterer tallene for disse tre gruppene samlet i tabellen nedenfor:

Tabell – Bokostnader
Bevegelseshemmede, Orienteringshemmede og Psykisk utviklingshemmede

	2 roms bolig i blokk	3 roms bolig i blokk	4 roms bolig i småhus
Finansieringspakke 1	74 273 kr	90 925 kr	117 834 kr
Finansieringspakke 6	66 159 kr	81 585 kr	106 077 kr
Finansieringspakke 7	62 787 kr	77 703 kr	101 193 kr
Finansieringspakke 8	60 270 kr	74 806 kr	97 546 kr
Finansieringspakke 9	52 104 kr	66 961 kr	90 333 kr

Ikke overraskende ser vi at bokostnadene for sterkt bevegelseshemmede i tilrettelagte boliger ligger relativt høyt over bokostnadene for personer med andre funksjonshemninger.

Når det gjelder gruppen skjulte funksjonshemninger, ligger bokostnaden pr. år jevnt over 1 000 til 1 200 kroner lavere enn for gruppene i tabellen ovenfor.

2.4.4 Kostnader forbundet med tilrettelegging av brukte boliger

Kostnadsberegningene i Christophersens vedlegg til denne rapporten kan også benyttes til å anslå ut hvor mye det koster å utbedre den boligen som en person bor i, når/dersom en funksjonshemning inntreffer. Denne størrelsen avhenger selvsagt av utformingen til boligen i utgangspunktet. Likevel gir det god mening å beregne 'typiske' utbedringsbehov.

Som en forenkling deler vi boligene til husholdninger med funksjonshemmede inn i tre grupper:

- i) Boliger som fungerer godt og ikke trenger noen utbedringer
- ii) Boliger som tilfredsstillter livsløpsstandard, men som trenger utbedring
- iii) Boliger som ikke tilfredsstillter livsløpsstandard og som trenger utbedring

Vår interesse fokuseres på boligene i gruppe ii) og iii), selv om det selvsagt er en ganske grov forenkling å operere med en slik todeling av de boligene som trenger utbedringer. I boligmassen i Norge er nok utbedringsbehovene kontinuerlig fordelt slik at det blir noe upresist å operere bare med tre nivåer på standarden. Vi håper likevel at vi igjennom å

forenkle problemet ned til å se på 'den typiske boligen' innen disse to boliggruppene, som ikke vil fungere godt uten utbedringer, kan få innsikt som hjelper oss til å vurdere boligstandarden for husholdninger med personer som har en eller flere funksjonshemninger.

Utbedringsbehovet målt i arealekvivalenter for de to boliggruppene kan vi uttrykke i en tabell²⁶:

	Utbedringsbehov i boliger som tilfredsstillere kravene til livsløpsbolig	Utbedringsbehov i boliger som ikke tilfredsstillere kravene til livsløpsbolig
Sterkt bevegelseshemmet	32 m ²	55 m ²
Bevegelseshemmet	4 m ²	24 m ²
Orienteringshemmet	4 m ²	24 m ²
Skjult funksjonshemning	15 m ²	21 m ²
Psykisk utviklingshemmet	20 m ²	21 m ²

I forbindelse med tabellen vil vi igjen understreke at de tallene som gis i tabellen **ikke** er ekstra arealbehov, men et uttrykk for at å tilrettelegge en bolig av den bestemte typen for en person med en gitt funksjonshemning, vil koste like mye som en utviding av arealet med så mye som oppgitt i tabellen. For eksempel vil det koste like mye å utbedre en livsløpsbolig slik at den er velegnet for en orienteringshemmet person, som det vil koste å utvide arealet med 4 m².

Vi har ingen statistikk over kostnader pr. arealekvivalent for utbedringer. Husbankstatistikken gir opplysninger om kostnader pr. utbedringssak, men når vi ikke kjenner de enkelte sakene, er det umulig å benytte disse opplysningene på en god måte. Når det gjelder tilbygg, uttaler Christophersen i sitt vedlegg til denne rapporten at '*Kvadratmeterprisen for slike tilbygg ligger betydelig over nybyggpriser*'. Vi gjør et skjønnsmessig anslag og setter kostnaden pr. arealekvivalent i utbedringssaker til 125 % av kvadratmeterprisen på bygging av boliger i småhus – altså til 8 110 kroner. Denne prisen kan vi benytte til å beregne utbedringsbehovet målt i kroner:

Tabell – Utbedringsbehov målt i kroner

	Utbedringsbehov i boliger som tilfredsstillere kravene til livsløpsbolig	Utbedringsbehov i boliger som ikke tilfredsstillere kravene til livsløpsbolig
Sterkt bevegelseshemmet	259 520 kr	446 050 kr
Bevegelseshemmet	32 440 kr	194 640 kr
Orienteringshemmet	32 440 kr	194 640 kr
Skjult funksjonshemning	121 650 kr	170 310 kr
Psykisk utviklingshemmet	162 200 kr	170 310 kr

²⁶ Det dreier seg i tabellen (og i resten av rapporten) seg om boliger hvor det kan gjennomføres individuell tilpasning. Dette betyr at vi ikke tar med oss kostnader forbundet med installering av heis i blokker og bygårder.

2.4.4.1 Bokostnader i tilrettelagte eksisterende boliger

På samme måte som for de nye boligene, går vi ut fra at driftskostnader og omsetningspriser for en bolig forblir upåvirket av om boligen utbedres. Vi kan da beregne endring av bokostnad som følge av utbedringsbehov.

Også for utbedrings sakene vil (påvirkningen på) bokostnaden påvirkes av funksjonshemningens art, omfang og finansiering. Til hjelp i beregningene formulerer vi derfor noen 'finansieringspakker':

Finansieringspakke 1 er som foran, fullt ut privatfinansiering.

Finansieringspakke 10:

20 % egenkapital/privatfinansiering, et utbedringstilskudd på 10 000 kroner og den resterende summen blir gitt i form av utbedringslån fra Husbanken. Hvis utbedringslånet overstiger 130 000 kroner, gis det med løpetid på 30 år, ellers er løpetiden 16 år.

Finansieringspakke 11:

Som finansieringspakke 10, men utbedringslånet gis med redusert rente.

Vi skal vise hvordan utbedringsbehovene som er uttrykt i kroner ovenfor, vil slå ut i de permanente bokostnadene. Det vi viser er hvordan en utbedring slår ut i årlig økning i bokostnadene, ikke hvilke bokostnader en vil ha i de utbedrede boligene. I tabellene skilles det mellom utbedringer av en bolig som allerede tilfredsstiller kravene til en livsløpsbolig, og utbedring av boliger som ikke tilfredsstiller disse kravene.

Tabell – Økning i bokostnadene ved utbedring av livsløpsbolig

	Finansieringspakke 1	Finansieringspakke 10	Finansieringspakke 11
Sterkt bevegelseshemmet	27 712 kr	21 048 kr	19 389 kr
Bevegelses-/orienteringshemmet	3 464 kr	1 967 kr	1 858 kr
Skjulte funksjonshemninger	12 990 kr	9 571 kr	8 978 kr
Psykisk utviklingshemming	17 320 kr	13 027 kr	12 214 kr

Tilsvarende blir tallene for økning i årlig permanent bokostnad:

Tabell – Økning i bokostnadene ved utbedring av boliger som ikke tilfredsstillt kravene til livsløpsboliger

	Finansieringspakke 1	Finansieringspakke 10	Finansieringspakke 11
Sterkt bevegelseshemmet	47 630 kr	36 740 kr	33 829kr
Bevegelses-/orienteringshemmet	20 784 kr	15 590 kr	14 367 kr
Skjulte funksjonshemninger	18 186 kr	13 719 kr	12 862 kr
Psykisk utviklingshemming	18 186 kr	13 719 kr	12 862 kr

For andre grupper enn sterkt bevegelseshemmede og delvis også for psykisk utviklingshemmede vil tilrettelegging av en livsløpsbolig ikke være noe stort løft. Et utbedringstilskudd på 10 000 kroner skal i disse tilfellene være en god støtte for å få gjort utbedringer. Selv med den mest gunstige finansieringsordningen (finansieringspakke 11), vil utbedring av livsløpsbolig gi en økning på vel 1 600 kroner i måneden for husholdninger med personer med sterke bevegelseshemninger.

Boliger uten livsløpsstandard krever en større ressursinnsats når det gjelder tilrettelegging. Mønstrer med at det vil være klart mest ressurskrevende for husholdninger hvor noen er sterkt bevegelseshemmet, gjenfinnes naturlig nok her.

2.4.5 Bokostnader og boutgifter

I dette kapittelet 'bokostnader for funksjonshemmede' har vi forsøkt å beskrive den økonomiske belastningen ved å bo i ulike tilrettelagte og ikke tilrettelagte boliger ved hjelp av et kostnadsbegrep. En dimensjon vi mister når vi bruker et bokostnadsbegrep, er at husholdninger kan bli likviditetsmessig skviset i perioder, selv om de kan greie bokostnadene på noe lengre sikt. Når vi bruker et bokostnadsbegrep forutsetter vi implisitt at slike kortsiktige likviditetsvansker kan møtes gjennom lån eller gjennom sparing i perioder med lavere likviditetsbelastning.

Hvis store likviditetsbelastninger oppstår tidlig i en 'boligkarriere', og husholdningene har problemer med å skaffe seg kortsiktig tilleggsbelåning, kan høye boutgifter føre til problemer som blir tildekket av vår tilnærming med å bruke en langsiktig bokostnad som mål for økonomisk belastning. Det er tre grunner til at vi likevel vil basere analysen vår på bokostnadsbetraktninger i stedet for på boutgiftsbetraktninger:

- Husbankbetingelser gir stort sett relativt lave boutgifter de første årene. En tilnærming hvor vi konsentrerte oppmerksomheten om boutgifter, vil derfor kunne undervurdere den økonomiske belastningen for husholdningene.
- Rådet for funksjonshemmede har undersøkt boligøkonomien for en del utvalgte husholdningstyper hvor noen har en funksjonshemming i rapporten *'Til beste for dem som*

trenger det mest'. I dette arbeidet har man brukt en boutgiftstilnærming. Ved å bygge på et bokostnadsbegrep i vår rapport; utvider vi kunnskapen på feltet.

- En klar styrke ved bokostnadsbegrepet er at det er klart og presist definert. Boutgiftsbegrepet er ikke like entydig når det gjelder behandlingen av f.eks. ekstraordinære avdrag på lån, utsettelse av avdrag på lån og den reelle belastningen ved egenkapitalfinansiering.

Alt i alt mener vi at fordelene ved å bygge analysen på bruk av bokostnadsbegrepet er større enn ulempene ved at vi ikke får alle likviditetsmessige betraktningene like klart fram som vi ville ha fått ved å anvende et boutgiftsbegrep.

2.5 Offentlig ressursbruk forbundet med boligfinansiering for funksjonshemmede

Vi vil her prøve å nærme oss en beskrivelse av hvor mye ressurser som i dag brukes av det offentlige i forbindelse med finansiering av funksjonshemmedes forbruk av boligjenester. Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen som vi ikke kommer til å behandle på en kvantitativ måte, er kostnader forbundet med at folk bor på institusjon, og ikke minst hvordan boligpolitikken kan påvirke antall personer som bor på institusjon. Det er klart at offentlig sektors nettokostnader i meget sterk grad vil bli påvirket av om folk bor på institusjon eller om de bor i egen bolig.

I likhet med flere andre steder i rapporten, skal vi her utnytte den statistikken som finnes til å få fram kvantitative anslag på viktige effekter. Kvaliteten på våre kvantitative anslag kan ikke bli bedre enn kvaliteten på den grunnlagsstatistikken vi tar utgangspunkt i. Når det gjelder beregningen av den offentlige ressursinnsatsen i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede, er vi nødt til å ta utgangspunkt i Husbankens statistikk – men denne er ikke spesielt velegnet som utgangspunkt for en analyse av enkeltgrupper som f.eks. husholdninger hvor noen medlemmer har en funksjonshemning.

Indirekte offentlig finansiering av funksjonshemmedes boligforbruk gjennom at husholdninger med personer med funksjonshemninger betaler egne boutgifter med trygdeinntekter, kommer vi til å se bort fra. Dette er etter vår mening heller ikke snakk om boligsubsidiering, men inntektspolitikk.

En viktig del av de boligpolitiske virkemidlene i Norge, både for husholdninger med og uten funksjonshemmede, er subsidierte lån til boligformål. Offentlig ressursbruk til boligfinansiering for funksjonshemmede kan i denne forbindelsen gis (minst) tre ulike meninger:

1. Samfunnsøkonomisk subsidiering – som består i forskjellen i rentebetalinger på et subsidiert lån og et lån tatt opp på de vilkårene man ville kunne ha fått i et perfekt fungerende kredittmarked. En nærmere begrunnelse for en slik definisjon av samfunnsøkonomisk subsidiering kan vi finne i Hagen og Sandmo (1983).
2. Statsøkonomisk/-finansiell subsidiering – som består i forskjellen mellom den innlånsrenten staten betaler, og den renten som betales av (bolig)lånetakerne.

3. Kostnaden ved ekstra gunstige betingelser som gis til en husholdning fordi én eller flere av husholdningsmedlemene har en funksjonshemning.

Subsidiering av type 1 kan være vanskelig å beregne hvis vi faktisk ikke har et perfekt fungerende lånemarked. For vår del gjør dette ikke noe da vi primært er ute etter å kvantifisere den offentlige ressursbruken. Vi skal altså se bort fra punkt 1 og konsentrere oppmerksomheten om punktene 2 og 3. At vi fokuserer på subsidiering av typene 2 og 3, innebærer at vi måler verdien av subsidieringen på subsidieyterens hånd og ikke på subsidiemottakerens hånd. I avsnittet om bokostnader har vi målt verdien av subsidieelementet i ulike lånetyper, på mottakernes hånd.

Framstillingsmessig vil vi i det følgende gå igjennom hver enkelt ordning som finnes, for så å forsøke å tallfeste ressursbruken forbundet med dem.

2.5.1 Husbankens ordninger

De fleste av Husbankens (HB) ordninger kan ses på som at når HB innvilger et lån, gir den samtidig et løfte om å yte subsidier i et vist antall år framover. Et løfte fordi fordelene med lav rente tilfaller husholdningen etter hvert som renteinntektene kommer.

I en slik situasjon kan man tolke begrepet subsidiering i et år på to ulike måter. Enten kan man se på faktisk subsidiering som skjer i det aktuelle året (dette inkluderer subsidiering av lån som er gitt i en lengre periode forut for året). Eller man kan beregne verdien av alle subsidieforpliktelsene som offentlig sektor påtar seg gjennom avtaler inngått i året. Den første varianten forutsetter at man har oversikt over den utestående lånemassen til husholdninger som har fått spesielle vilkår, som følge av funksjonshemning. På grunn av at det ikke er mulig å få fram hvorvidt husholdningene som har lån i HB, har noen husholdningsmedlemmer med funksjonshemninger når lånene er gitt på ordinære betingelser, er det vanskelig å få fram gode tall for subsidieringen som påløper i hvert år. Vi legger derfor hovedvekten på å få fram tall for (nå) verdien av de subsidiene HB tar på seg i et år gjennom sine utlån.

I beregningene våre vil vi ta renten på 'rentejusterte lån (HB2)' som et uttrykk for statens innlånsrente. Begrunnelsen for dette finner vi i Husbanken (1989) hvor det sies på side 13 at '*Rentejusterte lån er ikke subsidiert av staten*'.²⁷

2.5.1.1 Ordinære oppføringslån

Oppføringslån (HB1):

Verdien/oppofrelsen for staten ved å gi et subsidiert ordinært husbanklån pr. krone lån beregner vi ved å se på forskjellen mellom statens innlånsrente og den renten som et

²⁷ I den boligpolitiske debatten sommeren 1992 har det vært hevdet at HB2-renten ikke bare er subsidiefri, men at den også inneholder en fortjeneste for staten. Vi ser på dette som et resultat av at renten ikke justeres kontinuerlig, men kun ved bestemte tidspunkt. Vi velger derfor å forholde oss til en mer mellomlangsig trend og oppfatter HB2-renten som lik statens innlånsrente, og ser bort fra kortsiktige fluktasjoner.

hushold må betale på sitt Husbanklån. Den finansielle nåverdien for staten av denne subsidieringen beregner vi ved å neddiskontere 'subsidiestrømmen', og vi bruker statens innlånsrente som diskonteringsfaktor.

De beregningene vi har beskrevet ovenfor, gir oss som resultat at hver krone gitt i husbanklån på ordinære husbankvilkår innebærer en subsidieforpliktelse som koster staten 8,3 øre²⁸.

På en tilsvarende måte beregner vi nåverdien av Husbankens subsidieforpliktelser forbundet med å gi to prosentpoeng lavere rente gjennom de første 6 årene og ett prosentpoeng lavere rente i resten av lånets løpetid, på lån gitt til husholdninger med personer med funksjonshemninger. Vi finner at denne nåverdien er 13,4 øre pr. utlånte krone på slike betingelser.

Ut fra Husbankens årsstatistikk er det ikke mulig å si noe presist om hvor stor del av oppføringslånene som går til husholdninger med personer som har funksjonshemninger. Vi prøver imidlertid å anslå denne andelen ved hjelp av de opplysningene vi tross alt har. Det er usikkert i hvilken grad søkerne fra kategorien 'Funksjonshemmede og vanskeligstilte' hører inn under ansvarsreformen for psykisk utviklingshemmede, og etter som finansiering av boliger for psykisk utviklingshemmede gis et 'løft' i 1991–92, ønsker vi ikke å regne dette inn i beregningen av ressursbruk i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede. Tall for antall husholdninger som faller inn under kategorien 'Funksjonshemmede og vanskeligstilte' kan derfor ikke brukes direkte i en beregning av oppføringslån til funksjonshemmede.

I 1989 ble 4 % av oppføringslånene gitt til husholdninger i kategorien 'Funksjonshemmede og vanskeligstilte'. For å få fram de størrelsene vi ønsker, antar vi at andelen husholdninger med funksjonshemmede som får oppføringslån i 1991, var på 4 %. Dette gir oss et anslag på at 560 boliger for husholdninger med funksjonshemmede ble finansiert med ordinært oppføringslån i Husbanken.

Når vi videre antar at husbanklånet pr. bolig til funksjonshemmede er like stort som de gjennomsnittlige oppføringslånene til spesialboliger for funksjonshemmede, får vi følgende anslag på oppføringslån til husholdninger med én eller flere personer som har funksjonshemninger:

$$14\,030 * 0,04 * 431\,700 \text{ kroner} = \underline{242 \text{ millioner kroner}}$$

Omfanget av redusert rente på oppføringslån til husholdninger med funksjonshemmede beregner vi ut i fra hvor mange av boligene til husholdninger med funksjonshemmede som registreres som spesialboliger. I 1991 ble det finansiert 215 spesialboliger for funksjonshemmede. Spesialbolig defineres i årstatistikken som å være '*en bolig som er tiltenkt spesielle grupper som eldre, funksjonshemmede, studenter o.a.. Kan være alle hustyper.....*' Ved denne avgrensingen får vi et anslag på den totale innvilgningen av oppføringslån som har redusert rente:

$$215 * 431\,700 \text{ kroner} = \underline{93 \text{ millioner kroner}}$$

²⁸ I beregningene våre har vi brukt flere desimaler enn det vi gjør i teksten.

Vi må være klar over at disse 215 boligene som vi antar har redusert rente, også inngår i den totale innvilgningen av ordinære oppføringslån til husholdninger med én eller flere personer som har en funksjonshemming.

Ved hjelp av de størrelsene vi har kommet fram til ovenfor, kan vi beregne subsidieelementet i de totale bevilgningene av ordinære oppføringslån til husholdninger med personer som har funksjonshemming(er):

$$242\,270\,040 \text{ kroner} * 0,08296 = \underline{20 \text{ millioner kroner}}$$

Dette tallet på i overkant av 20 millioner representerer en statsøkonomisk subsidiering – altså subsidiering av type 2. Dette er den delen av den generelle subsidiering av boligbyggingen i Norge, gjennom ordinære oppføringslån, som tilfaller husholdninger med funksjonshemmede personer.

Type 3-subsidieringen finner vi ved å regne ut den totale nåverdien av å gi en reduksjon i renten på 215 oppføringslån:

$$92\,815\,500 \text{ kroner} * 0,13352 = \underline{12 \text{ millioner kroner}}$$

Den samlede subsidieringen av boliger for husholdninger med funksjonshemmede gjennom HB1-ordningen ligger altså, under våre forutsetninger, på i overkant av 30 millioner kroner i 1991.

For å illustrere forskjellen mellom vårt statsøkonomiske subsidiebegrep og et 'samfunnsøkonomisk subsidiebegrep', viser vi her størrelsen på type 1-subsidieringen av ordinære oppføringslån til husholdninger med funksjonshemmede i 1991. I denne beregningen bygger vi på en forutsetning om at den nominelle renten i et perfekt fungerende kredittmarked ville ha vært 12,5 %.

$$242\,270\,040 \text{ kroner} * 0,23672 = \underline{57 \text{ millioner kroner}}$$

Rentejusterte lån (HB2):

HB2 er ment å skulle være en noe mindre fordelaktig ordning enn HB1, og systemet er tenkt slik at husholdninger med funksjonshemmede skal få HB1-lån. Derfor gis det ikke mulighet til at funksjonshemmede får redusert rente på HB2. HB2-renten er også ment som en rente som ikke inneholder noe statsøkonomisk subsidieelement.

De to ovennevnte forholdene medfører at HB2-lånene ikke inneholder subsidiering av type 2 og 3, vi ser derfor bort fra disse lånene, når vi beregner ressursbruken i boligfinansieringen for funksjonshemmede.

2.5.1.2 Utbedringslån og -tilskudd

Utbedringslån:

Det ble i 1991 innvilget utbedringslån til 1 098 boliger på sosialt grunnlag gjennom Husbanken. Det gjennomsnittlige lånebeløpet innen denne lånekategorien var på 109 800 kr.

For de lånene som ble bevilget gjennom Husbanken, har vi ikke opplysninger om hvor stor andel gruppen funksjonshemmede utgjør av gruppen 'sosialt grunnlag'. Vi vet imidlertid at alder (over 60 år) er et av kriteriene for å falle inn under gruppen sosialt grunnlag.

Av de utbedringslånene som ble innvilget via kommunene, var 423 av 1 885 lånesøkere funksjonshemmede (22,5 %). Den totale låneinnvilgningen via kommunene var på 79 millioner kroner. Ettersom vi ikke har opplysninger om lånestørrelsen for ulike grupper, antar vi at lånene til funksjonshemmede utgjør samme andel av de totale utlånene som andelen av låntakerne, altså at utbedringslån til funksjonshemmede bevilget via kommunene er:

$$0,225 * 79\ 000\ 000 \text{ kroner} = \underline{18 \text{ millioner kroner.}}$$

Vi antar videre at funksjonshemmedes andel av de lånene som ble bevilget til gruppen 'sosialt grunnlag' direkte fra Husbanken, er lik andelen funksjonshemmede låntakere i gruppen 'sosialt grunnlag' i de lånene som ble bevilget via kommunen. I beregningen lar vi lånet pr. funksjonshemmede lånesøker være det samme som i hele gruppen 'sosialt grunnlag'. Vi får da følgende anslag på utlånene av denne kategorien til husholdninger med personer som har én eller flere funksjonshemninger, fra Husbanken direkte.

$$(1\ 098 * 0,225) * 109\ 800 \text{ kr} = \underline{27 \text{ millioner kroner}}$$

Vårt anslag på total bevilgning av utbedringslån til funksjonshemmede blir da:

45 millioner kroner

Type 2-subsidieringen pr. utlånte krone på utbedringslån med løpetid 30 år faller sammen med subsidieringen av oppføringslån. Type 2-subsidieringen pr. utlånte krone på utbedringslån med løpetid 16 år beregnes til 9,4 øre.²⁹

For å finne den totale type 2-subsidieringen av utbedringslån innvilget i 1991, må vi ha et anslag på andelen av de innvilgede lånene som har løpetid 16 år (a_{16}) og andelen som har løpetid 30 år (a_{30}). I Husbanken (1989) står det at normal løpetid er 16 år, men at hvis utbedringsarbeidene er særlig omfattende, og boutgiften dermed blir særlig omfattende, kan det gis 30 års løpetid. Type 2-subsidieringen kan altså uttrykkes som:

$$(0,08296 * a_{30} + 0,093944 * a_{16}) * 45 \text{ millioner kroner} =$$

Særlig store utbedringslån bevilges direkte fra Husbanken. Hvis vi antar at 50 % av de direkte bevilgede lånene har tredve års løpetid, og at alle lån bevilget via kommunene har 16 års løpetid, får vi følgende anslag:

$$a_{16} = 0,7$$

$$a_{30} = 0,3$$

²⁹ Det kan synes noe paradoksalt at subsidieringen pr. krone utlånt er høyere på det lånet som har 16 års løpetid enn på det lånet som har 30 års løpetid. Årsaken til dette er at topprenten er høyere enn vårt anslag på statens innlånsrente.

Type 2 subsidieringen blir da:

$$(0,08296 * 0,7 + 0,093944 * 0,3) * 45 \text{ millioner kroner} = \underline{4 \text{ millioner kroner}}$$

Når type 3-subsidieringen skal beregnes, får vi inn nok en usikkerhetsfaktor— nemlig hvor stor del av utbedringslånene som er gitt med redusert rente. Vi anslår denne til å være den samme som vårt anslag på andelen av oppføringslånene som gis med redusert rente. Denne er på 38 %. Vi antar også at fordelingen mellom løpetid 16 år og løpetid 30 år er den samme i massen av utbedringslån med redusert rente, som i den totale massen av utbedringslån innvilget i 1991. Nåverdien på statens hånd av type 3-subsidieringen av lån som gis med 16 års løpetid, beregner vi til å være 11,75 øre pr. krone som ytes i lån. Den samlede type 3-subsidieringen forbundet med innvilgning av utbedringslån til husholdninger med funksjonshemmede i 1991 anslås altså til:

$$(0,13352 * 0,3 + 0,1175 * 0,7) * 0,38 * 44\,901\,090 \text{ kroner} = \underline{2 \text{ millioner kroner}}$$

Den samlede statsøkonomiske subsidieringen gjennom utbedringslån er altså på om lag 6 millioner kroner; av dette er altså omtrent 2 millioner kroner subsidiering som følger av at husholdninger hvor noen har en funksjonshemming, får spesielt gunstige vilkår på sine lån.

Utbedringstilskudd:

Det ble i 1991 bevilget i alt 55,9 millioner til utbedringstilskudd på sosialt grunnlag. 1 691 av i alt 6 585 saker gjaldt funksjonshemmede (26 %). Da vi ikke har opplysninger om størrelsen på tilskuddet til de ulike gruppene som faller inn under gruppen 'sosialt grunnlag', antar vi igjen at andelen av tilskuddene til gruppen husholdninger med funksjonshemmede er lik andelen innvilgede saker. Utbedringstilskudd til husholdninger med funksjonshemmede blir under disse forutsetningene:

$$55\,900\,000 \text{ kroner} * 0,26 = \underline{15 \text{ millioner kroner}}$$

2.5.1.3 Ervervslån

I 1991 fikk 447 husholdninger med én eller flere funksjonshemmede ervervslån i Husbanken. Hver husholdning fikk i gjennomsnitt et ervervslån på 299 200 kroner. Dette utgjorde i gjennomsnitt 63 % av de totale ervervskostnadene. Totale innvilgede ervervslån til selveid bolig for husholdninger med funksjonshemmede i 1991 utgjorde da:

$$299\,200 \text{ kroner} * 447 = \underline{134 \text{ millioner kroner}}$$

I alle disse tallene har vi holdt HVPU-boligene utenfor (gjelder til sammen 37 boliger). Vi har også sett bort fra at kommunale kjøp av boliger til 'spesielt vanskeligstilte' finansiert ved ervervslån, også kan være boliger for funksjonshemmede. Dette dreier seg imidlertid bare om 10 boliger.

Nåverdien av type 2-subsidieringen forbundet med innvilgning av ervervslån beregnes ut fra samme subsidiering pr. krone lånebeløp som for ordinære oppføringslån, da betingelsene er de samme.

$$0,08296 * 133\,742\,400 \text{ kroner} = \underline{11 \text{ millioner kroner}}$$

Igjen finner vi det vanskeligere å beregne type 3-subsidieringen. I kriteriene for tildeling av ervervslån til husholdninger med funksjonshemmede står det i Husbanken (1989) at *Det er en betingelse at det er en direkte sammenheng mellom funksjonshemningen og behovet for å skifte bolig*. Dette mener vi taler for at en stor andel av husholdningene med funksjonshemmede medlemmer kan få redusert rente på sine ervervslån. Skjønnsmessig settes denne andelen til 90 %. Dermed får vi følgende anslag på type 3-subsidieringen.

$$0,13352 * 0,9 * 133\,742\,400 \text{ kroner} = \underline{16 \text{ millioner kroner}}$$

2.5.1.4 Etableringslån og -tilskudd

Etableringslån:

Av i alt 9 768 innvilgede etableringslån i 1991, gikk 497 til husholdninger med én eller flere personer med funksjonshemninger (5 %). Opplysninger om størrelsen på etableringslånene etter mottakergruppe har vi ikke, og vi antar igjen at funksjonshemmet-husholdningers andel av de totale lånene er lik andelen av låneinnvilgninger. Dette gir oss følgende anslag for etableringslån til funksjonshemmede:

$$1\,760\,000\,000 \text{ kroner} * 0,05 = \underline{88 \text{ millioner kroner}}$$

Vi får altså et beregnet lån pr. funksjonshemmede lånemottaker på nær 180 000 kroner.

Når det gjelder refinansiering av private lån for gjeldskriserammede, finnes ikke opplysninger om funksjonshemmedes bruk av slike lån. Gjeldskrisen er jo også en ekstraordinær situasjon (forhåpentligvis), og vi regner derfor ikke etableringslån 2 som en del av boligfinansieringssystemet for husholdninger med én eller flere funksjonshemmede personer.³⁰

Nåverdien av type 2-subsidieringen vurdert på statens hånd er 9,8 øre pr. krone innvilget etableringslån med løpetid 15 år.

Som en forenkling går vi ut fra at ingen husholdninger med funksjonshemmede medlemmer får etableringslån med løpetid lenger enn 15 år. Vi får da følgende anslag på omfanget av type 2-subsidieringen av etableringslån til husholdninger med funksjonshemmede medlemmer i 1991.

$$0,098018 * 88\,000\,000 \text{ kroner} = \underline{9 \text{ millioner kroner}}$$

Når etableringslån gis sammen med etableringstilskudd, kan husholdninger hvor noen medlemmer har en funksjonshemning få redusert rente. Nåverdien av subsidieforpliktelsen for staten forbundet med å gi redusert rente er om lag 10,7 øre for hver krone utlånt på slike betingelser. Vi kjenner ikke hvor stor andel av etableringslånene til husholdninger

³⁰ En undersøkelse av kommunenes bruk av etableringslåneordningen som pågår på Byggforsk, viser at en del kommuner bruker Etablering 2 på samme måte som vanlige etableringslån. Årsaken til at kommunene bruker etablering 2, er selvsagt at i denne ordningen er staten med og tar en del av misligholdsrisikoen.

hvor noen har en funksjonshemning, som er gitt med redusert rente. For å få fram et anslag på type 3-subsidieringen av etableringslånene setter vi denne andelen skjønnsmessig til 50 %. Vårt anslag blir da:

$$0,1067 * 0,5 * 88\ 000\ 000 \text{ kroner} = \underline{5 \text{ millioner kroner}}$$

Beregnet total subsidieforpliktelse for staten i forbindelse med innvilgning av etableringslån til husholdninger hvor noen har en funksjonshemning, blir da totalt 14 millioner kr.

Etableringstilskudd:

I 1991 fikk 386 husholdninger med fysisk funksjonshemmede etableringstilskudd. 1 686 husholdninger med personer med psykiske funksjonshemninger fikk etableringstilskudd, og 1 450 av disse ble finansiert gjennom en ekstrabevilgning i forbindelse med ansvarsreformen for HVPU. Når vi holder 'ekstrabevilgningen' utenfor, fikk 622 husholdninger med personer som har én eller flere funksjonshemninger etableringstilskudd.

Når vi fortsatt holder ekstrabevilgningen utenfor, og samtidig vet at det gjennomsnittlige etableringstilskuddet var på 92 400 kroner, kan vi beregne de ordinære etableringstilskuddene til husholdninger med personer som har én eller flere funksjonshemninger, til:

$$92\ 400 \text{ kroner} * 622 = \underline{57 \text{ millioner kroner}}$$

2.5.1.5 Bostøtte

Bostøtten til husholdninger med funksjonshemmede beregner vi ut fra et register over mottakere av bostøtte i de første fire månedene i 1991. Vi får ikke avgrenset husholdninger med funksjonshemmede medlemmer på samme måten som i BU88, men vi antar at definisjonene i stor grad overlapper hverandre.

Den måten vi avgrenser husholdninger med personer med funksjonshemninger på, er at vi filtrerer bort alle husholdninger som har oppgitt alder under 20 og over 67 år. Videre filtrerer vi ut husholdninger som ikke oppfyller minst ett av disse kriteriene:

- Mottar trygdeinntekter
- Får forhøyet 'beregnet husleie' i bostøtteberegningen

Av de som faller inn under den operasjonelle definisjonen av husholdninger med personer med én eller flere funksjonshemninger ovenfor, var det 14 943 husholdninger som mottok bostøtte. Hver av disse husholdningene mottok i gjennomsnitt 3 825 kroner i bostøtte for de fire månedene. Det er ingen spesielle grunner til å tro at det er sesongsvingninger gjennom året i bevilgningene av bostøtte, og vårt anslag på bostøtte bevilget til husholdninger med funksjonshemmede medlemmer i 1991 blir følgende:

$$3\ 825,17 \text{ kroner} * 14\ 943 * 3 = \underline{171 \text{ millioner kroner}}$$

2.5.1.6 Oppsummering av ressursbruken i Husbankens ordninger

Våre anslag på den samlede subsidieringen av boligkonsum for husholdninger med medlemmer som har én eller flere funksjonshemninger er oppsummert i tabellen nedenfor, alle tall i millioner kroner.

	Type 2 subsidiering	Type 3 subsidiering	Tilskudd	Sum ^b
Oppføringslån	20	12		32
Ervervslån	11	16		27
Utbedringslån og -tilskudd	4	2	15	21
Etableringslån og -tilskudd	9	5	57	71
Bostøtte			171	171
Planleggings- bistand			1,5 ^a	1,5
Sum ^b	44	35	245	323

^a Anslag fra overarkitekt Ingeborg Gaare i Husbanken

^b Vi har her ikke summert avrundede tall, men avrundet summene

2.5.2 Rikstrygdeverket

Rikstrygdeverkets rolle er selvsagt svært viktig når det gjelder muligheten for at funksjonshemmede uten arbeidsinntekt skal kunne finansiere sitt boligforbruk gjennom egne midler. Selv om vi i innledningen pekte på at boligfinansieringssystemet for husholdninger hvor én eller flere personer har en funksjonshemning bør ses i sammenheng med det totale systemet for overføringer, vil analysen være mer partiell, og vi ser bort fra trygdeutbetalingene.

Vår interesse for Rikstrygdeverket her kommer fra det faktum at boligrelaterte hjelpemidler for funksjonshemmede innvilges og finansieres gjennom Rikstrygdeverket. Ved sekretariatet for *Rådet for tekniske tiltak for funksjonshemmede* er det startet et arbeid for få fram en samlet statistikk over de hjelpemidlene som formidles gjennom hjelpemiddelsentralene og finansieres av Rikstrygdeverket. Folketrygdens utgifter til hjelpemidler var i 1991 på 992 millioner kroner; noe under halvparten av dette ble formidlet gjennom hjelpemiddelsentralen, og er med i statistikken fra sekretariatet for *Rådet for tekniske tiltak for funksjonshemmede*. I denne statistikken er 'Hjelpemidler for å utstyre og tilpasse boliger og andre lokaler' skilt ut som en egen kategori.

Utgiftene til boligrelaterte hjelpemidler gjennom hjelpemiddelsentralene var i 1991 på 94,8 millioner kroner. Utgiftene som er registrert i statistikken utgjør 43,3 % av folketrygdens utgifter til hjelpemidler. Vi antar at boligrelaterte hjelpemidler blir registrert i like stor grad som andre hjelpemidler, og får da følgende anslag på Folketrygdens ressursbruk på boligrelaterte hjelpemidler i 1991:

$$94,8 \text{ millioner kroner} * (100/43,3) = \underline{\underline{219 \text{ millioner}}}$$

2.5.3 Skattesystemet

Flere undersøkelser har vist at den viktigste kilden til overveltning av boutgifter på det offentlige (dvs. subsidiering) har vært den fordelaktige skattemessige behandlingen av boligkapital. Med større vekt på bruttobeskatning og dertil hørende lavere (og flat) netto-skatt er betydningen av skattefordelen for husholdningene blitt redusert. Selv om betydningen er redusert, er nok den absolutte størrelsen på boligsubsidieringen gjennom skattefordelen fortsatt stor; se Barlindhaug (1993).

Som en illustrasjon av størrelsen på skattefordelen kan vi beregne nåverdien av skattefordelen på de ordinære oppføringslånene som ble innvilget til husholdninger med funksjonshemmede i 1991. Beregningen er gjort under forutsetning av konstant marginalsattesats, og vi finner at hver krone innvilget i oppføringslån på ordinære vilkår innebærer en framtidig skattereduksjon på nesten 23 øre (regnet om til nåverdi med kalkulasjonsrente på 10,5 %). Det direkte subsidie-elementet så vi var på kun vel 8,5 øre.

Lånene med redusert rente gir en skattefordel pr. krone på vel 20,5 øre.

Beregningene av skattefordelen bygger på at alle husholdninger som får oppføringslån, har så høy inntekt at de får utnyttet fradraget i skattbar inntekt fullt ut. Vi ser at selv med den nye og lavere marginalsattesatsen, blir de direkte subsidiene små sammenlignet med de indirekte subsidiene gjennom den gunstige beskatningen av 'avkastning på boligkapital'.

2.5.4 Kommunene

Kommunenes aktivitet på feltet finansiering av boligforbruket for husholdninger hvor én eller flere personer har en funksjonshemning, kan vi klassifisere i to hovedkategorier: kommunenes utleie av boliger til funksjonshemmede-husholdninger og innvilgning av sosialhjelp til boutgifter (herunder kommer spesielle kommunale bostøtteordninger i noen få kommuner).

I rapporten *Vanskeligstilte boligsøkere*, Hansen og Åhrén (1991) er det gjort forsøk på å beregne den kommunale ressursinnsatsen i ulike boligtiltak. Dette viste seg å være svært vanskelig da kommunene i meget liten grad lagret opplysninger på en slik måte at de kunne danne grunnlag for en analyse av kommunal ressursanvendelse.

2.6 Sammenfatning – boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede og målgruppen

Vi har vist at kostnadene forbundet med å tilrettelegge en bolig slik at den fungerer godt for husholdningsmedlemmer som har en funksjonshemning, kan være til dels betydelige. Spesielt gjelder dette for husholdninger hvor én eller flere medlemmer har en sterk bevegelseshemning. Samtidig så vi, i fordelingene av gjenstående beløp etter skatt og standard forbruksutgifter, at de fleste husholdningene vil være i stand til å bære rimelige bokostnader. Vi så også at selv om husholdningene i gjennomsnitt kunne bære kostnadene, var det svært mange som ikke var i stand til å bære særlig høye kostnader 'på egen hånd'.

Vi skal nå forsøke å vise hvilke kjennetegn de husholdningene som har dårlig evne til å bære disse kostnadene, har.

2.6.1 Hvilke husholdninger greier seg dårlig?

Et klart kriterium for om en husholdning greier seg dårlig, er om de har et gjenstående beløp etter skatt og 80 % av standardforbruksbudsjett, som er mindre enn null. Det er ikke noe normativt standpunkt når vi velger å se på gjenstående beløp etter skatt og 80 % av standard forbruksbudsjettet, men årsaken er rett og slett at det er så mange som har lave beløp her, at vi finner det nødvendig å beskrive utførlig disse gruppene, som har den aller vanskeligste situasjonen.

Det vil være meget stor usikkerhet knyttet til de tallene vi presenterer her, da vi ser på undergrupper av en undergruppe fra en utvalgsundersøkelse som totalt består av vel 4 600 husholdninger. Likevel vil vi forsvare denne framgangsmåten. Vi ønsker å beskrive alvorlige levekårsproblemer og si noe om hvilke grupper som rammes av dem. Selv om vårt underlag er tynt, er det det beste som finnes. Man kan gjerne karakterisere resultatene våre som meget usikre anslag, men som de beste man kan få fram.

I kapitlet om bokostnader for funksjonshemmede har vi definert et nivå på hva vi kan kalle en rimelig og nøktern boligstørrelse og tilhørende bokostnader, for ulike husholdningsstørrelser. Her skal vi undersøke hvor store andeler av husholdningene som ikke vil være i stand til å finansiere en bolig, definert på denne måten.

2.6.1.1 Husholdninger hvor noen har en sterk bevegelseshemming

Vi behandler i første omgang diagnosegruppen husholdninger med personer med sterke bevegelseshemminger for seg; deretter skal vi se på de tre andre diagnose gruppene. Vi finner da at av de husholdningene som trenger en toroms bolig, er det mellom 30 000 og 35 000 husholdninger som ikke kan dekke bokostnadene i en nybygd tilrettelagt bolig av denne typen. Godt over halvparten av disse husholdningene er enpersonshusholdninger. Mellom 3 000 og 5 000 av husholdningene som trenger en treromsbolig, er ikke i stand til å dekke bokostnadene i en slik bolig hvis de samtidig skal ha et forbruk lik 80 % av standardforbruksbudsjettet. Av husholdningene med mer enn fire personer og med medlem som har en sterk bevegelseshemming, er det 'bare' rundt 1 000 som ikke kan dekke kostnadene i en tilrettelagt fireromsbolig og 80 % av standardforbruket.

Tallene i avsnittet ovenfor kan også uttrykkes som andeler av husholdningene i gruppene. Vi finner da at mellom 70 og 85 % av én- og topersonshusholdningene som har sterkt bevegelseshemmede medlemmer, ikke kan dekke de beregnede bokostnadene. Det er ingen overdrivelse å si at dette tallet er meget høyt. For dem som trenger tre- og fire-romsbolig, er de tilsvarende andelene henholdsvis mellom 25 og 40 % og rundt 25 %. Dette indikerer at personer med funksjonshemming som 'greier seg best', er de som bor sammen med andre som kan bidra til dekningen av (bo)kostnadene.

Alle beregningene av evne til å tåle bokostnader ovenfor bygger på det vi tidligere har kalt for 'finansieringspakke 9', altså 75 % oppføringslån med redusert rente og et etableringstilskudd på 100 000 kroner. Med mindre gunstige finansieringsbetingelser blir selvsagt både andeler og antall husholdninger som ikke greier seg ved egen hjelp, noe større.

De voldsomt høye tallene for antall små husholdninger som ikke vil være i stand til å opprettholde et forbruk lik 80 % av standard forbruksbudsjettet og samtidig dekke bokostnadene i nye tilrettelagte boliger, gjør at vi må stille spørsmålet om hvordan disse husholdningene faktisk greier seg.

En hypotese er at de i stor grad bor i kommunale trygdeboliger med subsidiert husleie eller i gamle nedbetalte boliger. Denne hypotesen svekkes når vi ser på fordelingen av gjenstående beløp etter skatt og boutgifter. Hele 32 % av husholdningene med sterkt bevegelseshemmede medlemmer har mindre enn 5 000 kroner igjen etter at boutgifter, skatt og 80 % av standard forbruksbudsjettet er betalt – og 14 % har mindre enn null igjen. Nei, vi tror at de husholdningene vi har isolert som husholdninger med liten evne til å dekke rimelige bokostnader, i stor grad er husholdninger som har et forbruk de aller fleste av oss vil karakterisere som ekstremt lavt, at de bor dårlig og at svært mange av dem i tillegg er avhengig av sosialhjelp.

For myndighetene må da et sentralt spørsmål bli: Er det faktisk mindre kostnadskrevende å støtte husholdninger gjennom sosialhjelp i stedet for å bedre trygdeordninger eller bedre boligfinansiering – eller er det bare en spørsmål om utgifter skal legges på stat eller kommune? Hvis svaret på spørsmålet er: Ja, det er mindre kostnadskrevende, blir neste spørsmål: Er det så mye billigere at det oppveier ubehaget for funksjonshemmet-husholdningene ved å være (varige) sosialhjelps klienter?

Om vi spinner videre på denne spørsmålrekken, kan vi også lure på om det ikke er en såpass stor regularitet i boutgifter/-kostnader, at en utvidet bruk av bostøtte for husholdninger hvor noen har en funksjonshemning, og hvor den økonomiske evnen er dårlig, vil være et bedre alternativ enn sosialhjelp. Utvidet bruk av bostøtte kan ha tre store fordeler. For det første er det sannsynlig at bostøtteutbetalinger kan gjøres mindre administrasjonskrevende enn sosialhjelpsutbetalinger. I tillegg kan det tenkes at bostøtte vil oppleves som mindre klientfiserende/ubehagsskapende enn det å være avhengig av sosialhjelpsutbetalinger. Den siste fordelen man kan tenke seg er at en vridning fra sosialhjelp over mot bostøtte kan virke utjevnende. Hvor mye støtte man får, behøver da ikke å avhenge av hvilken kommune man bor i, og av hvilken saksbehandler man (tilfeldigvis) møter på sosialkontoret.

Vi har sett på aldersfordelingen for de husholdningene som har de laveste gjenstående beløpene etter skatt og 80 % av standardforbruksbudsjettet. Det viser seg at det ikke er de aller yngste husholdningene som har de største problemene. Dette viser vi i en tabell:

Tabell – Andel av husholdningene med sterkt bevegelseshemmet medlem i hver aldersgruppe som har et gjenstående beløp etter skatt, bostøtte og 80 % av standard forbruksbudsjettet, som er mindre enn null og mindre enn 35.000 kroner

Hovedpersonens alder	Andel med gjenstående beløp mindre enn null	Andel med gjenstående beløp mindre enn 35 000
Under 25 år	0 %	50 %
25-34 år	30 %	30 %
35-54 år	13 %	21 %
55-66 år	0 %	21 %
Over 67 år	3 %	64 %
Samlet	5 %	49 %

Vi vil igjen minne om at tabeller som den ovenfor, ikke gir oss noe nøyaktig resultat, men at den gir oss et godt bilde av situasjonen. Det kan være på sin plass å si noe om antall husholdninger i tillegg til andelene. Det første man må være oppmerksom på, er at selv om vi har anslått andelen av husholdningene med hovedperson under 25 år som har et gjenstående beløp på mindre enn 35 000 kroner til å være 50 %, representerer dette kun anslagsvis 200 husholdninger.

Det er med andre ord svært få husholdninger med ung hovedperson og sterkt bevegelseshemmede. Dette kan bety at sterkt bevegelseshemmede personer under 25 år bor sammen med foreldrene fordi de ikke har økonomisk evne til å skaffe en egnet bolig for seg selv. I mer enn 60 % av husholdningene hvor noen har en sterk bevegelseshemning, er hovedpersonen over 67 år.

2.6.1.2 Husholdninger med andre diagnoser enn sterk bevegelseshemning

I dette avsnittet skal vi drøfte situasjonen for husholdninger med medlemmer som har andre funksjonshemninger enn sterke bevegelseshemninger under ett. Dette kan vi gjøre fordi kostnadene forbundet med tilrettelegging av nye boliger er tilnærmet den samme for disse gruppene.

Vi presenterer i det følgende en tabell som viser hvor mange husholdninger som ikke kan dekke bokostnadene i nye tilrettelagte boliger med rimelig, nøktern standard og størrelse. Tabellen vil inneholde slike opplysninger for hver enkelt av diagnosegruppene. I tillegg til antall husholdninger gir vi andelen av dem som trenger en bestemt boligstørrelse, som ikke greier kostnadene ved denne, hvis de samtidig skal ha et forbruk lik 80 % av standard forbruksbudsjettet. På samme måte som for husholdningene hvor noen har en sterk bevegelseshemning, legger vi her til grunn at husholdningene kan oppnå den gunstige finansieringen som 'finansieringspakke 9' representerer.

Tabell – Antall og andel av husholdningene som ikke kan dekke kostnadene i en rimelig tilrettelagt bolig

	Bevegelses- hemninger	Orienterings- hemninger	Andre funksjonshemninger
Husholdninger som trenger en 2-roms- bolig	39 800 (56 %)	16 100 (74 %)	17 400 (49 %)
Husholdninger som trenger en 3-roms- bolig	3 300 (15 %)	800 (24 %)	6 900 (29 %)
Husholdninger som trenger en 4-roms- bolig	1 300 (30 %)	500 (33 %)	1 700 (57 %)

I tabellen gjenfinner vi mye av det samme mønsteret som hos husholdningene med medlemmer som er sterkt bevegelseshemmet. Det er de små husholdningene som har de aller minste mulighetene til å dekke både bokostnader i de nøkterne, tilrettelagte boligene og samtidig kunne ha et forbruk som er lik 80 % av standard forbruksbudsjettet. Spesielt ser det ut som små husholdninger hvor noen har en orienteringshemning, kan ha problemer med å finansiere bolig. Av de 16 100 husholdningene med orienteringshemninger som ikke kan dekke bokostnadene i en ny tilrettelagt toromsbolig, er 10 500 husholdninger en-personshusholdninger.

Også for husholdninger hvor personer har andre funksjonshemninger enn 'sterke bevegelseshemninger', er vi interessert i å undersøke aldersstrukturen blant dem som har den vanskeligste situasjonen. Vi illustrerer alderstrukturen blant dem som har de største økonomiske problemene, på samme måte her som for husholdningene hvor noen har sterke bevegelseshemninger. Dette gir oss en tabell for hver av de tre diagnosegruppene som behandles i dette avsnittet.

Tabell – Andel av husholdningene med bevegelseshemmet medlem i hver aldersgruppe som har et gjenstående beløp etter skatt, bostøtte og 80 % av standard forbruksbudsjettet, som er mindre enn null og mindre enn 35 000 kroner

Hovedpersonens alder	Andel med gjenstående beløp mindre enn null	Andel med gjenstående beløp mindre enn 35 000
Under 25 år	0 %	0 %
25 – 34 år	21 %	23 %
35 – 54 år	5 %	11 %
55 – 66 år	0 %	27 %
Over 67 år	8 %	63 %
Samlet	5 %	39 %

To grupper peker seg spesielt ut her som grupper hvor en stor andel vil kunne få problemer med etablere seg med en tilfredsstillende boligstandard og samtidig ha et forbruk som ligger på minst 80 % av standard forbruksbudsjettet: nemlig husholdninger hvor noen har en bevegelseshemming og hovedpersonen er mellom 25 og 34 år – eller over 67 år. Vi tror at dette har sammenheng med lav opptjening av pensjonspoeng.

Tabell – Andel av husholdningene hvor noen har en orientingshemning i hver aldersgruppe, og som har et gjenstående beløp etter skatt, bostøtte og 80 % av standard forbruksbudsjettet, som er mindre enn null og mindre enn 35 000 kroner

Hovedpersonens alder	Andel med gjenstående beløp mindre enn null	Andel med gjenstående beløp mindre enn 35 000
Under 25 år	0 %	75 % ^a
25 – 34 år	0 %	0 %
35 – 54 år	0 %	10 %
55 – 66 år	34 %	37 %
Over 67 år	12 %	81 %
Samlet	12 %	58 %

^a Bygger på et svært lavt antall husholdninger

At en meget høy andel av husholdningene, hvor hovedperson er under 25 år, har et gjenstående beløp etter skatt, bostøtte og et forbruk lik 80 % av standard forbruksbudsjettet, samtidig som vi har få husholdninger i denne gruppen, kan tyde på at yngre orientingshemmede av økonomiske grunner nøler med å stifte 'egen husholdning'.

For yngre husholdninger med hovedperson over 25 år ser det imidlertid ut til å være mindre økonomiske problemer enn i andre husholdninger med medlemmer som har en funksjonshemning. Det ser også ut til å være en klar tendens til at en større andel av husholdningene med hovedperson som er over 55 år, har svak økonomi enn de yngre husholdningene.

Tabell – Andel av husholdningene hvor noen har andre funksjonshemninger i hver aldersgruppe, og som har et gjenstående beløp etter skatt, bostøtte og 80 % av standard forbruksbudsjettet, som er mindre enn null og mindre enn 35 000 kroner

Hovedpersonens alder	Andel med gjenstående beløp mindre enn null	Andel med gjenstående beløp mindre enn 35.000
Under 25 år	0 %	38 %
25 – 34 år	25 %	31 %
35 – 54 år	5 %	10 %
55 – 66 år	4 %	34 %
Over 67 år	5 %	37 %
Samlet	7 %	28 %

For den uensartede gruppen 'andre funksjonshemninger' ser det ut som om økonomiske problemer/svak evne til å tåle bokostnader, er mest utbredt blant husholdninger med relativt unge hovedpersoner.

2.6.2 En sammenligning av hvor mange som faktisk betjenes i løpet av et år, og hvor mange som kan ha behov for å bruke et boligfinansieringssystem for funksjonshemmede

Fra avsnittet om offentlig ressursbruk i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede finner vi antallet husholdninger som fikk innvilget lån eller tilskudd i 1991. I første omgang interesserer vi oss for dem som fikk lån eller tilskudd til å skaffe seg bolig, eller til å utbedre bolig. Bostøtte holdes utenfor.

Tabell – Husholdninger hvor noen har en funksjonshemning og fikk lån eller tilskudd gjennom Husbanken i 1991 (eksklusive bostøtte)

	Antall husholdninger
Ordinært oppføringslån	561
Oppføringslån med redusert rente	215
Utbedringslån	673
Ervervslån	447
Etableringslån	497
Utbedringstilskudd	1 691
Etableringstilskudd	622
Samlet antall husholdninger med tilskudd*	2 313
Samlet antall husholdninger med lån*	2 393
Samlet antall husholdninger*	4 706

* I tabellen har vi overhodet ikke tatt hensyn til at en husholdning kan få flere forskjellige typer lån og tilskudd.

Tallene kan også splittes etter utbedringsformål på den ene siden og for å skaffe bolig på den andre siden. Vi ser da at det er innvilget lån eller tilskudd til utbedringsformål i 2 364 saker. Dette tallet er nok et maksimumsanslag for antall husholdninger da utbedringslån og -tilskudd ofte ytes som én pakke. Tilsvarende kan vi se på 1 691 husholdninger som et minimumanslag.

Antall saker som gjelder anskaffelse av bolig, enten gjennom bygging eller kjøp, er 2 342. På samme måten som for utbedringssakene, vil 2 342 være et maksimumsanslag. Vi kan gjøre anslaget vårt mer presist gjennom å anta at alle de 622 etableringstilskuddene er gitt sammen med andre lån i Husbanken. Anslaget på antall 'ervervsaker' blir da 1 720.

Analysen av Boforholdsundersøkelsen fra 1988 gav oss anslag på at vel 14 000 husholdninger kan ha behov for å foreta boligutbedringer. Disse tallene, sett i sammenheng, indikerer en stor underkapasitet for utbedringssaker i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede. Alternativt kan man koble kunnskapen om at de fleste har økonomisk kapasitet til å ordne utbedringssakene ved egne midler, men at mange helt mangler midler til dette, til 'underkapasiteten'. Da kan situasjonen tolkes som at det er et meget stort behov for strenge prioriteringer.

Vi anslo antallet nye unge husholdninger til å være rundt 4 000 i året, og antall flyttinger anslo vi til om lag 5 500. Selv om ikke alle de 5 500 husholdningene med medlemmer med funksjonshemninger som flytter årlig, har et legitimt eller rimelig krav på støtte fra et

'boligfinansieringssystem for funksjonshemmede', ser det ut som om vi har underkapasitet også i denne delen av boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede. Men også her kan man stille spørsmålet om ikke strengere prioriteringer er like viktig som økt tilgang på midler.

2.6.3 En kort oppsummering

Vår analyse indikerer at det er stor underkapasitet i 'boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede'. I alle fall er dette tilfellet om man ønsker at funksjonshemning i seg selv skal være kriteriet for tildeling av støtte. En fare i denne situasjonen er at de som har størst evne til å klare seg selv, samtidig er de som har størst evne til å signalisere sitt behov på en slik måte at de får støtte.

En mekanisme som vi ikke har undersøkt, men som vi har en viss mistanke om kan være virksom, er: De med aller størst behov, f.eks. unge som er født med en så kraftig funksjonshemning at de ikke får tilknytning til det ordinære arbeidsmarkedet, får hjelp fra et støtteapparat til å få det de har rett på. Mange husholdninger med ressurser til å finansiere sitt boligkonsum på egen hånd, har samtidig ressurser og kunnskaper til å skaffe seg støtte gjennom 'boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede'. Når det er underkapasitet i systemet, kan man i en slik situasjon risikere at de som ikke hjelpes, er de som faller mellom disse to gruppene. I velferdspolitisk forstand vil det være en gevinst å overføre støtte fra de ressursrike husholdningene hvor noen har funksjonshemninger til denne mellomgruppen.

Gulbrandsen og Ulstrup Tønnesen (1988) har funnet mekanismer av den typen vi beskriver ovenfor i undersøkelser av tildelingen av kommunale barnehageplasser i Oslo. Det at det er en tendens til at de som har minst evne til å tåle bokostnader, er 'de nest-eldste' husholdningene, kan ses som en indikasjon på at slike mekanismer finnes i 'boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede'.

Den mulige eksistensen av slike mekanismer må vi ha i bakhodet når vi vurderer såkalte generelle støtteordninger opp mot mer selektive ordninger i situasjoner hvor finansielle hensyn fører til underkapasitet i systemet.

Til sist skal vi peke på et noe tragisk poeng. Enpersonshusholdningene er de som kommer verst ut både når det gjelder evne til å tåle rimelige bokostnader, og når det gjelder gjestående beløp etter bostøtte, boutgift, skatt og 80 % av standard forbruksbudsjett. Dette tyder på at det for en person med en funksjonshemning er viktigere for levestandarden at hun/han blir gift/blir samboer, enn den støtten til boligfinansieringen som kan oppnås.

Del 3

Hvordan kan dagens system bli bedre?

3.1 Innledning

I dette avsnittet skal innsikten fra del 1 og 2 utnyttes til å foreslå endringer i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede. Vi benytter tre ulike kilder for å få fram potensielle endringer:

- Diskusjoner i prosjektets referansegruppe har resultert i en del forslag og presiseringer av forslag.
- Vi skal også se på noen forslag som er framlagte av Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon.
- Rapportens forfatter har også kommet fram til en del forslag underveis i arbeidet.

Vi skal ikke forsøke på å presisere hvilke kilder de ulike endringsforslagene kommer fra da det underveis i prosjektet har foregått en toveis kommunikasjon. For forslaget 'Ny finansieringsordning av boliger for funksjonshemmede' som er framlagt av FFO i 1990 og 1991 framkommer naturlig nok kilden.

I første omgang skal vi konsentrere oppmerksomheten om endringer som kan gjøres innenfor de nåværende rammene for boligfinansiering for funksjonshemmede.

3.2 Hvilke målsetninger skal vi legge vekt på i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede?

I rapportens første del har vi gjennomført en prinsipiell drøfting av om vi bør ha et eget boligfinansieringssystem for funksjonshemmede, og en drøfting av hvilke egenskaper dette i tilfelle bør ha. Før vi går løs på konkrete endringsforslag i dette avsnittet skal vi ta opp et prinsipielt spørsmål på nytt – nemlig avveiiingen mellom to viktige oppgaver for et boligfinansieringssystem for funksjonshemmede.

Den første oppgaven vi kan tillegge et boligfinansieringssystem for funksjonshemmede, er det vi kan kalle en kompensatorisk oppgave, dvs. å i så stor grad som mulig å kompensere personer som har eller får en funksjonshemning for ekstrautgifter de får om de skal leve et liv som i størst mulig grad ligner det livet flertallet fører.

Den andre oppgaven som vi kan tillegge boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede, er som et virkemiddel i fordelingspolitikken. Altså boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede som et virkemiddel for å bedre levekårene for dem som i utgangspunktet har de dårligste levekårene.

Den tredje oppgaven for et boligfinansieringssystem for funksjonshemmede er selvsagt at det skal bidra til at husholdningene velger boliger som er hensiktsmessige for dem. I Del 1 har vi drøftet hvorfor det offentlige bør påvirke husholdningenes valg. Dette vil også bli tatt opp nærmere, senere i Del 3 i avsnittet *'Myndighetene som leverandør av informasjon'*.

Vi skal her knytte noen kommentarer til de to første av disse potensielle oppgavene, for så til slutt å drøfte avveiningen mellom dem.

3.2.1 En kompensatorisk politikk

De negative konsekvensene for en person av å ha en funksjonshemning kan et stykke på vei reduseres gjennom bruk av tekniske hjelpemidler og tilrettelegging av personens miljø. Boligen er for personer med funksjonshemninger, i likhet med for de fleste andre, det viktigste miljøet.

Tildeling av tekniske hjelpemidler, som f.eks. rullestoler, i Norge skjer etter et kompensatorisk prinsipp. Dette gjelder til dels også transportmidler for personer med én eller flere funksjonshemninger. De aller fleste vil være enige i at det isolert sett hadde vært fint om dette også hadde vært tilfellet for alle ekstrakostnader forbundet med tilrettelegging av boliger for personer som har én eller flere funksjonshemninger.

Før en kan slutte seg til et kompensatorisk prinsipp, må en imidlertid forholde seg til to problemstillinger:

- i) Er den samfunnsmessige verdien av den livskvalitetshevingen folk kan oppnå når vi følger et kompensatorisk prinsipp, større enn verdien av de tingene vi ellers kunne ha brukt offentlige midler til? ³¹
- ii) Dersom ressursene i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede ikke er tilstrekkelig store, må man forholde seg til om et 'begrenset kompensatorisk prinsipp'³² er den beste måten å fordele ressurser på – eller om man bør søke alternative fordelingsmekanismer.

Begge disse to problemstillingene handler om å forholde seg til begrensede ressurser, i) handler om å forholde seg til begrensede ressurser på samfunnsnivå, mens ii) dreier seg om begrensede ressurser på sektornivå.

3.2.1.1 Kostnader i et kompensatorisk system

Som en illustrasjon skal vi her gjøre et løst anslag på hvor mye det vil koste å følge et kompensatorisk prinsipp fullt ut i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede. Vi

³¹ Det vi gjør her er ikke å sette svake grupper opp imot hverandre, men å observere at når offentlige midler er knappe, vil svake grupper med nødvendighet settes opp mot hverandre. Alternativet til dette er å gjøre som Ole Brum – nemlig å svare ja på spørsmålet om vi ønsker melk eller honning.

³² Et eksempel på et 'begrenset kompensatorisk prinsipp' kan være bruken av redusert rente på lån til husholdninger hvor noen har funksjonshemninger. Jo alvorligere en funksjonshemning er (eller jo mer boligtilpasning den krever), jo høyere fordel av ordningen med redusert rente får en husholdning. Et begrenset kompensatorisk prinsipp innebærer altså at når ikke alle kan kompenseres fullt ut, velger man å kompensere mange/alle/de fleste et stykke på vei.

skal ikke gi noe anslag på engangskostnaden forbundet med å løfte standarden på boligene for alle husholdninger, hvor minst én person har en funksjonshemning, opp til et 'godt funksjonsnivå'. Det vi skal se på, er et anslag på kostnadene med å tilrettelegge boligene for de nye husholdningene som kommer til i løpet av et år.

En slik beregning som vi skal gjøre her, må selvsagt bygge på et relativt detaljert sett av forutsetninger. Disse forutsetningene bygger vi på resultatene fra analysen i Del 2 av rapporten. Selve regnestykket og forutsetningene presenterer vi i Vedlegg 2.

Under de nøkterne forutsetningene vi beskriver i Vedlegg 2, finner vi at kostnadene med et kompensatorisk boligfinansieringssystem for funksjonshemmede vil ligge på rundt 2,6 milliarder kroner. Disse 2,6 milliardene er kostnadene forbundet med tilrettelegging av bolig slik at den er velegnet for den/de personene i husholdningen som har en funksjonshemning, og at bokostnadene dermed kommer på samme nivå som for husholdninger uten funksjonshemninger. Vi vet at svært mange funksjonshemninger fører til små muligheter til å skaffe inntekter gjennom det ordinære arbeidsmarkedet. Dette fører til at mange husholdninger med funksjonshemmede medlemmer ikke vil være i stand til å bære ordinære bokostnader.

Det vi har funnet her er at i et kompenserende boligfinansieringssystem for funksjonshemmede vil den offentlige ressursbruken bli svært høy, og at et slikt system for mange husholdninger vil gi bokostnader som er høyere enn det de er i stand til 'å bære på egen hånd'.

3.2.2 Fordelingspolitikk

Det å drøfte boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede som et virkemiddel i fordelingspolitikken, blir først og fremst interessant når to forutsetninger er oppfylte. For det første at 'levekårsfordelingen' – etter at andre fordelingspolitiske virkemidler er brukt, ikke er tilfredsstillende, og for det andre – at det ikke finnes tilstrekkelige midler til å følge et kompensatorisk prinsipp fullt ut.

Vektlegging av fordelingspolitiske målsetninger i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede vil innebære at man som tildelingskriterium for støtte ikke kun bruker funksjonshemningens art, men at man også legger vekt på husholdningenes evne til å løse sine boligproblemer uten noen støtte fra det offentlige.

3.2.3 Oppsummering

Vi fant at en kompensatorisk del av et boligfinansieringssystem for funksjonshemmede vil kreve en offentlig ressursinnsats på vel 2,6 milliarder kroner. Med tanke på at ressursbruken i dag ligger på rundt 0,32 milliarder (inkludert bostøtte til husholdninger hvor noen har en funksjonshemning, dvs. 171 millioner), kan en kalle en omlegging til en fullstendig kompensasjon for en kraftig endring.

Om alle ressursene i boligfinansieringssystemet i dag ble brukt i et 'begrenset kompensatorisk system', kunne en gi en kompensasjon, for kostnader forbundet med heving av standard opp til et 'tilfredsstillende nivå', på vel 12 % til alle. Når vi i avsnittet om funksjonshemmede husholdningers økonomiske posisjon fant at de fleste husholdningene greier seg

godt, men at relativt mange greier seg svært dårlig, finner vi det naturlig å anbefale en klar fordelingsprofil på støtten gjennom boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede – framfor å gi litt støtte til alle.

3.3 FFOs forslag til 'Ny finansieringsordning av boliger for funksjonshemmede'

FFO har ved flere anledninger fremmet forslag til en ny finansieringsordning av boliger for funksjonshemmede. Vi skal her beskrive systemet. Vår beskrivelse bygger på FFOs brev til Kommunaldepartementet av 17.04.1990. Forslaget innebærer en todeling av opplåningen:

- i) Et grunnlån som gis på samme betingelser som ordinære oppføringslån i Husbanken. Jeg forstår FFOs brev slik at man med «ordinære betingelser» også mener vanlige rentebetingelser, altså uten redusert rente.
- ii) Et rente- og avdragsfritt lån som tilbakebetales når boligen fraflyttes

Hovedpoenget med denne låneordningen er at fordelingen mellom topplån og grunnlån fastsettes etter en individuell behovsprøving. FFO foreslår at grunnlånet bestemmes slik at husholdningene får en 'rimelig boutgift', og at resten av kostnadene dekkes av det rente- og avdragsfrie topplånet. En slik bruk av en beregnet 'rimelig boutgift' er ikke ny i norsk boligpolitikk; vi kjenner igjen begrepet fra bostøttesystemet. I forslaget uttales det at en bør sette fordelingen mellom grunn- og topplån slik at bostøtten overflødiggjøres for de husholdningene som tildeles et slikt topplån.

FFO tenker seg at dette lånesystemet skal brukes både til kjøp av ny bolig ('ny bolig' her forstått både som en «nybygd bolig» og som en «brukt bolig som husholdningen flytter inn i»), tilpasning av eksisterende bolig og refinansiering av egen bolig ved varig inntektssvikt som følge av inntreff av funksjonshemning.

Begrepet 'rimelig boutgift' står sentralt i dette systemet. I bostøttesystemet avhenger rimelig boutgift blant annet av husholdningens inntekter. FFOs forslag skulle da altså kunne gjøres velegnet til å ta vare på den fordelingspolitiske dimensjonen i 'boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede'.

3.3.1 Fleksibilitet i FFOs forslag

Det systemet som er foreslått av FFO, åpner for en fleksibel og individuell behandling av lånesøkere. Man kan ta hensyn til husholdningenes evne til å greie finansieringen på egen hånd gjennom å la definisjonen av rimelig boutgift avhenge av husholdningens inntekter. Gjennom å la topplån pluss grunnlån som andel av de totale kostnadene avhenge av husholdningens formue/egenkapital, kan man i enda sterkere grad sikre at de tilgjengelige ressursene blir satt inn der hvor det er størst behov for dem.

Fleksibilitet i den subsidieringen som tilfaller en enkelt husholdning over tid, vil ikke være en like sentral problemstilling i forhold til husholdninger hvor noen har en funksjonshemning, som i forhold til andre husholdninger. Årsaken til dette er at for husholdninger hvor

noen har en funksjonshemning, vil en stor del av inntektene ofte komme fra trygder, og trygdeinntekter vil være mer forutsigbare enn inntekter fra eget arbeid. Likevel har FFO i sitt forslag pekt på at den behovsprøvingen som ble gjennomført ved tildelingen av lånet, kan gjennomføres på nytt etter f.eks. fem år. En betydelig økning i inntektene kan da resultere i at noe av topplånet overføres til det rente- og avdragsbelastede grunnlånet. Reduksjon i inntektene kan da selvsagt resultere i en motsatt overføring.

Det bør også i et slikt system være mulig å søke finansiering av ny tilrettelegging hvis omfanget av funksjonshemningen endrer seg over tid.

Skal systemet som er beskrevet, fungere som et incertiv for husholdningene til å skaffe velegnede boliger eller til å tilrettelegge boligene sine, må man føle trygghet for at fordelingen mellom grunnlån og topplån ikke endres – hvis både inntekter og omfanget av en funksjonshemning er uforandrede. Spesielt må husholdningene kunne føle trygghet for at ikke statsfinansielle forhold skal kunne føre til forverrede betingelser.

Vi har allerede argumentert for at staten ikke bør endre betingelser på lån som er innvilget hvis ikke rammebetingelsene for den enkelte husholdning er endret. FFOs system kan likevel gi staten mulighet til å endre sin ressursbruk over tid, hvis den statsfinansielle situasjonen endres. Dette kan gjøres ved endringer i definisjonen av 'rimelig boutgift' for nye søkere. Dermed kan staten la den totale mengden rente- og avdragsfrie topplån som innvilges i løpet av et år, variere ved variasjoner i den statsfinansielle handlefriheten.

Mot en variasjon i betingelsene kan en innvende at dette skaper ulikheter mellom 'generasjoner av husholdninger hvor noen har funksjonshemninger'. Dette er selvsagt et argument staten må ta hensyn til ved en reduksjon av tildelingen av nye rente- og avdragsfrie topp-lån. Det er imidlertid ikke noe nytt at den statlige politikken kan føre til kraftige vridninger i formuesfordelingen mellom generasjoner (Jf. virkningen av 80-årenes reformer). En klar dokumentasjon av dette finnes i Barlindhaug (1992).

At offentlig politikk har skapt (og skaper?) uønskede fordelingsvirkninger mellom generasjoner, er selvsagt ikke noe argument for å fortsette langs den veien.

Som en oppsummering kan man si at det systemet vi har drøftet her, har gode egenskaper i og med at det kan benyttes til å styre den statlige subsidieringen av boliger for husholdninger hvor noen har en funksjonshemning – inn mot dem som trenger det mest. I min tolkning av FFOs forslag til 'Ny finansieringsordning av boliger for funksjonshemmede' er dette et system som legger vekt på fordelingshensynet. Det kan av noen oppfattes som en svakhet at system innebærer en vridning bort fra kompensasjonsprinsippet – vi må da huske at det ikke er en vridning bort fra et fullt ut kompensatorisk system, men bort fra et 'begrenset kompensatorisk system'.

Vi kommer tilbake med mer kvantitative konklusjoner i avsnittet '*FFOs system enda en gang*'.

3.4 Endringer finansiert ved at ordningen med 'reduisert rente' opphører

3.4.1 Innledning

I avsnittet *'Hvilke målsetninger skal vi legge vekt på i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede'* og andre steder har vi pekt på at det er mulig å treffe de husholdningene hvor noen har en funksjonshemning og som har svak økonomi bedre enn det som skjer i dagens system. Vi ønsker også å fokusere på systemets muligheter og begrensinger slik at vi skal undersøke hvilke endringer som kan gjøres innenfor dagens rammer for den offentlige ressursinnsatsen.

Her skal vi først se på hvor mye som kan omdisponeres, om man kutter ut den ordningen som vi oppfatter som mest generell, og dermed er minst innrettet på å treffe nettopp de husholdningene som har den svakeste økonomien – nemlig bruken av redusert rente på husbanklån til husholdninger hvor noen har en funksjonshemning. Vi oppfatter den som mest generell i og med at kriteriet for tildeling går på funksjonshemningens art, og ikke på husholdningens 'egne' økonomiske kapasitet.

Den offentlige ressursbruken som er knyttet til ordningen med redusert rente, er det som vi i Del 2 avsnittet *'Offentlig ressursbruk forbundet med boligfinansiering for funksjonshemmede'* kalte for type 3-subsidiering. I dette avsnittet beregnet vi omfanget av ressursbruken knyttet til ordningen med redusert rente til å være 35 millioner kroner.

Antallet husholdninger som hvert år (beregnet for 1991) får innvilget redusert rente, er noe i overkant av 1 000. Vi har ingen opplysninger om den økonomiske posisjonen til disse husholdningene.

Temaet for her i avsnittet vil altså være en drøfting av om og hvordan disse 35 millionene kan brukes på en bedre måte.

3.4.2 Økning i bostøtten til husholdninger hvor noen har en funksjonshemning

Når vi her drøfter omdisponering av de 35 millionene som nå brukes til å finansiere redusert rente, til en økning av bostøtten, skal vi ikke knytte oss tett opp i mot den nåværende bostøtteordningen. Det vi skal se på er egentlig en økning i kontantstøtte til husholdninger hvor noen har en funksjonshemning og som samtidig har en anstrengt (bolig)-økonomi.

Utgangspunktet for drøftingen her vil være tabellen i Del 2 avsnittet *'Husholdningenes økonomiske posisjon'* som viser fordelingen av gjenstående beløp etter skatt, bostøtte, bostøtte og 80 % av standard forbruksutgift. Selv når vi legger oss på et så lavt nivå på forbruket, finner vi at vel 41 000 husholdninger ikke er i stand til å betale for et slikt forbruk.

Dersom de 35 millionene som i dag brukes til redusert rente, ble fordelt likt på disse husholdningene, ville hver husholdning kunne få et årlig tilskudd til boutgiftene på mellom 800 og 900 kroner. Det er klart at et slikt tilskudd alene ikke er tilstrekkelig til å gi noen betydelig bedring i levekårene for de 41 000 husholdningene som vi har identifisert som husholdninger med alvorlige økonomiske problemer.

Hvis man hadde fått identifisert den tredjedelen av de 41 000 som hadde vanskeligst økonomi, kunne denne gruppen ha fått et ekstra tilskudd til boutgiftene på vel kr 2 500 i året. Om man gikk ned til en fjerdedel, hadde man kunnet øke tilskuddet til rundt kr 3 500. Ved å yte støtte kun til dem som har den aller dårligste økonomien, kan altså støtten økes noe, men framdeles kan ikke midlene som i dag brukes til redusert rente, gi noe avgjørende løft i levekårene.

Vi har ovenfor behandlet anslaget på 41 000 husholdninger med alvorlige økonomiske problemer statistisk. Det er mulig at antallet vil stige noe hvis myndighetene sluttet sin praksis med å gi redusert rente på lån til husholdninger med funksjonshemmede medlemmer. Dersom vi tenker oss at de 1 000 husholdningene som i 1991 fikk innvilget redusert rente, ikke hadde fått slike gunstige betingelser, ville nok antallet husholdninger med alvorlige økonomiske problemer steget med adskillig mindre enn 1 000. Årsaken til at vi tror dette er at husholdningene bør ha en viss betalingssevne for å få innvilget lån fra Husbanken.

Vårt statistiske materiale gir oss ikke grunnlag for å trekke sikre konklusjoner om hva som kjennetegner husholdningene som får redusert rente, i forhold til dem som vi har identifisert som husholdninger med alvorlige økonomiske problemer. Vi har imidlertid indikasjoner på at husholdningene med alvorlige økonomiske problemer, er husholdninger med få husholdsmedlemmer og med hovedperson rundt 30 år eller over 67 år. Det er videre sannsynlig at de som får redusert rente, er husholdninger med noen flere medlemmer i husholdningen – og også husholdninger med barn.

Den politikkendringen vi ser på her, kan altså fungere som en overføring fra blant annet vanskeligstilte barnefamilier til småhusholdninger med enda større problemer.

Løpende kontanttilskudd til boutgifter har en viktig fordel som generelt boligpolitisk virkemiddel, og spesielt som virkemiddel i 'boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede' – nemlig at den er nøytral med hensyn til hvordan husholdningene disponerer boligen. Svært mange av de boligpolitiske virkemidlene er rettet inn mot eid bolig. Ulike bostøtteordninger kan i like stor grad innrettes mot husholdninger som bor i leid bolig.

3.4.2.1 Virkningen på boforholdene

Støtte til boutgiftene på den måten vi har beskrevet her, og også den vanlige bostøtten, må være stabil og forutsigbar hvis den skal kunne påvirke husholdningenes boforhold. Det er klart at en husholdning ikke kan endre sin boligtilpasning eller lånefinansiere en boligutbedring på basis av en bostøtte eller en annen form for løpende kontanttilskudd, som kan endres fra den ene året til det andre.

Om boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede skal vries over mot større vekt på løpende tilskudd til dekning av boutgifter, må systemet være forutsigbart og ha troverdighet over tid. Ideelt sett bør de løpende tilskuddene være en form for (eksplisitt eller impli-

sitt) kontrakt som går ut på at så lenge husholdningen har svak økonomi og fortsatt bor i en velegnet bolig, vil de motta støtte.

De punktene som ble tatt opp til slutt, peker i retning av et system der bostøtte eller andre former for kontanttilskudd bør være en rettighet for husholdninger som kommer inn i systemet, så lenge gitte kriterier forblir oppfylte. Om tilskuddene til boutgifter bør være en generell rettighet for alle husholdninger, er et spørsmål som må veies opp i mot den bindingen av offentlige ressurser over tid som dette vil representere.

3.4.3 Kontanttilskudd ved erverv av bolig – økt bruk av etableringstilskudd

På samme måten som vi begrepsmessig koblet løpende kontanttilskudd til delvis dekning av boutgifter for husholdninger med funksjonshemninger og svak økonomi opp i mot bostøtten, kan vi koble kontanttilskudd til erverv av bolig opp i mot etableringstilskudd. Men igjen – det er ikke etableringstilskudd i seg selv vi skal drøfte; det er et generelt kontanttilskudd ved erverv av bolig.

Problemstillingen er igjen den samme som ovenfor: kan vi få en bedre utnyttelse av knappe offentlig midler gjennom å gi støtte til husholdninger som både har medlemmer med funksjonshemning og som har trang økonomi?

Ved å fokusere på finansiering av bolig for husholdninger som dannes av personer med funksjonshemning(er), og av tilrettelegging av bolig ved inntreff av funksjonshemning, blir det naturlig å drøfte bruk av et kapitaltilskudd. Igjen drøfter vi en omfordeling av de 35 millioner kronene som i dag går til å 'betale for' ordningen med redusert rente.

Vi bruker på nytt de relativt konservative anslagene fra Vedlegg 2 hvor offentlig ressursinnsats i et fullt ut kompensierende system ble beregnet. Altså rundt 4 000 nye husholdninger og 8 000 husholdninger med utbedringsbehov som følge av inntreff av funksjonshemning.

Opplysningene fra Vedlegg 2 om hvordan de henholdsvis 4 000 'nye husholdningene' og de 8 000 husholdningene hvor funksjonshemning inntreffer, fordeler seg på ulike diagnosegrupper kobler vi så sammen med anslagene for andelene med økonomiske problemer fra Del 2.

For de 4 000 nye husholdningene definerer vi husholdninger med økonomiske problemer som dem som ikke kan dekke bokostnader på 35 000 kroner – og samtidig ha et forbruk lik 80 % av standard forbruksbudsjettet. Vi bruker andelene i aldersgruppen mellom 18 og 34 år som vårt anslag her³³. Det antallet vi da får fram, ligger på vel 1 300 husholdninger.

For de beregnede 8 000 husholdningene hvor funksjonshemning inntreffer, tar vi utgangspunkt i andelen i hele diagnosegruppen som ikke kan dekke bokostnader på 35 000 kroner og samtidig ha et forbruk lik 80 % av standard forbruksbudsjettet. Disse tallene henter vi fra avsnittet '*Husholdningenes økonomiske posisjon*' i Del 2. Imidlertid tror vi at andelene

³³ For gruppen Orienteringshemmede har vi i stedet for andelen på 75 % som framkom i analysen av Boforholdsanalysen 1988 (BU88), brukt et anslag på 28 %. Dette har vi gjort fordi vi mener 75 % er et ekstremt utslag som vi fikk på grunn av at vi hadde få observasjoner i BU88.

med anstrengt økonomi vil være lavere blant de husholdningene hvor funksjonshemning inntreffer. Dette fordi totalgruppene blant annet består av husholdninger som har anstrengt økonomi, nettopp fordi en funksjonshemning har vart lenge. På bakgrunn av slike betraktninger nedskaleres vi andelene med anstrengt økonomi fra Del 2 med 50 %.

Disse forutsetningene gir oss et anslag på husholdninger som får alvorlige økonomiske problemer i løpet av et år som følge av inntreff av funksjonshemning, på litt i underkant av 900.

Samlet har vi altså funnet at 2 200 husholdninger som enten dannes eller hvor funksjonshemning inntreffer i løpet av et år, vil ha alvorlige økonomiske problemer etter vår definisjon.

Vi har sett på noen ulike modeller for å fordele ressursene i den nåværende ordningen med redusert rente til de gruppene vi har identifisert her:

Fordelingsnøkkel 1:

Alle midlene fordeles likt på husholdningene som er identifisert som husholdninger med økonomiske problemer. Dette gir et tilskudd på 15 500 kroner til hver av husholdningene.

Fordelingsnøkkel 2:

De husholdningene som får økonomiske vanskeligheter ved inntreff av funksjonshemning, får hver et tilskudd på 10 000 kroner til tilrettelegging av bolig. Resten fordeles likt på de nydannede husholdningene med økonomiske vansker. Dette gir hver av dem et tilskudd på noe over 19 000 kroner.

Fordelingsnøkkel 3:

Midlene fordeles mellom husholdningene på en slik måte at de husholdningene hvor funksjonshemning inntreffer, får et tilskudd som er lik 25 % av tilskuddet til de nydannede husholdningene. Dette gir et tilskudd på 5 500 kroner til de husholdningene som får store økonomiske vansker ved inntreff av funksjonshemning. For de nydannede husholdningene med funksjonshemmede medlemmer innebærer denne ordningen et tilskudd på vel 22 000 kroner.

Ved å vurdere resultatene av disse tre fordelingsnøkklene, ser vi igjen at en omfordeling av midlene som brukes til å redusere renten for husholdninger med medlemmer som har én eller flere funksjonshemninger, ikke alene kan bøte på (bolig)økonomiske problemer knyttet til at husholdningene trenger spesiell tilpasning av boligene i særlig stor grad.

En svakhet med beskrivelsen overfor er imidlertid at vi ikke har sett en økning i tildelingen av tilskudd i sammenheng med nåværende tilskuddsordninger som etablerings- og utbedringstilskudd. For 1991 har vi beregnet at 622 husholdninger³⁴ med funksjonshemninger

³⁴ Som vi påpekte i Del 2 i avsnittet 'Offentlig ressursinnsats i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede', har vi her holdt ekstraordinære etableringstilskudd knyttet til gjennomføring av HVPU-reformen utenfor.

fikk etableringstilskudd som i gjennomsnitt lå på 93 000 kroner. Nesten 1 700 husholdninger fikk utbedringstilskudd på i gjennomsnitt 8 500 kroner.

3.4.3.1 Tilskudd til den ordinære etableringstilskuddsordningen

Om alle de 35 millionene ble brukt til etableringstilskudd, kunne de brukes til 380 etableringstilskudd på 93 000 kroner hver. Hvis de 622 etableringstilskuddene som også ble gitt, gikk til den gruppen vi ser på her, kunne man ha fått gitt et etableringstilskudd som monter til 77 % av de nydannede husholdningene i et år som både har en funksjonshemning og et alvorlig økonomisk problem.

3.4.3.2 Tilskudd både til etablerings- og utbedringstilskuddordningen

I forrige beregning så vi bort fra bruk av midler til de husholdningene som får økonomiske vansker når en funksjonshemning inntreffer. En annen fordeling av midlene får vi når vi lar 10 millioner kroner benyttes til tilskudd til de husholdningene som får økonomiske vansker når en funksjonshemning inntreffer, og de resterende midlene til de husholdningene som dannes i løpet av året.

Da kan det ytes 270 ekstra etableringstilskudd som er like store som etableringstilskuddene var i 1991. Sammen med de 622 ordinære etableringstilskuddene kan dette gi en dekningsprosent på 70 %. I tillegg kan det da ydes 1 000 ekstra utbedringstilskudd på 10 000 kroner hver.

Kanskje enda mer fristende er det å foreslå 400 'ekstra utbedringstilskudd' på 25 000 kroner hver. Om disse 400 husholdningene (som utgjør noe i underkant av 50 % av det beregnede antallet husholdninger i denne situasjonen) med økonomiske vansker og behov for å tilpasse bolig, hadde fått ekstratilskuddet på 25 000 kroner – og også ordinært utbedringstilskudd, hadde de fått en hjelp som monnet noe selv om det ikke ville dreie seg om noen full kompensasjon.

3.4.3.3 Fleksibilitet i et 'kapitaltilskuddssystem'

En styrke med et tilskuddssystem av den typen som vi har skissert ovenfor, er at om tilskudd beregnes etter en vurdering av nåværende inntekt og sannsynlig inntektsutvikling, vil vi ikke få noen incentivproblemer over tid. Dette vil også gjelde ved direkte behovsprøving mot nåværende inntekt og sannsynlig inntektsutvikling.

Baksiden av fraværet av incentivproblemer er at systemet kan synes lite kostnadseffektivt når støtte ikke kan trekkes tilbake ved betydelig økning i inntekten, sammenlignet med den 'sannsynlige inntektsutviklingen' som inngikk i behovsprøvingen. Man kan sørge for muligheter for delvis tilbakekalling av den 'investeringsstøtten' som de tilskuddene vi ser på i dette avsnittet er. Nemlig ved å gi det vi har kalt for tilskudd i form av rente- og avdragsfrie lån. Om inntekter bedres drastisk, kan deler av dette rente- og avdragsfrie lånet endres til et rente- og avdragspliktig lån.

Muligheten for å endre et rente- og avdragsfritt lån til et rente- og avdragspliktig lån vil kunne føre til incentivproblemer – og med en slik 'trussel' hengende over seg er det ikke

sikkert at en vil sette inn mye krefter og energi for å bedre sin økonomiske posisjon på 'egen hånd'.

Om det skal legges vekt på incentivproblemer eller på kostnadseffektiviteten, blir et avveilingsspørsmål.

En innvending man noen ganger hører mot boliginvesteringstilskudd er: 'Hva skjer om en husholdning får et tilskudd på nær hundretusen og kjøper en bolig for så å selge boligen relativt raskt og på den måten bruke opp tilskuddet på andre ting, for så å søke offentlig støtte når de står der uten både økonomiske midler og bolig?' Vårt svar på dette er todelt:

- i) For husholdninger hvor noen har en funksjonshemning, vil boligen være en så sentral kilde til livskvalitet at vi rett og slett ikke tror at problemstillingen er aktuell for denne gruppen.
- ii) Ordningen med å gi tilskudd i form av rente- og avdragsfrie lån kan også brukes mot et mulig problem av den typen vi ser på her. Det rente- og avdragsfrie lånet forfaller ved salg av boligen, eventuelt med en viss avskrivning over tid.

Til sist kan vi nevne at et slikt system ikke behøver å binde opp statens finansielle handlefrihet. Myndighetene behøver ikke nødvendigvis å bevilge like mye i samlede tilskudd hvert eneste år. På samme måte som for bostøtte vil en utnyttelse av denne handlefriheten gi skjevheter i behandlingen av ulike generasjoner, og dette vil naturlig nok oppleves som lite rettferdig.

3.4.3.4 Virkninger på boforholdene

Tilskuddsordninger i forbindelse med erverv av bolig eller tilrettelegging av bolig ved inntritt av funksjonshemning vil ikke på samme måte som løpende støtte til utgift kunne ha problemer med å påvirke husholdningenes boforhold.

Tildeling av den typen tilskudd som vi har drøftet her, kan gjøres avhengig av at boligen har de egenskapene som myndighetene finner ønskelig.

3.4.4 Økt satsing på offentlig eide utleieboliger

Poenget med et boligfinansieringssystem for funksjonshemmede må være at det skal bidra til å skaffe husholdninger hvor noen har en funksjonshemning, en velegnet bolig som i så stor grad som mulig gir et bokostnadsnivå som står i et rimelig forhold til husholdningens inntekter. En slik bolig behøver ikke nødvendigvis være en bolig som eies av husholdningen. Det bør imidlertid være en bolig som kan disponeres trygt og langsiktig av husholdningen. En slik trygt disponert bolig kan selvsagt være en leid bolig.

Vi skal her ikke gjøre kvantitative analyser av hvor mange offentlig eide utleieboliger som kan finansieres av de 35 millionene som i dag benyttes til årlige innvilgninger av redusert rente på husbanklån³⁵. Det vi skal gjøre i dette avsnittet blir i stedet en oppstilling og vurde-

³⁵ En slik analyse må man i tilfelle gjøre under presise antagelser om hvor mye av bygge-/ervervskostnadene som vil bli finansiert gjennom husleieinnbetalinger. Vi skal her verken gjøre noen beskrivende eller normativ analyse av fastsettelsen av husleier.

ring, på prinsipiell basis, av fordeler og ulemper forbundet med økt satsing på offentlig eide utleieboliger for husholdninger hvor noen har en funksjonshemming.

Når vi drøfter offentlig eide utleieboliger, vil vi tenke på kommunalt eide utleieboliger der hvor annet ikke sies eksplisitt. De utleieboligene vi drøfter her, vil i praksis være det samme som dagens kommunale trygdeboliger.

3.4.4.1 Utleieboliger som et middel for samordning av kommunal innsats

Kommunen har gjennom lov om sosial omsorg ansvar for sine innbyggere. Store deler av de husholdningene som vi har identifisert som husholdninger med en vanskelig økonomisk situasjon (dvs. med liten evne til å bære boutgifter/-kostnader), er nok avhengig av sosialhjelp fra kommunen for i det hele tatt å greie seg på en rimelig måte.

I Del I viste vi hvordan en situasjon kan oppstå, hvor den husholdningen som står i ferd med å skaffe seg en bolig, kan bli skviset i et spill mellom stat og kommune. Denne typen skvising kan unngås om husholdningene frikobles fra et eventuelt spill mellom kommune og stat, gjennom at kommunen står både som boligeier og låntaker i Husbanken.

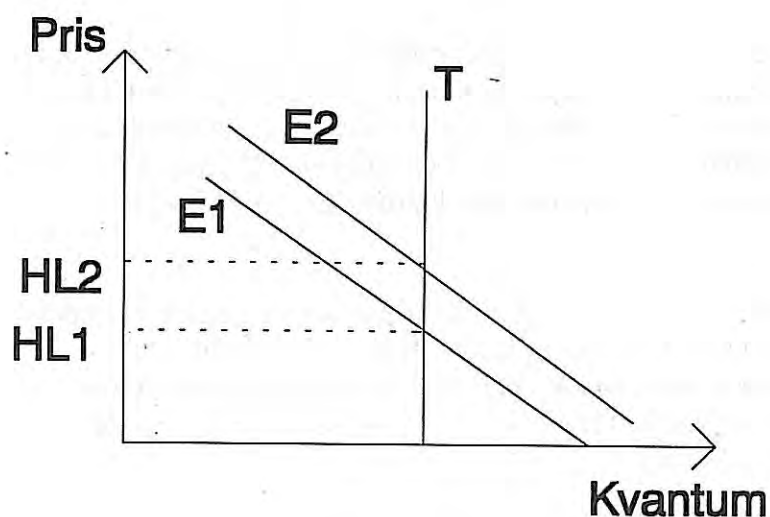
Uheldige klientifiseringseffekter, knyttet til varig bruk av sosialhjelp, kan reduseres i et system hvor kommunale utleieboliger får større plass. Det vi tenker på er at i stedet for at funksjonshemmet-husholdninger som ikke har økonomisk evne til å bære sine bokostnader, må søke sosialhjelp, så kan kommunen subsidiere husleiene på en slik måte at de aktuelle husholdningene kan greie husleiene sine selv³⁶. En slik løsning ligger nær når kommunen både bestemmer husleiene gjennom sitt eierskap for utleieboligene og har ansvaret for støtte til husholdninger som ikke greier sine boutgifter 'på egen hånd' gjennom lov om sosial omsorg.

Om kommunene fastsetter husleier delvis ut fra et ønske om at husholdninger ikke skal bli varig avhengig av sosialhjelp og delvis ut fra finansieringshensyn, vil kommunen få behov for et klart og oversiktlig regnskapssystem. For å få en klar styring med beviste prioriteringer, er det selvsagt viktig at kommunen vet hvor mye midler som anvendes til ulike formål.

Kommunalt eierskap til leieboliger som subsidieres av kommunen, kan være viktig. I et marked med uelastisk tilbud av leieboliger vil en del av subsidieringen bli veltet over i prisen/husleien og dermed tilfalle utleier. Det kan altså være meget lite effektivt å gi husholdninger tilskudd til husleie i privat leide boliger. Denne effekten illustrerer vi i figurene AA og BB.

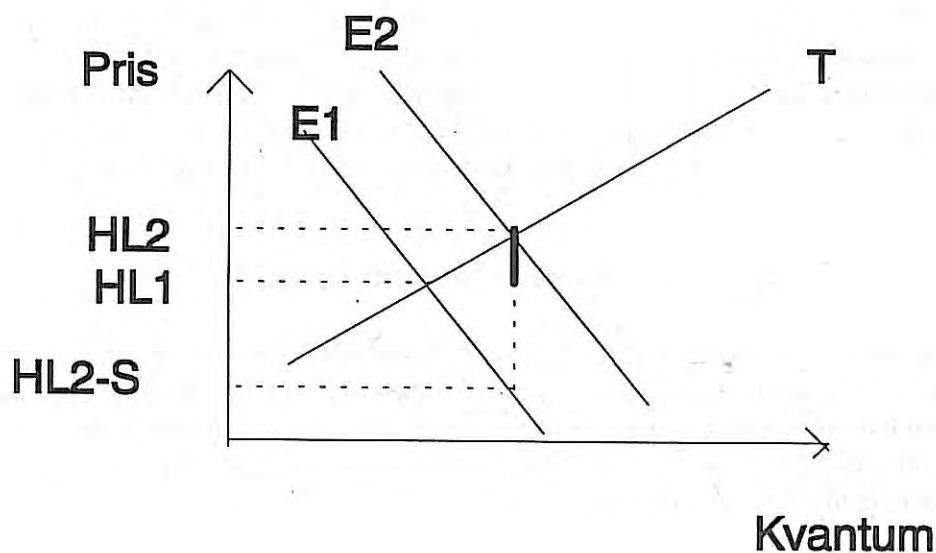
Figur AA – Virkningen av subsidiering av privateide utleieboliger når tilbudet av utleieboliger er helt uelastisk

³⁶ Om det er det å få støtte, og ikke støttens 'form' som virker klientifiserende, og om systemet for husleiefastsettelse 'gjennomskues', så vil subsidierte husleier være like klientifiserende som mottak av sosialhjelp.



En husleiesubsidiering på S kroner øker betalingsevnen med S kroner. Dette flytter etterspørselskurven fra E_1 til E_2 i figuren. Som vi ser av figuren, vil subsidieringen i tilfellet med helt uelastisk tilbud i sin helhet tilfalle utleieren, idet husleien stiger fra HL_1 til HL_2 når subsidieringen innføres. Denne stigningen er lik S .

Figur BB – Virkningen av subsidiering av privateidele utleieboliger når tilbudet av utleieboliger er delvis elastisk



Subsidieringen flytter etterspørselskurven på samme måte i dette tilfellet som i figur AA, men som følge av at tilbudet er elastisk, blir subsidiene her delt mellom husholdningene som mottar dem og utleieren. Den delen av subsidieringen som tilfaller utleieren er lik den tykke streken i figuren. Jo mer elastisk tilbudet er, jo mindre del av subsidieringen vil tilfalle utleieren.

Den kommunale innsatsen vi har sett på hittil, har vært sosialhjelp. Kommunene står imidlertid også for andre kommunale tjenester rettet inn mot husholdninger hvor noen har en funksjonshemning. Spesielt tenker vi da på hjemmehjelp og -sykepleie. Sammenhengen mellom disse to formene for kommunale tjenester og et boligfinansieringssystem for funksjonshemmede ble relativt utførlig drøftet på et prisippielt grunnlag i Del 1 i denne rapporten.

Det er klart at om kommunen står som eier av (og kanskje også som byggherre for) utleieboliger som anvendes av husholdninger hvor noen har en funksjonshemning, kan kommunen ta spesielt hensyn til kostnadseffektivitet i andre kommunale tjenester når utleieboligene utformes. Dette behøver slett ikke i seg selv være noen ulempe for de husholdningene som leier disse boligene.

Vi kan imidlertid peke på én egenskap ved utleieboliger som gir kostnadseffektivitet i produksjonen av andre kommunale tjenester, og som samtidig kan være en ulempe for husholdningene. Når vi fokuserer på hjemmehjelp og -sykepleie, vet vi at det kanskje viktigste forholdet som kan holde effektiviteten oppe (og kostadene nede), er reduksjon eller eliminasjon av reisetiden mellom ulike brukere av tjenesten. Dette forholdet peker i retning av at kommunale utleieboliger – ut i fra et kommunalt kostnadseffektivitetshensyn – bør legges geografisk konsentrert.

Kanskje vil nettopp det at de boligene ligger samlet som er beregnet for husholdninger hvor noen har en funksjonshemning, oppfattes som en dårlig kvalitet av leierne – eller det kan tenkes at det oppfattes som en god eller ønsket kvalitet ved boligene.

Spesielt for husholdninger hvor funksjonshemning inntreffer for en voksen person, kan det oppfattes som en tilleggsumleppe å være nødt til å flytte fra det boområdet hvor man har bodd lenge. Funksjonshemninger nedsetter ofte(st) den fysiske mobiliteten, og ved flytting kan det da være vanskelig å opprettholde kontakten med det 'gamle nettverket'. Kanskje er det nettopp i en situasjon som inntreff av funksjonshemning, at man trenger dette nettverket mest.

3.4.4.2 Den funksjonshemmede og andre husholdningsmedlemmer

Den fysiske utformingen av en kommunal utleiebolig for husholdninger hvor en (eller flere) personer har en funksjonshemning, bør være godt tilpasset til den fysiske kapasiteten til den personen som har en funksjonshemning. Det kan imidlertid stilles spørsmål om i hvor stor grad en kommunal utleiebolig (f.eks. trygdeboliger) er et velegnet tilbud til de ikke-funksjonshemmede husholdningsmedlemmene.

Det er selvsagt meget viktig at boligfinansieringssystemet i så liten grad som mulig skaper interessemotsetninger mellom funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede medlemmer i en husholdning. Hvis kommunale utleieboliger oppfattes som et så dårlig tilbud av 'andre' husholdningsmedlemmer, at husholdningene velger å ikke ta i mot et tilbud, så vil et boligfinansieringssystem for funksjonshemmede som rettes inn mot kommunale utleieboliger kunne være et meget dårlig virkemiddel for å bedre boforholdene for personer som har en funksjonshemning.

Om det tas fordelingshensyn i tildeling av kommunale utleieboliger for husholdninger hvor noen har en funksjonshemning, blir poenget med potensielle konflikter mellom funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede medlemmer i en husholdning ikke så påtrengende. I avsnittet '*Hvilke husholdninger greier seg dårlig*' i Del 2 viste vi at småhusholdninger (med ett og to medlemmer) var kraftig overrepresentert blant dem som hadde store problemer med å bære boutgifter.

3.4.4.3 Kommunen som profesjonell byggherre

Funksjonshemning er noe som inntreffer i en husholdning, enten ved at et husholdningsmedlem får en funksjonshemning på grunn av sykdom eller skade eller ved at et funksjonshemmet barn fødes inn i husholdningen. Sannsynligheten for at funksjonshemning skal inntreffe i en gitt husholdning er relativt liten³⁷. Sannsynligheten for at funksjonshemning skal inntreffe i én eller flere husholdninger i en kommune er imidlertid stor.

For kommunen kan det dermed være rasjonelt å bygge opp kompetanse på det å være byggherre for spesielt tilpassede boliger. Oppbygging av slik kompetanse vil ikke være like rasjonelt i husholdningene (Disse poengene blir tatt opp i større bredde i avsnittet '*Myndighetene som informasjonsleverandør*', senere i Del 3). I tillegg vil kommunene ha erfaring fra byggherreoppgaver i forbindelse med andre kommunale aktiviteter også.

Det er sannsynlig at kommunene av de ovennevnte grunnene vil være bedre i stand til å påta seg byggherreoppgaven i forbindelse med bygging av boliger for husholdninger hvor noen har en funksjonshemning, enn det husholdningene selv vil være. I alle fall **bør** kommunen være bedre skikket til å ta på seg byggherreoppgaven enn det husholdningene selv er.

3.4.4.4 Noen innvendinger mot forslaget om økt satsing på offentlig (kommunalt) eide utleieboliger

Vi skal i dette avsnittet peke på noen motforestillinger mot økt bruk av kommunalt eide utleieboliger som er framkommet i ulike fora. Hvorvidt innvendingene baseres på dårlige enkelterfaringer eller på strukturelle svakheter i de kommunale organisasjonene, har vi ingen mulighet til å trekke konklusjoner om.

Det finnes eksempler på at kommuner har gjort dårlig jobb som byggherre for boliger beregnet på husholdninger hvor noen har en funksjonshemning. Dette går på at personers funksjonsnivå i boligen ikke utredes skikkelig på forhånd, og at store mangler dermed først kommer fram etter at boligene er blitt tatt i bruk. Slike eksempler viser at kommunene i enkelte tilfeller har gjort en dårlig byggherrejobb, men de viser ikke at kommunene generelt har gjort jobben dårligere enn andre.

Enkelte har også opplevd liten forståelse for behov for/ønske om å gjøre individuelle tilpasninger i boliger som eies av kommunen.

Allmennyttige selskaper eller stiftelser framheves som et alternativ til kommunen når det gjelder eierskap til utleieboliger for husholdninger hvor noen har en funksjonshemning.

³⁷ I allefall når vi ser bort fra inntreff av funksjonshemning som følge av alderssvækkelse

Det er meget viktig at rettsikkerheten for leieboere ivaretas gjennom at husholdningene som leier bolig, får muligheter til å inngå langvarige leiekontrakter. Det må ikke bli slik at husholdninger må flytte fra leieboliger fordi eieren (f.eks. kommunen) foretar omprioriteringer for å få utnyttet massen av utleieboliger på en mer effektiv måte.

3.4.5 FFOs system enda en gang

Sammenligning av FFOs forslag som vi beskrev det i avsnittet '*FFOs forslag til 'Ny finansieringsordning av boliger for funksjonshemmede'*' og avsnittet om '*Kontanttilskudd ved erverv av bolig – økt bruk av etableringstilskudd'*' viser at i vår tolking kan FFOs forslag ses som en presisering av kontanttilskuddsforslaget. Den kvantitative drøftingen av anvendelsen av de 35 millioner kronene som i dag går til finansiering av innvilgningene av redusert rente i løpet av et år, kan dermed også tolkes som en illustrasjon av hvordan disse midlene kan brukes til innen FFOs forslag til '*Ny finansieringsordning for boliger til funksjonshemmede'*'.

3.4.6 Oppsummering

Som en avslutning på avsnittet om '*Endringer finansiert ved at ordningen med ' redusert rente' opphører'*' skal vi oppsummere med en del anbefalinger. De anbefalingene vi kommer med her, er ikke de eneste mulige konklusjoner som kan trekkes av analysen. Anbefalingene vil altså blant annet avspeile forfatterens oppfatninger av hva som er et godt boligfinansieringssystem for funksjonshemmede. For eventuelle lesere av rapporten vil analysene i dette avsnittet og i Del 2 være viktigere som bakgrunn for egne oppfatninger enn de konkrete anbefalingene som kommer her.

Det som anbefales her, er en kombinasjon av økt satsing på kommunalt eide utleieboliger (alternativt utleieboliger eid av en stiftelse med husleier som subsidieres av kommunene), og en eller annen form for investeringsstøtte.

Vi mener at kommunale utleieboliger med langsiktige (fortrinnsvis livsvarige) leiekontrakter vil være et godt boligalternativ for småhusholdninger hvor noen har en funksjonshemming, og hvor husholdningen har både lav inntekt og lave inntektsforventninger. I et slikt tilbud bør kommunene se husleiefastsettelsen i sammenheng med behovet for sosialhjelpsutbetalinger.

Vår tolking av FFOs system med en deling av finansieringen av erverv og utbedring av bolig i et ordinært husbanklån med samme betingelser som ordinære oppføringslån og et rente- og avdragsfritt topplån, virker som et både fleksibelt og godt system. Dette systemet kan ivareta alle de fordeler som etablerings- og utbedringstilskuddene har i dag.

Hvis FFOs forslag følges fullt ut, ved at fordelingen mellom topplån og grunnlån bestemmes slik at bostøtte til de husholdningene som får slike lån, overflødiggjøres, vil man nok enten være nødt til å øke bevilgningene til boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede eller avvise mange søkere. Vi foreslår derfor at man i utmålingen av rente- og avdragsfrie topplån tar hensyn til at ressursene er begrensede og at mange vil ha behov for denne typen lån; altså at intensjonene i FFOs forslag ikke oppfylles fullt ut, men at flere får tilgang på slike lån. Dette innebærer da at denne todelte låneformen ikke overflødiggjør bostøtten til husholdningene som får disse lånene.

Videre anbefaler vi, ut i fra vår oppfatning av at fordelingshensynet må vektlegges sterkt i et system med 'for lite ressurser', at innvilgning og utmåling av rente- og avdragsfrie topp-lån gis etter en økonomisk behovsprøving.

En gruppe som faller utenfor i dagens boligfinansieringssystem for funksjonshemmede, er husholdninger som leier en ikke-husbankfinansierte bolig. Vi vet ikke hvor mange husholdninger det dreier seg om, og denne gruppen vil også falle utenfor det systemet som vi har anbefalt her.

3.5 En ny rolle for det private bankvesenet?

Et spørsmål som av og til reises i debatten om utformingen av det statlige engasjementene i boligpolitikken, er hvorvidt det er naturlig at staten står som låneyter. Det alternativet som da framholdes, er at staten kan stå for utbetaling av rentestøtte og andre former for direkte subsidiering. Den direkte låneytingen kan så ivaretas av private banker, eventuelt med staten som garantist.

Hovedproblemet i et slikt system er usikkerheten om bankenes rentefastsettelse. Vil svak konkurranse mellom banker føre til at bankene kan sette renten slik at bankene i praksis trekker inn en del av 'bolig'subsidieringen? Erfaringene fra den skattefrie banksparingen (SMS) gjør at frykt for at bankene skal trekke til seg subsidier, synes på sin plass. Mange mener at renten på SMS lå lavere enn rente på innskudd med tilsvarende tidsmessig binding – altså at bankene innkasserte en del av innskytternes skattefordeler. I et innskudds-marked med perfekt konkurranse ville dette ikke ha vært mulig.

Vi mener manglende konkurranse i det norske bankmarkedet er en tilstrekkelig begrunnelse for ikke å gi det private bankvesenet noe sentral rolle i den subsidierte delen av det generelle boligfinansieringssystemet³⁸.

Når det gjelder boligfinansiering for funksjonshemmede, har vi et viktig tilleggsargument mot å gi det private bankvesenet en større rolle: Nemlig at det vil være lite kostnadseffektivt å bygge opp den nødvendige kompetansen for å vurdere behov og betalingsevne hos denne gruppen i mange banker. Dette kan føre til at private banker i liten grad engasjerer seg i boligfinansieringen for funksjonshemmede.

Alt i alt mener vi at diskusjonen her taler imot å gi en større rolle til de private bankene i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede.

³⁸ Man kan selvsagt si at det private bankvesenet har et desperat inntektsbehov. Vi synes likevel ikke at dette er noen naturlig oppgave for et boligfinansieringssystem for husholdninger hvor én eller flere har en funksjonshemming.

3.6 Myndighetene som leverandør av informasjon

3.6.1 Hvilken type informasjon dreier det seg om?

Både i den prinsipielle innledningen i Del 1 og i avsnittet om '*Økt statsing på bruk av offentlig eide utleieboliger*' har vi vært inne på myndighetenes rolle når det gjelder informasjon om tilrettelegging av boliger. Når vi snakker om informasjon i denne sammenhengen er det primært to punkter vi tenker på:

- i) Klargjøring av hvilke tilpasninger av boligen som er nødvendige/ønskelige for ulike funksjonshemninger
- ii) Informasjon om hvilke tekniske muligheter som finnes når det gjelder tilrettelegging av bolig, herunder også tekniske spesifikasjoner og beskrivelser av utførelsesmetoder.

Punktet i) kan nok ikke løses på noen god måte gjennom produksjon av brosjyrer eller lignende. Årsaken til dette er klar: funksjonshemninger kan være svært ulike, og standardiserte løsninger passer dårlig for mange. Det som trenges er et system for individuell utredning av de boligmessige konsekvensene av en funksjonshemning. Myndighetenes rolle i dette må være å sørge for at det finnes et kompetent apparat som kan bistå husholdninger i en utrednings-/planleggingsfase.

Husbanken ivaretar i dag denne oppgaven, Bull m.fl. (1993) har påvist at det er en relativt stor underkapasitet (også) på dette feltet.

Punktet ii) bør løses gjennom oppbygging av en eller annen form for informasjonsbank. Det sier seg selv at det vil være ineffektivt å bygge opp en slik kunnskapssamlig spredt og fragmentert.

3.6.2 Hvorfor en offentlig oppgave?

I forrige avsnitt viste vi at det finnes viktige oppgaver når det gjelder informasjon om muligheter for tilrettelegging av boliger for personer med funksjonshemninger og hvordan slike tilrettelegginger teknisk sett best kan gjennomføres. Et spørsmål en så kan stille seg er hvorfor i all verden vi mener at disse informasjonsoppgavene bør være en offentlig oppgave? I dette avsnittet skal vi drøfte og skissere svar på dette spørsmålet under to overskrifter.

3.6.2.1 Informasjon som et kollektivt gode

Informasjon om mulige tilrettelegginger og om hvordan de best kan utføres teknisk sett, er et typisk eksempel på et kollektivt gode. Det er kostnadskrevende å bygge opp en informasjonsbank, men det vil i svært liten grad være kostnadskrevende å levere ut informasjonen.

I en slik situasjon vil det ikke kunne gjøres til en privatøkonomisk lønnsom aktivitet³⁹ å bygge opp en slik informasjonsbase. Vi mener at det ikke kan være noen tvil om at det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt at en slik samlet informasjon finnes lagret sånn at den er lett tilgjengelig. Når dette ikke kan gjøres på privat basis, blir det naturlig å se det som en offentlig oppgave.

3.6.2.2 Effektiv utnyttelse av de ressurser som settes inn i 'boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede'

Selv om vi mener at det er grunnlag for å si at det går for lite ressurser til boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede, brukes det ganske mye offentlige ressurser i dette systemet (vårt anslag ligger på 323 millioner kroner i 1991). Det er selvsagt viktig at disse ressursene brukes effektivt. Effektivt både i den betydning at de brukes på de tiltakene som letter bosituasjonen for personene med funksjonshemninger i størst mulig grad, og i betydningen at installasjoner og endringer utføres på en så billig måte som mulig.

I denne rapporten har vi utførlig drøftet effektiviteten i boligfinansieringssystemet, forstått som 'støttes de rette husholdningene'. De to formene for effektivitet som vi tok opp ovenfor, kan sies å dreie seg om spørsmålene 'gjøres de rette tingene?' og 'gjøres de på rett måte?'.

Gjennom å informere om hvilke muligheter som finnes og de beste teknisk beste løsningene kan myndighetene bidra til at de betydelige offentlige ressursene blir brukt på en best mulig måte.

3.6.3 Hvordan organisere informasjons- og rådgivingsarbeidet

Vi skal her ikke på selvstendig grunnlag vurdere ulike organisasjonsmodeller opp i mot hverandre, men peke på det arbeidet som er gjort i rapporten 'Råd for uråd' (Bull m.fl. (1993)). I denne rapporten vurderes et prøveprosjekt i Aust-Agder med organisering av rådgivingsgrupper knyttet til hjelpemiddelsentralene.

Det som er viktig å påpeke i avslutningen av dette avsnittet, er at det å bruke ressurser på å bygge opp et godt fungerende informasjonsapparat sannsynligvis er meget god ressursbruk, og at innsparinger på dette feltet kan være kostbart i form av at andre ressurser brukes på en ineffektiv måte. Hvor mye ressurser som må brukes for å få til et godt system, har vi ikke bakgrunn for å gi noe anslag på her.

3.7 Er de gitte rammene for snevre?

Opplegget i Del 3 i rapporten har stort sett gått ut på å forsøke å vise hvordan omfordeling av de ressursene som i dag går inn i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede, kan få fram en bedre situasjon. Med en bedre situasjon er det blitt fokusert kraftig på fordelingshensynet. Årsaken til dette har vært det at vi gjennom analysen har sett hvordan det

³⁹ Det kan tenkes situasjoner hvor salg av den typen informasjon vi ser på her, vil kunne være privatøkonomisk lønnsom, men da ville vi ha fått et samfunnsøkonomisk underforbruk av den lagrede informasjonen.

vil være umulig å subsidiere boligkonsumet for gruppen husholdninger hvor noen har en funksjonshemning, i så stor grad som det kunne være ønskelig uten å øke ressursinnsatsen betraktelig.

Når vi snakker om subsidiering i så stor grad som ønskelig, er dette ut i fra en partielt sektor-tilnærming. Først skal vi gi en illustrasjon av hvor kort man egentlig kommer i forhold til rimelige målsetninger med de midlene som inngår i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede. Deretter skal vi knytte dette opp i mot prioriteringer på samfunnsnivå.

3.7.1 En illustrasjon av utilstrekkeligheten

At det ut i fra en sektorvurdering er for lite midler i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede framgår klart uansett om vi ser på systemet ut i fra en 'kompensatorisk synsvinkel' eller om vi vurderer det ut i fra en mer begrenset synsvinkel.

Fra diskusjonen av kostnader i et fullt ut kompenserende system husker vi at kostnadene for å kompensere for merkostnader forbundet med boligtilpasning for nye funksjonshemmet-husholdninger gjennom et år lå på nærmere **10 ganger det beløpet som i 1991 ble bevilget gjennom boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede**. Altså må man kunne si at om man overhode har kompenserende målsetninger med boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede så har men ingen sjanser til å nå disse målene innen rammene for dagens ressursbruk.

I Del 2 så vi at med dagens system har store deler av gruppen 'husholdninger hvor noen har en funksjonshemning' ikke tilstrekkelige økonomiske midler til å dekke et forbruk lik 80 % av SIFOs standard forbruksutgift etter boutgifter, skatt og bostøtte. Andelene med så anstrengt økonomi at de ikke klarer dette, ligger på i underkant av 15 % blant husholdninger hvor noen har en sterk eller annen bevegelsehemming. Blant de med orienteringshemning og de med 'Skjulte funksjonshemninger og Psykiske utviklingshemninger' ligger disse andelene på i overkant av 20 %.

I avsnittet *'Endringer finansiert ved ordningen med 'reduisert rente' opphører'* undersøkte vi så om man kunne eliminere de alvorligste problemene gjennom omfordeling av midler. De resultatene vi kom fram til lå i området kontanttilskudd (investeringsstøtte) på femten til tyve tusen kroner. Også når vi tenkte oss at etableringstilskudd gikk til bare de husholdningene som vi har identifisert som de husholdningene med alvorlige økonomiske vansker kan ikke mer enn en andel av disse gruppene gis en støtte som monner innenfor rammene av dagens system.

Til sist kan vi peke på to forhold som peker på at vi på tross av de nedslående resultatene nok overvurderer mulighetene for å løfte levestandarden for funksjonshemmet-husholdninger med alvorlige økonomiske problemer innenfor rammen av dagens system.

- i) Her har vi sett på andelene som ikke er i stand til å klare sine boutgifter etter at skatt og 80 % av standard forbruksbudsjettet. Kanskje er det urimelig å basere analysene på et så lavt forbruk når det dreier seg om husholdninger som er i en stabil situasjon – altså grupper med et varig, ikke et forbigående økonomisk problem.

- ii) Vi har under drøftingen av både etablerings- og utbedringstilskudd (investeringsstøtte) og av FFOs forslag sett på bruk av dagens ressurser til ulike former for tilskudd til nye husholdninger som kommer til i løpet av et år. Det vi da har neglisjert er det akkumulerte behovet som kommer av at det har vært utilstrekkelige økonomiske midler i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede over en lengre tidsperiode.

Et forhold som virker i retning av at vi har undervurdert ressursbruken i dagens system, og dermed undervurdert husholdningenes mulighet til å opprettholde et tilfredsstillende boligkonsum samtidig med et akseptabelt forbruk av andre varer og tjenester, er at vi ikke har kvantifisert sosialhjelp til husholdninger hvor noen har en funksjonshemming.

3.7.2 Prioriteringer på samfunnsnivå

Selv om vi ovenfor har vist at det ut i fra en sektoranalyse ikke er tilstrekkelige midler i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede så må man sammenholde den samfunnsøkonomiske nytten av å øke innsatsen her med nytten av andre gode formål som finansieres over offentlige budsjett.

Vi mener at vi har dokumentert så alvorlige levekårsproblemer i deler av gruppen husholdninger hvor noen har en funksjonshemming(er), at dette er en **sterk indikasjon** på at det vil være en samfunnsøkonomisk gevinst forbundet med å kanalisere mer ressurser inn i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede, eller på annen måte bedre situasjonen for de gruppene vi har identifisert som særlig utsatte. I dette prosjektet er det imidlertid ikke mulig å komme med mer presise anbefalinger på dette feltet. Det faller langt utenfor rammen for prosjektet å vurdere (den marginale) nytten av ulike offentlige formål opp i mot hverandre.

3.7.3 Oppsummering

Avsnittet om hvorvidt rammene i dagens system er for snevre kan avsluttes med en beskrivelse av våre forslag til omfordelinger av ressursene i boligfinansieringssystemet for funksjonshemmede som en impotent Robin Hood-politikk. Vi har i analysene våre vist hvordan man kan ta fra de fattige og gi til de aller fattigste.

Vedlegg 1

Kostnader for tilrettelegging ved nybygging og utbedring

Vi forsøker her å utvikle et grunnlag for en sterkt forenklet modell. Hensikten med modellen er å ramme inn typiske tilleggs- eller ekstrakostnader for tilrettelegging av boliger for funksjonshemmede. Vi tar ikke sikte på en modell som kan gi et realistisk bilde, for enkeltsaker. Om en slik modell er mulig å lage, må den bli svært komplisert og forutsetter et meget omfattende empirisk materiale. Siktemålet her er en svært forenklet og grov modell. Den skal kunne fange opp typiske mer-kostnader for boligtilpassing som er interessante i forhold til de rammer og begrensninger som gjelder for denne rapporten.

Hensikten med boligtilpasning

Funksjonshemning er et samlebegrep. Det brukes om en stor og sammensatt gruppe, hvor behov og vanskeligheter varierer avhengig av funksjonshemningen og forhold i omgivelsene. For funksjonshemninger kan ikke vurderes isolert. *De må sees i forhold hvilke ferdigheter som trengs for å mestre hindringer i omgivel-sene.* Funksjonshemning er gapet mellom en persons ferdigheter (funksjonsned-settelser) og karvene som omgivelsene stiller til funksjonsdyktighet. Tekniske hjelpemidler og bygningsmessige tilpassinger kan redusere hindringene, slik at den funksjonshemmedes handlingsmuligheter blir helt eller delvis normalisert. Tilrettelegging av boliger for funksjonshemmede dreier seg m a o om å bringe boligens standard til et nivå hvor den funksjonshemmede kan fungere mest mulig selvstendig, nærmere det som er vanlig blant resten av befolkningen.

Beregning av kostnader - reservasjoner og problemer

Normalisering av handlingsmulighetene forutsetter spesialtilpassing. Tiltakene har forskjellig karakter, forskjellig omfang og ulike kostnader alt etter funksjonshem-mingen. Den enkelte funksjonshemmedes *individuelle* behov må tas i betraktning og må relateres til forholdene i omgivelsene. De individuelle behovene varierer sterkt, og det er store forskjeller i den enkeltes omgivelser. (Ved nybygging kan tomteforholdene være avgjørende. Ved ombygging/utbedring av eksisterende bolig vil tomtesituasjonen, bygningstypen og boligens standard og kvalitet ha vesentlig betydning for utbedrings-/ombyggingskostnadene.) Derfor finnes ikke noe enkelt og entydig svar på hva boligtilrettelegging for funksjonshemmede koster.

Graden av individuell tilpassing (avhenging av funksjonshemningen og forholdene på stedet) er avgjørende for kostnadene; spesialprodukter og spesialløsninger krever ekstra innsats, både fra planleggere og de som utfører arbeidene. Videre betyr hensynet til individuelle behov at resultatet - og kostnadene - også avhenger av forståelse og innsikt i den enkelte brukers totale situasjon, og dermed av kompetanse og holdninger hos de som planlegger og bygger. Dette vanskeliggjør beregninger og vurderinger av kostnadene ytterligere.

Alt i alt påvirkes kostnadsbildet av flere forhold som må ligge utenfor våre betraktninger her:

- Kompetanse hos planleggere, utførende, montører, leverandører og hos de som fører kontroll med resultatene er avgjørende, både for kvaliteten på resultatet og for kostnadene. Kompetanse finnes, men den er stort sett spredt i spesialist-miljøer. Bedre

kompetanse i byggefagene generelt kan redusere kostnadene, men kompetanseoppbygging koster. Vårt utgangspunkt er at kompetansen foreligger (selv om mange erfaringer tyder på kompetansesvikt).

- Det er en utbredt oppfatning at alminneliggjøring av tilgjengelighetsløsninger vil redusere merkostnadene for mange tilpassingsarbeider; priser på løsninger som er spesielle i dag, vil ha en tendens til å falle dersom løsningene blir alminnelige. Eksempler på dette er strengere krav til tilgjengelighet i byggeforskriften, f.eks. skjerpede heiskrav, bedre spesifiserte krav til toalettrom i boliger, evt. at krav til livsløpsboliger tas inn o.l. Vårt utgangspunkt er gjeldende tilgjengelighetsstandard, etter byggeforskrift 1987 og Husbankens krav til livsløpsboliger slik de var formulert inntil 1992. (Erfaringer med kravene etter justeringene i forbindelse med Husbankens nye lånesystem foreligger ikke.)
- Tilpassinger blir ofte utført etappevis, mer eller mindre i takt med at funksjonshemninger utvikler seg. Årsaken kan være at den medisinske utviklingen av funksjonshemningen ikke er kjent eller forutsigbar, at kostnadene for en fullstendig tilpassing er for høye til at alt kan bli utført under ett, eller at planleggingen ikke har vært forutseende nok. Sannsynligvis betyr etappevis tilpassing høyere totale kostnader enn en samlet tilpassing, men systematisk materiale på området finnes ikke. Vårt utgangspunkt er at tilpassinger blir utført til det nivået som funksjonshemningen tilsier dersom utviklingen er kjent.

Kostnadselementer

Noe forenklet kan omfanget og kostnadene for tilpassing av boliger framstilles som en funksjon av tre forhold:

- den enkeltes behov (og ambisjonsnivået for tilpassingen), dvs. funksjonshemningens art og karakter,
- fysiske forhold på stedet, dvs. boligen og de nærmeste omgivelsene,
- kompetanse, metoder og holdninger hos de som utfører arbeidene og leverer produktene.

Med dette som utgangspunkt kan kostnadene, uansett art og omfang av tilretteleggingen, fordeles på tre hovedgrupper: *planlegging, byggearbeider og installasjoner.*

Det er nær sammenheng mellom gruppene. Ikke bare fordi god planlegging som kjent kan dempe kostnader. Fra planlegging til valg av bygningsmessig løsning og valg av installasjoner/tekniske hjelpemidler er det også klare forbindelser. I dag er det vanlig å "reparere" dårlige eller feil installerte produkter med hjelpemidler (f.eks. døråpnere på tunge dører der en lettere (og rimeligere) dør ville gjort nytten), og, tilsvarende, velge trappeheis for å nå toalettrom i annen etasje i stedet for et nytt bad i et tilbygg. Slike avveininger er det vanskelig å komme inn på her.

PLANLEGGING

Tilrettelegging for funksjonshemmede vil ofte forutsette tverrfaglig samarbeid. Avhengig av funksjonshemningen kan faggrupper som arkitekt, ergoterapeut, fysioterapeut, lege, omsorgsarbeidere o.a. være aktuelle, i tillegg til den funksjonshemmede selv og ev. den funksjonshemmedes pårørende. Det er med andre ord svært ofte snakk om en utvidet form for brukerpåvirkning i planleggingen. Konsekvensen er mer kompliserte samarbeidsfor-

hold på planleggingsstadiet, større krav til analyse og mer bruk av konsulentbistand. Konsekvensen er vesentlig økt tidsforbruk. Økningen av tidsforbruket og bruken av flere fagfolk medfører høyere kostnader.

BYGGARBEIDER OG KONTROLL/KVALITETSSIKRING

Vellykket tilpassing forutsetter stram styring og nitid kontroll – både under planleggingen og utførelsen. Dette er nødvendig fordi installasjon av tekniske hjelpemidler krever bygningsmessige forarbeider (som forsterkninger og festeordninger), og fordi korrekt bygningsmessig utførelse er kritisk; feil ved ulike utførelser medfører kostbare reparasjoner, riving, omgjøringsarbeider og ekstra installasjoner. Erfaring⁴⁰ har vist at bygningsmessige toleranser må kontrolleres nøyaktig, og i mange tilfeller krever tilpassing at byggearbeidene blir utført med mindre toleranser enn normalt på bygg.

Bygningsmessige løsninger for tilgjengelighet er under utvikling. Valg av bygningsmessige løsninger er et godt eksempel på avhengighetsforholdet mellom planlegging og utførelse; detaljene utformes dels på tegnebordet, dels på bygget. Men tilgjengelighetsfeltet er forholdsvis nytt. Vi mangler systematisk innhenting og publisering av resultatene, og byggefagene er konservative: Det tar tid å utarbeide og utprøve økonomiske, teknisk forsvarlige og funksjonelle løsninger, og det er tungt å innarbeide nye rutiner på byggene. Disse faktorene medfører kostnadsøkninger som kan bli eliminert over tid, og som det er vanskelig å korrigere for her.

INSTALLASJONER/HJELPEMIDLER

Som nevnt er det nær sammenheng mellom bygningsmessige arbeider og valg og installasjon av hjelpemidler. Forholdet påvirkes også av de finansieringsmulighetene som finnes i dag. Kompleksiteten med flere innbyrdes avhengige faktorer og uheldige utslag av reglene for finansiering vil i mange tilfeller medføre at unødig kostnadskrevende løsninger blir valgt. Dette skaper også problemer for våre vurderinger av kostnadene.

Hovedtrekk

Vi kan forsøke å sette de kostnadsdrivende forholdene som er beskrevet ovenfor i en sammenheng og identifisere bestemte kostnadsbærere.

Forut for planlegging, valg og utførelse av fysiske løsninger går en utredningsfase, forenklet omtrent slik:

Funksjonshemming	Tomt og bolig	Planlegging
Identifisere funk. nedsettelse	Analysere stedlige forhold; registrere barrierer	Kompetanseoppbygging: analyse og løsninger
Relatere funksjonsnedsettelse til bolig/tomt		Analysere behov
Liste hjelpemiddelbehov		Konkludere analyser

⁴⁰ Lange og Christophersen. "Byggeforskrift for tilgjengelighet" Byggforsk. prosjektrappr 71. 1990

Ved det mer konkrete arbeidet med saken, kan kostnadene fordeles i tre grupper, hver med noen enkle underposter:

Planlegging	Utførelse/bygging	Installasjoner
Medvirkningsplanlegging	Barrierefri bygging	Opprette markedskontakt
Løse barriereproblemer/ finne fysiske løsninger	Forberede installasjoner	Anskaffe, installere og montere hjelpemidler
Velge hjelpemidler/plan- legge installasjon	Utprøving/kontroll på stedet	

METODER FOR KOSTNADSVURDERINGER

Kostnadsfaktorene kan gjennomgås på flere, prinsipielt forskjellige måter. Alle har svakheter, og alle gir unøyaktige resultater.

For en del grunnleggende størrelser, som hva noen ekstra kvadratmeter gulvareal koster, finnes det ikke pålitelige beregningsmetoder. Empirisk materiale om ulike former og typer av boligtilpassinger er vanskelig å få fatt på – eller foreligger ikke. Finansiering av undersøkelser som tar sikte på å få fram systematisk materiale er problematisk, og opplysningene sitter "langt inne" hos de som har den praktiske erfaringen med arbeider og kostnader.

Tre prinsipper har vært brukt for kostnadsanalyser og vurderinger (to ulike metoder er beskrevet i Christophersen⁴¹ og Bull⁴²):

- 1) beregne enhetspriser
- 2) beregne gjennomsnittskostnader for et antall prosjekter
- 3) sammenlignende studier

KOSTNADSANALYSER BASERT PÅ ENHETSPRISER

Analyse av enhetspriser baseres på en opplisting av arbeider som kommer i tillegg til "vanlig" boligstandard. Prisene innhentes enten fra entreprenør-/byggmesterfirma eller fra anbudsbeskrivelse. Det kan synes som om metoden vil gi nøyaktige tall. Men unøyaktighetene er store. For det første avhenger resultatet av hvilket case som er valgt – dvs. arten og omfanget av funksjonshemningen og spesielle, stedlige forhold. Dersom prisene innhentes spesielt, etter en spesifisert liste over tilleggsarbeider, vil den endelige summen ligge vesentlig høyere enn arbeidernes faktiske kostnad. Årsaken er at i en faktisk situasjon gis tilbud som en helhet; tilleggsarbeider har en høyere pris enn anbudsprisen. Denne svakheten blir eliminert hvis prisene hentes fra en anbudsbeskrivelse, men bare delvis: Anbudet er en helhet, hvor ulike arbeider har sammenheng og avhenger av hver-andre. I tillegg kommer forholdene omkring kompetanse og innarbeidede rutiner; trinn- og terskelfrie løsninger vil f.eks. koste betydelig mer for en byggmester som er uvant med løsningene enn for en byggmester som er vant til barrierefri bygging.

⁴¹ Christophersen. "Rimeligere enn ventet – kostnader for livsløpsboliger". Prosjektrapport 69. Byggforsk 1990

⁴² Bull. "Hvor mye vil Oslostandarden fordyre boligen". Byggforsk, Boligforskningsavdelingen 1988

GJENNOMSNI TTSTALL

Feilene ved metoden ovenfor blir eliminert, men andre problemer oppstår. Flere ulike registre må kombineres. Kombinasjonene og utvalget er nærmest umulig å få korrekt. Statistikk over byggesaker for funksjonshemmede finnes i Husbanken – over utbedringslån og oppføringslån. Statistikk over utbedringslån skiller dårlig mellom funksjonshemmede og andre utbedringslån på sosialt grunnlag. Og materialet er ufullstendig. Saker som finansieres på annen måte enn med Husbanklån faller utenfor. Videre gjelder Husbankens tall bare byggesaken, ikke hjelpemidlene; de blir finansiert av Rikstrygdeverket. Men deres tall gjelder hjelpemidler generelt, og omfatter mer enn bare byggesaker. Feilkildene er mao. store, og resultatene blir upålitelige.

SAMMENLIGNENDE STUDIER

Kostnader for tilpassing kan studeres ved å sammenligne like boliger – tilrettelagt bolig mot "vanlig" bolig. Men valget av case er problematisk. For det første er det vanskelig å finne to prosjekter hvor tilretteleggingen er eneste forskjell. For det andre er definisjonen av "vanlig" like vanskelig som definisjonen av "tilpasset" – hva er en vanlig bolig, hva slags tilpassing skal velges. For det tredje trengs studier i flere ulike bygningstyper (enebolig, rekkehus, blokk, nybygg og utbedring etc).

Utvikling av en grov modell for kostnadsvurdering

De viktigste variablene som har relevans for kostnadsvurdering er funksjonshemningens art og omfang, husstandens størrelse (antall funksjonshemmede, barn og/eller voksne/eldre) og boligen. For boligen er variablene nybygging eller tilpassing av eldre bolig. Ved tilpassing/ombygging kommer spiller også boligens standard og utrustning inn.

FUNKSJONSHEMNING

Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede skiller mellom fem hovedgrupper: *Bevegelseshemmede, hørselshemmede, synshemmede, psykisk utviklingshemmede* og *skjulte funksjonshemninger*. For den siste gruppen, kan vi skille mellom skjulte *fysiske* og skjulte *sosiale* funksjonshemninger.

Sett i forhold til boligtilpasning representerer de fem gruppene høyst ulike tilpassingsarbeider. Vår modell må reflektere det. (Avsnittene nedenfor beskriver kort vanlige tilpassinger for ulike typer av funksjonshemning.) Men, siden vi bare er ute etter et grovt overblikk, kan vi begrense alternativene og foreta store forenklinger. Derfor velger vi å slå sammen syns- og hørselshemming til en gruppe, orienteringshemmede. For øvrig bruker vi de samme gruppene som regjeringens handlingsplan, men deler gruppen bevegelseshemmede i to, fordi sterkt bevegelseshemmede må ha flere og mer plasskrevende hjelpemidler enn f.eks. krykkebrukere eller rullestolbrukere med god førlighet i overkroppen. I forhold til boligtilpassing kan vi skille mellom bevegelseshemmede som trenger få tilpassinger ut over livsløpsstandard og sterkt bevegelseshemmede, som trenger vesentlig mer.

Bevegelseshemninger representerer de best kjente og lettest definerbare funksjonsedsettelser mht. bygningsmessige tiltak. Livsløpsstandard, slik Husbanken og Norges Handikapforbund har definert den, angir et minimumsnivå. Men livsløpsstandard er ikke tilstrekkelig for å sikre et tilstrekkelig funksjonsnivå i boliger for bevegelseshemmede. Vurdering av kostnader for tiltak må basere seg på høyere nivåer av tilpassing. Dette betyr hovedsaklig større plassbehov i de viktigste rommene og bygningsmessige forsterkninger for fast monterte hjelpemidler og spesialinnredninger.

Orienteringshemming forutsetter vesentlig annerledes tiltak enn de som bevegelseshemmede har behov for. Syns- og bevegelseshemninger har likevel noe felles: arealbehov. Men arealbehovene er kvalitativt forskjellige. Bevegelseshemmede trenger ekstra areal fordi hjelpemidler til forflytning er plasskrevende. For synshemmede trengs arealet fordi bedre plass gjør det lettere å holde orden og kan forenkle orienteringsproblemer. Syns- og orienteringshemninger medfører dessuten særlige krav til elektriske installasjoner (f.eks. varslingsanordninger, merking og belysning) og krav til materialvalg og overflatebehandlinger i rommene.

Psykisk utviklingshemmede har ofte andre funksjonshemninger i tillegg til den fysiske. Dessuten vil omsorgs- og hjelpebehovene medføre at spesielle krav blir stilt til boligens romprogram, arealdisponering og organiseringen av rommene.

Skjulte funksjonshemninger er en sammensatt restgruppe. Den omfatter mange forskjellige funksjonsnedsettelse og kombinasjoner av funksjonsnedsettelse som kan ha konsekvenser både for arealbehov og for mulighetene til å trekke inn omsorgs- og hjelpetjenester. Forenklet vil krav til boligutformingen for personer med skjulte medisinske funksjonshemninger ofte ligne krav til boliger for bevegelseshemmede, men med tillegg for valg av f.eks. allergifrie materialer etc. For skjulte sosiale funksjonshemninger kan kravene ligne boliger for psykisk utviklingshemmede.

Husstandene

Husstandsstørrelsen og typen husstand har en viss betydning for omfanget av tilpassingen og dermed for kostnadene. F.eks. vil en yngre bevegelseshemmet ha andre krav til boligen enn en eldre bevegelseshemmet. Likedan vil det være forskjell på arealbehov og hjelpemiddelinstallasjoner for husstander med et funksjonshemmet barn og husstander med funksjonshemmede voksne, og to voksne rullestolbrukere i en husstand krever mer plass og flere hjelpemidler enn en persons husstand hvor bare den ene er funksjonshemmet.

Ideelt sett burde derfor en modell for vurdering av tilpassingers omfang og kostnad ta utgangspunkt i et antall husholdninger med funksjonshemmede medlemmer. Men da ville modellen bli stor og uoversiktlig. Her velger vi derfor å se bort fra husstanden som variabel, og forsøker å legge inn verdier som tar noen hensyn til disse variasjonene.

Boligen

Som nevnt har de fysiske forutsetningene vesentlig betydning for kostnadene. Vi kan ikke se bort fra forskjellen på ny bolig – dvs. et nybygg som blir planlagt spesielt for funksjonshemmede brukere – og en eksisterende, "vanlig" bolig som skal bygges om. I det siste tilfellet representerer boligens areal, standard og utrustning en ukjent variabel, hvor vi må gjøre bestemte valg. I begge tilfeller må vi ta hensyn til forhold utenfor boligens inngangsdør – tilretteleggingen må omfatte atkomsten til boligen.

Ved nybygging går ut fra at husstanden har muligheter til å velge en tomt som ikke stiller de største krav til spesielle tilretteleggingsarbeider (selv om dette ikke alltid vil være tilfelle). Det vil i hovedsak si at tomta er stor nok, og at de gitte forholdene for atkomsten til inngangsdøra ikke har alvorlige barrierer. Ved ombygging – hvor hensikten som oftest er at den funksjonshemmede skal slippe å flytte – foreligger ikke valgmulighetene. Vi må derfor regne med at tilrettelegging utendørs kan bli mer kostnadskrevende ved ombygging enn ved nybygging.

For tilretteleggingen innendørs må vurderinger av ekstrakostnadene ved nybygging ses i forhold til hva som ellers vill være en "vanlig standard".

Ved nybygging er det naturlig å legge Husbankens nye minstestandard til grunn. (Minstestandarden tilfredsstillende ikke kravene til livsløpsboliger). En omtrentlig opplisting av fordyrende bygningsmessige tiltak må omfatte arealbehovene, utførelsene og forberedelser for installasjoner. På arealsiden kan det være tale om større bad, entre, soverom og kjøkken samt en mindre økning av stuearealet. Utførelsene kan gjelde trinn- og terskelfrie overganger (bevegelseshemmede), spesielle materialer og overflatebehandlinger (skjulte funksjonshemninger og orienterings-hemminger). Forberedelser for installasjoner kan være forsterkning av bjelkelag og utvekslinger rundt hull for heise- og løfteanordninger samt forskjellige spikerslag for feste av spesialinnredninger, håndtak, støttebøyler o.l. Ekstra legging av elektriske ledninger og punkter hører også inn her.

Ved ombygging er det noe vanskeligere å definere standardnivået før tilretteleggingen starter – for nivået er avhengig av bygningens alder, tilstand, hvilke funksjonskrav som gjaldt da huset ble bygget og hva slags endringer som er gjort siden boligen var ny. Vi velger to standardnivåer som utgangspunkt. Det ene, og det høyeste nivået er livsløpsstandard, det andre kan ligge omkring Husbankens krav på 60- og 70-tallet. For det laveste nivået (og enkelte livsløpsløsninger) må arealbehovene løses ved ominnredning av rom. Det betyr ofte at romskiller må rives og rom slås sammen. I mange tilfeller trengs dessuten tilbygg, f.eks. bad på inngangsplanet. Øvrige bygningsmessige tiltak (begge nivåer) er som for nybygg, men med tillegg for ulike omlegginger av rør, ledninger og kabler, ev. hulltaking i rom- og etasjeskiller, diverse andre rivingsarbeider med kledninger, dører, terskler, innredninger osv.

INSTALLASJONER OG HJELPEMIDLER

Her er generelle vurderinger vanskeligere, for hjelpemiddelbehovene har nær sammenheng med funksjonshemningen. Vi velger derfor å begrense kostnads-vurderingene til bygningsmessige arbeider for faste installasjoner. ADL-hjelpemidler, rullestoler, spesialmøbler, lese- og skriveutstyr etc. faller utenfor i denne sammenhengen. Utstyr som veggfaste bøyler og håndtak, ekstra elektriske punkter og spesialinnredninger kommer med. Døråpnere, løfteplattformer, heiser, ramper osv. tas ikke med.

KOSTNADSVURDERING

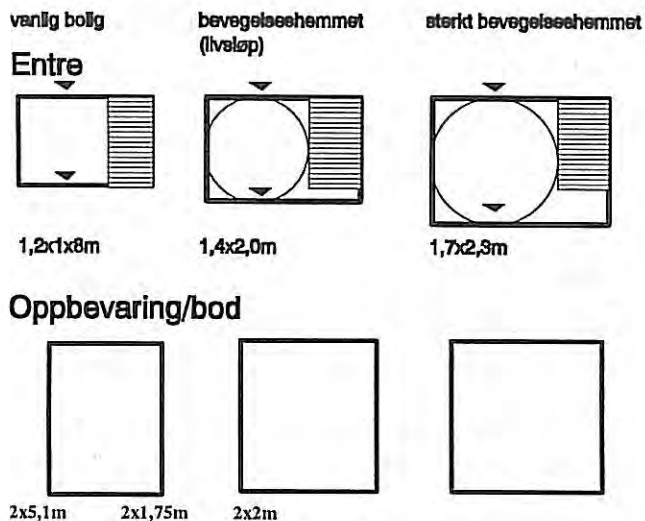
Vi tar utgangspunkt i at kostnader for tilrettelegging ligger på tre hovedposter:

- planlegging
- bolig- og tomteareal
- spesialutførelser, spesialinstallasjoner og bygningsmessige forberedelser for disse

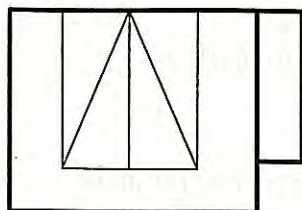
BOLIGAREAL

Basert på erfaringer fra konkrete prosjekter kan vi stipulere behov for tilleggsareal i de enkelte rommene. Arealene er enklest å beregne for bevegelseshemninger og for skjulte funksjonshemninger som medfører gangbesvær, f.eks. vansker med å forsere trapper. Den totale arealøkningen kan i praksis ligge noe lavere enn summen av arealtilleggene for de enkelte rommene, for gode planleggere vil som regel tilstrebe overlapp og kombinasjoner der det er mulig. Vi tar utgangspunkt i bevegelseshemninger og baserer anslagene på god planlegging og nøkternt arealforbruk. Arealøkninger må påregnes ved inngang/entré, soverom, kjøkken/ stue og særlig på bad/vaskerom. I tillegg medfører hjelpemiddelbehovene økning av areal til oppbevaringsplass.

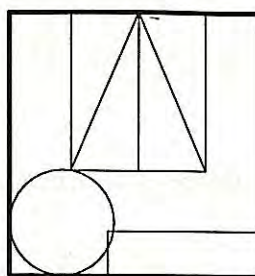
Skissene nedenfor viser eksempler på rom med dimensjoner som kan sikre brukbarheten. Arealøkninger av stue og kjøkken er ikke vist, for der behøves sjelden betydelige arealøkninger. Et nøkternt anslag kan være halvpartene av en snuplass for rullestol (valgt som $\text{Ø}1,4$ m for bevegelseshemmet og $\text{Ø}1,7$ m for sterkt bevegelseshemmet) pluss noe økning av sirkulasjonsareal i stua, f.eks. henholdsvis 1 og 3 m².



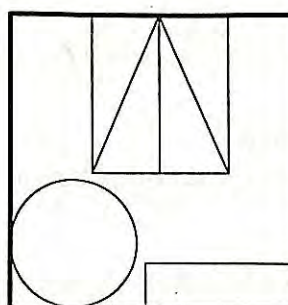
Soverom



3,3x2,7+0,2x2m

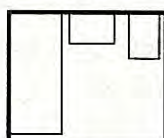


3,5x3,3m

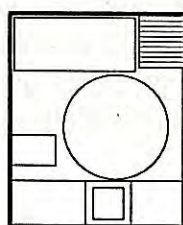


3,8x3,9m

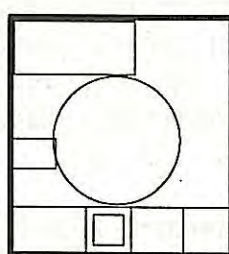
Bad/vaskerom



2,1x1,7m



2,3x2,7m



2,3x2,8m

I de videre vurderingene av areal og kostnader baserer vi anslagene på kostnader for småhus i tre. Fleretasjes bebyggelse med tunge konstruksjoner koster fra 2000 til 4000 kr mer pr. kvadratmeter.

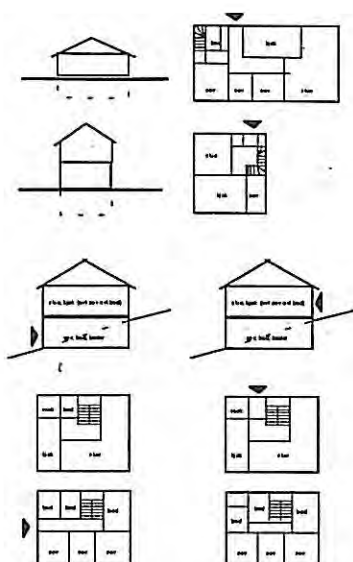
Nybygg kan tilrettelegges med bedre arealøkonomi enn eksisterende boliger som skal tilrettelegges gjennom ombygging. Tallene i vedlegget kan brukes direkte:

Tilleggsareal i m²

	entre	bod	soverom	bad/våtrom	stue	kjøkken	sum
bev.hemmet	+ 1,0	+ 0,5	+ 1,5	+ 2,0	+ 3,2	2,0	ca 10,0
sterkt bev.hem	+ 2,0	+ 1,0	+ 4,5	+ 5,0	+ 5,5	3,0	ca 21,0

Husbanken aksepterer inntil 10 m² ekstra areal når funksjonshemmingen gjør det nødvendig. Det stemmer godt overens med beregningene i øverste linje i tabellen.

Utbedring/ombygging er vanskeligere å vurdere enn nybygg. Kostnadene avgjøres langt på vei av forholdene i selve boligen. Avgjørende spørsmål er om tilretteleggingen kan skje uten å øke arealet av inngangsplanet med tilbygg, om boligen har bad på inngangsplanet, og om inngangsplanet inneholder de andre viktigste bofunksjonene (soverom, stue og kjøkken). I vanlige småhustyper fra etterkrigstida varierer dette :



- Hus i én etasje, med eller uten kjeller; alle viktige funksjoner på inngangsplanet.
- Hus i én og en halv etasje, med eller uten kjeller; femti- og til dels sekstitallets typer hadde sjelden bad på inngangsplanet (men ofte ett soverom). Bad på inngangsplanet ble vanlig fra slutten av sekstiårene (og fortrengte da soverommet).
- Hus i én etasje med underetasje, inngang oppe; alle de viktigste funksjonene på inngangsplanet er sjelden (ofte ligger eneste toalettrom i underetasjen), men planet er oftest stort nok til at funksjonene kan innpasses uten tilbygg
- Hus i én etasje med underetasje, inngang nede; fra hovedinngangen nås bare soverom og bad/vaskerom trinnfritt.⁴³

Generelt vil de eldre halvannen etasjes typene som oftest trenge tilbygg hvis de skal legges til rette; de har sjelden tilstrekkelig areal på inngangsplanet. Tilsvarende trengs omfattende inngrep hvis hus med underetasje og inngang nede skal gjøres tilgjengelige og brukbare. For disse typene er avveingen mellom trappeheis og tilbygg særlig interessant.

Tilbygg vil ofte være i størrelsesorden 10–20 m² – det gir plass for ny inngang og bad. Kvadratmeterprisen for slike tilbygg ligger betydelig over nybyggpriser. Flerfunksjonshemmede og sterkt bevegelseshemmede kan trenge større tilbygg; i mange tilfeller vil omfanget av inngrepene i en eksisterende bygning bli såvidt omfattende at tilbygg er en rimeligere og i mange tilfeller funksjonelt bedre løsning enn ombygging.

Boligblokker og (utbedrede) bygårder har leiligheter med alle funksjoner på samme plan. Men i mange er våtrommene for små. Det kan endres ved riving av vegger mot tilstøtende rom, men kan være kostbart fordi rivingen ofte medfører inngrep i bærende konstruksjoner. Boligen blir samtidig mindre generelt brukbar, fordi en del av eller et helt rom må "ofres". (Som regel trengs dessuten heisinstallasjon, se avsnittet "utenfor inngangsdøra", nedenfor).

PLANLEGGING

Planleggingskostnadene har nær sammenheng med omfanget av tilretteleggingen: Hver ekstra kvadratmeter medfører en planleggingskostnad, og hvert fast montert hjelpemiddel må også planlegges i sammenheng med de øvrige planløsningsmessige og bygningsmessige løsningene. Planleggingskostnadene kan således anslås som en funksjon av arealøkningen og tillegget for installasjoner/ utstyr. Vi har ikke undersøkelser som viser hvordan funksjonshemninger innvirker på planleggingstiden. Som et enkelt anslag antar her vi at

⁴³ Kilder for tegningene:
 Hus i en et., Boligdirektoratets typetegninger
 Hus i 1 1/2 et., ark. Bjerke og Haug. Premichus C16. (Boligtyper for gjenreisningen)
 Hus i en et. m. underet... Etter Boligdirektoratets typetegninger

total medgått tid vil være i størrelsesorden 1 planleggertime pr. ekstra kvadratmeter. (Faktisk medgått tid vil variere kraftig fra sak til sak; anslaget er usikkert og sannsynligvis lavt; empiri finnes knapt.) Dette kan omregnes slik at kostnaden for 10 planleggertimer tilsvarer anleggskostnadene for 1 ekstra kvadratmeter boligareal.

INSTALLASJONER OG UTSTYR

Posten har tre sider: bygningsmessige forberedelser, spesialinnredninger og anskaffelse/-installasjon av hjelpemidlene.

Bygningsmessige forberedelser medfører små kostnader sammenlignet med hjelpemidlene. Først ved tyngre funksjonshemninger – hvor f.eks. bjelkelag må forsterkes vesentlig for å ta i mot skinner og løfteanordninger – kan kostnadene bli betydelige. Etter undersøkelsen³ kan forberedelser på bygget anslås til:

Bevegelseshemmet ca. kr 24 000, ekvivalent ca. 3 m² boligareal

Sterkt bevegelseshemmet⁴⁴ ekvivalent ca. 12 m² boligareal

Spesialinnredninger omfatter her bare innredninger og utstyr som er fast montert. For bevegelseshemmede er kjøkkeninnredning, garderobe og sanitærutstyr de viktigste. Et anslag for kjøkkeninnredning for bevegelseshemmede kan være en kostnad omtrent som 2 m² boligareal. For spesialutrustning på bad anslår vi en kostnad tilsvarende 3 m² boligareal. For sterkt bevegelseshemmede antar vi at en tredobling av kostnadene vil være noenlunde dekkende til våre formål.

Tekniske hjelpemidler utelates foreløpig.

FORHOLD UTENFOR INNGANGSDØRA

Atkomstforholdene må legges til rette – dvs. ordnes uten barrierer – det gjelder uansett funksjonshemning; enkel atkomst, uten krappe svinger, trapper/trinn og bratte kneiker vil tilfredsstille de fleste funksjonshemmedes behov. Med de forenklingene vi gjør her, er således atkomst som er tilrettelagt for rullestolbrukere en hensiktsmessig mal. Derfor baserer vi anslagene på: kjørbare vei til overdekket biloppstillingsplass nær hovedinngangsdør, overdekket, snø- og isfri forbindelse mellom hovedinngangsdør og bilplass, og trinnfri atkomst til inngangsdøra. Videre baserer vi anslaget på småhus – tillegg for heis i fleretasjes bebyggelse må betraktes særskilt.

Siden tilrettelagt atkomst krever areal, og kravene til selve boligen medfører areal-forbruk, må vi gå ut fra at tomtene også må være større. Tall er vanskelige å finne. Kostnadsanalysen av livsløpsboliger⁽²⁾ viser omtrent like tomtekostnader for livsløpsboliger som for vanlige boliger. Vi velger derfor å se bort fra det en eventuell økning av tomtearealet vil medføre av ekstra kostnader, og ser bare på kostnadene for atkomst og biloppstilling. Etter tall fra⁽³⁾ anslår vi dette til et beløp som tilsvarer 6 m² boligareal (40 000).

Samlet vurdering

Anslagene ovenfor er grove og forenklete. Metoden – oppstilling og prising av tilleggsarbeider – har svakheter. Hensikten har vært å utrede et konkret grunnlag for fastsettelse av en konstant faktor: Vi uttrykker kostnader for planlegging og alle typer bygningsmessige arbeider som kvadratmeter boligareal. Dette gir et mer konkret holdepunkt for videre ana-

⁴⁴ Som bevegelseshemmet, men med tillegg for bjelkelagsforsterkning i bad, soverom og inngang, til sammen 27 m². Anslått kvadratmeterpris 30% av gjennomsnittspris pr kvadratmeter.

lyse. Med utgangspunkt i de best kjente tilleggene, tilrettelegging for bevegelseshemmede (ovenfor), vil vi se på rammene ved andre typer funksjonshemming og gi en samlet oppstilling i matriseform.

BEVEGELSESEHEMMEDE

Planlegging, arealbehov, bygningsmessig tilrettelegging og innredninger er anslått som tillegg i kvadratmeter boligareal ovenfor. Kostnadene utgjør:

	planlegging tilsvarende	tilleggsareal	bygn.mess.tilrette- legging tilsvarende	innredninger tilsvarende	sum m2 boligareal
Bevegelseshemmet	1 m ² *	10 m ²	3 m ²	5 m ²	19 m ²
Sterkt bev.hemmet	3 m ² *	21 m ²	12 m ²	15 m ²	51 m ²

* dvs. henholdsvis 10 og 30 timer ekstra planleggingstid

ORIENTERINGSHEMMEDE

De kvalitative forskjellene på arealbehovene ved syns- og bevegelseshemminger spiller liten rolle her. Vi antar at forberedelser til spesielle elektriske installasjoner for syns- og hørselshemmede ikke skiller seg ikke nevneverdig fra forberedelser for andre elektriske spesialinstallasjoner. Andre forhold som fargevalg og hensyn til akustiske forhold (materialvalg) er mye et planleggingsspørsmål, men materialvalg kan ha visse fordyrende elementer. På vårt forenklete nivå kan dette kompenseres ved at hørselshemmede har mindre behov for tilleggsareal. Ut fra disse betraktningene er det lite som skiller kostnader for tilrettelegging for bevegelseshemming fra tillegg for orienteringshemminger. (Dette betyr på ingen måte at syns- og hørselshemmede har samme behov for boligtilrettelegging, bare at kostnadene for tilretteleggingen kan være noenlunde like.)

PSYKISK UTVIKLINGSHEMMEDE

For psykisk utviklingshemmede som ikke har tilleggshandikap, f.eks. bevegelseshemming, er det hovedsaklig omsorgstjenestene og spesialutstyr som krever ekstra areal. (Dette er for øvrig godt i tråd med ansvarsreformen; den fokuserer nettopp på at psykisk utviklingshemmede er best tjent med alminnelige boliger). Vi går ut fra at de tekniske forberedelsene for spesialinstallasjoner ikke skiller seg nevneverdig fra andre funksjonshemminger. ("Mange" elpunkter synes å være en hovedsak.) For arealbehovet finnes de ferskeste opplysningene i en undersøkelse av nye prosjekter etter ansvarsreformen⁴⁵. Den viser at tyngden av boligene ligger i størrelsesorden 50–60 m², og at løsningen gjerne baserer seg på fire boliger i ett anlegg. Boligene betjenes fra et fellesareal med samme størrelse som en av boligene. Vi kan således regne at behovet for omsorgstjenester medfører tilleggsareal på ca 15 m²⁴⁶. Dette må korrigeres oppover for eventuelle tilleggshandicap. Planleggere forsøker stort sett å minimalisere dette. Et lavt anslag kan være ca. 2–3 m² ekstra. Til dette kommer tillegg for økt planleggingstid, bruk av konsulenter, spesialinnredninger og bygningsmessige forberedelser. For en del psykisk utviklingshemmede, og særlig med andre funksjonshemminger, kan dette bli betydelig. Vi vil anslå 20 til 40 planleggingstimer, arealekvivalent 2 til 10 m² boligareal.

⁴⁵ Ivar Jørgensen. "Fullverdig og vanlig?" NBI/Husbanken 1991.

⁴⁶ Om areal spesielt for omsorgstjenestene er i tråd med intensjonene i ansvarsreformen kan være tvilsomt - diskusjonen hører ikke hjemme her, men løsningen med tilleggsareal er svært vanlig.

SKJULTE FUNKSJONSHEMNINGER

Dette er den dårligst dokumenterte gruppen med hensyn på tilleggsarbeider og kostnader. Gruppen er dessuten sammensatt, og omfatter alt fra astma og allergi, hjerte- og lungesykdommer til sosiale problemer, rusmiddelmisbruk osv. For noen er behovene for ekstra areal bagatellmessige, men, f.eks. ved alvorlige astmatiske tilfeller vil allergifrie materialer kunne bety vesentlig økte kostnader. Andre trenger tilleggsareal for treningsrom og oppbevaring av treningsutstyr. Der det trengs vil også tilordning for spesiell materialbruk bety ekstra planleggingskostnader og bruk av konsulenter. Som utgangspunkt for et anslag kan vi gå ut fra treningsrom. Ti kvadratmeter vil tilfredsstille de fleste behovene. Oppbevaringsplass og ekstra sirkulasjonsareal i boligen vil utgjøre ca. 3 m² i tillegg. Planleggingskostnadene bør ikke overstige 20 timer, tilsvarende 2 m² boligareal.

BOLIGTYPER

Utgangspunktet vårt er småhus i tre. Vi skiller ikke mellom ulike bebyggelsesformer, men mellom tre tilretteleggingssituasjoner: nybygg, utbedring/ombygging av "vanlig" bolig og utbedring/ombygging av bolig med livsløp standard. Anslagene tdligere er stort sett basert på nybygg.

Livsløpsboliger er planlagt med hensyn på framkommelighet med manuell rullestol. Derfor er det vanlig å anta at tilrettelegging for bevegelsehemmede koster mindre enn om boligen ikke har livsløp standard. Dette er ikke undersøkt i praksis, og vi har heller ikke erfaringstall. Her går vi ut fra at boligen har tilstrekkelig areal, og at riving eller inngrep i tyngre bygningsdeler ikke er nødvendig. Tilrettelegging omfatter da installasjon og anskaffelse av spesialinnredninger, noe planlegging og bygningsmessige forberedelser. Til de siste hører også utskifting av materialer, ny overflatebehandling og fargesetting der funksjonshemmingen gjør dette nødvendig. Ved sterke funksjonshemninger som medfører behov for tilleggsareal, ombygging, økning av areal til våtrom osv medtar vi dette.

Boliger uten livsløp standard er som nevnt problematiske. Her går vi ut fra at funksjonshemninger som medfører behov for tilleggsareal også forutsetter tilbygg. Vi regner videre med at tilbygging og tilrettelegging for funksjonshemninger som ikke medfører behov for ekstra areal koster omtrent det samme. I tillegg kommer ekstra arbeider for tilgjengelighet innvendig, bygningsmessig tilrettelegging for spesialutstyr, spesialutstyr og -innredninger samt planlegging. Alle unntatt den første vil være omtrent like i livsløpsboliger og boliger som ikke har livsløpsstandard. Men tilgjengelighet inne kan bli omfattende: Riving av vegger og reparasjoner etter rivingen, riving av dører, innsetting av nye, bredere dører og forskjellige forsterkninger kan gå opp i betydelige beløp.

Tilrettelegging⁴⁷ inkl. planlegging, arealøkning, innredninger og bygningsmessige forberedelser, uttrykt som m²

	nybygg	ombygging livsløpsbolig	ombygging bolig uten livsløpsstandard
Sterkt bevegelseshemmet	87 m ²	44 m ²	70 m ²
Bevegelseshemmet Orienteringshemmet	25 m ²	9 m ²	29 m ²
Psykisk utviklingshemmet	20 m ²	20 m ²	21 m ²
Psyk. utvikl.hemmet m annen funk.hemming	55 m ²	52 m ²	65 m ²
Skjult funksjonshemming	18 m ²	15 m ²	21 m ²

Tabellen angir arealekvivalenter for kostnader ut over "vanlig" standard. Når f.eks. øverste linje angir 60 m² tillegg ved nybygg og 70 m² ved ombygging, betyr ikke dette at ombygging koster mer enn å bygge en ny bolig; – ved nybygging kommer byggekostnadene for boligen i tillegg.

47 Beregning av tillegg - grunnlag for tabellen ovenfor

Tilrettelegging inkl. planlegging, arealøkning, innredninger og bygningsmessige forberedelser, uttrykt som m²

	nybygg	livsløpsbolig	ikke livsløpsstandard
Sterkt bevegelseshemmet	bolig 21 forb. 12 planl. 3 innr. 15 ute. 6 sum 57	bolig 11* forb. 12 planl. 3 innr. 15 ute 3 sum 44	som nybygg men ekstra tillegg for ombygging/riving lavt anslag totalt 70
Bevegelseshemmet Orienteringshemmet	bolig 10 forb. 3 planl. 1 innr. 5 ute 6 sum 25	bolig 0 forb. 3 planl. 1 innr. 5 ute 0 sum 9	bolig 10 forb. 5 planl. 1 innr. 5 ute 8 sum 29
Psykisk utviklingshemmet	bolig 15 forb. 3** planl. 2 innr. 0 ute 0 sum 20	bolig 15 forb. 3** planl. 2 innr. 0 ute 0 sum 20	bolig 15 forb. 4** planl. 2 innr. 0 ute 0 sum 21
Psyk. utvikl.hemmet m annen funk.hemming ☐	bolig 18 forb. 12 planl. 4 innr. 15 ute 6 sum 55	bolig 18 forb. 12 planl. 4 innr. 15 ute 3 sum 52	som nybygg men ekstra tillegg for ombygging/riving lavt anslag totalt 65
Skjult funksjonshemming	bolig 13 forb. medtatt planl. 2 innr. medtatt ute 3 sum 18	bolig 13 forb. medtatt planl. 2 innr. medtatt ute 0 sum 15	bolig 13 forb. 3☐☐ planl. 2 innr medtatt ute 3 sum 21

* 21 m² for sterkt bevegelseshemmet minus 10 m² ord. bev. hem. = 11 m²

** for tekniske installasjoner som elpunkter

☐ antatt at nybygg er planlagt med livsløpsstandard

☐☐ ekstra tillegg for riving og hulltaking

Vedlegg 2

Beregning av ressursinnsatsen i et fullt ut kompensierende system

I Del 2 beregnet vi i avsnittet 'Hvor mange husholdninger bør boligfinansieringssystemet kunne 'betjene' i løpet av et år' antall nyetablerte unge husholdninger pr. år til å være 4 260. Vi antar at disse fordeler seg på diagnosegruppene på samme måte som fordelingen av barn med funksjonshemninger.

Videre antar vi at halvparten av disse husholdningene flytter inn i en nybygd bolig og at halvparten flytter inn i en brukt bolig (vi må her huske at selve tilretteleggingen av en bolig ofte er dyrere i brukte enn i ny boliger - at dette resultatet er rimelig skjønner vi når vi tenker på det som er skjedd i forbindelse med mange byfornyelsesprosjekter). For husholdninger med personer med sterke bevegelsehemninger går vi ut fra at alle flytter inn i en bolig i småhus, for de andre diagnosegruppene 'lar vi' halvparten flytte inn i småhus og halvparten inn i blokk.

Av de husholdningene som flytter inn i en brukt bolig antar vi at 25 % av boligene tilfredsstiller kravene til livsløpsboliger, og at 75 % ikke tilfredsstiller disse kravene.

Under dette relativt omfattende settet med forutsetninger får vi følgende fordeling av nye husholdninger hvor noen har en funksjonshemninger, på boligtyper:

	Ny bolig i blokk	Ny bolig i småhus	Brukt blokkbolig som ikke har livsløpsstandard	Brukt bolig i småhus som ikke har livsløpsstandard	Brukt blokkbolig som har livsløpsstandard	Brukt bolig i småhus som har livsløpsstandard
Sterkt bevegelsehemmet	0	554	0	415	0	138
Bevegelsehemmet	96	96	72	72	24	24
Orienteringhemmet	149	149	112	112	37	37
Skjulte funksjonshemninger og Psykisk funksjonshemmede	543	543	407	407	134	134

Her er det viktig å ikke overtolke den tilsynelatende presisjonen i tallene, men å ta dem som det de er – nemlig en numerisk presisering av de forutsetningene vi gjør til bruk i beregningene.

Når vi kobler tallene i tabellen med de anslagene på kostnader forbundet med tilrettelegging av bolig for husholdninger hvor noen har en eller flere funksjonshemninger fra avsnittene '*Kostnadsforskjeller mellom boliger for funksjonshemmede og vanlige boliger – Nybygde boliger*' og '*Kostnader forbundet med tilrettelegging av brukte boliger*' får vi et anslag på kostnadene i et system hvor tilrettelegging av bolig finansieres av myndighetene.

For gruppen nye husholdninger blir kostnadene i det 'kompenserende systemet' 806,9 millioner kroner.

I Del 2 fant vi at 13.800 husholdninger har 'behov for å utbedre boligen av hensyn til den funksjonshemmede', vi vet ikke i hvilken grad dette representerer et årlig behov og i hvilken grad dette representerer et akkumulert behov. Vi legger oss på et nøkternt nivå på vårt anslag og setter tallet på husholdninger som trenger boligutbedring som følge av inntreff av funksjonshemning til 8.000. At dette er et nøkternt anslag skjønner vi når vi ser at 8 000 husholdninger bare er litt under 4 % av det totale antallet husholdninger med funksjonshemmede medlemmer.

Vi beregner andelen husholdninger i de ulike diagnosegruppene blant de 8 000 til å være de samme som blandt hele gruppen husholdninger med medlemmer med funksjonshemninger. Videre antar vi at 20 % allerede bor i bolig som tilfredsstillende kravene til livsløpsbolig. Dette gir oss følgende fordeling av de 8 000 på diagnosegrupper og livsløps-ikke-livsløpsbolig.

	Livsløpsbolig	Ikke livsløpsbolig
Sterkt bevegelseshemmet	400	1 520
Bevegelseshemmet	640	2 560
Orienteringshemmet	160	720
Skjulte funksjonshemninger og Psykisk funksjonshemmede	400	1 600

Opplysningene i denne tabellen koblet sammen med opplysningene i avsnittet '*Kostnader forbundet med tilrettelegging av brukte boliger*' gir et anslag på utgiften for å kompensere ekstra utgifter forbundet med funksjonshemning for husholdninger hvor funksjonshemning inntreffer i et år på 1 779 millioner kroner.

Gjennomgangen har altså gitt oss et anslag på årlige utgifter i et system, bygd på et kompenserende prinsipp, på 2,6 milliarder kroner. Vi har valgt forutsetninger som gjør at dette anslaget er forsiktig anslag, spesielt gjelder dette antall husholdninger hvor funksjonshemning inntreffer i løpet av et år.

LITTERATUR

- Alm Andreassen, Tone: **Funksjonshemmede og boligpolitiske virkemidler: Rett og mulighet til egen, egnet bolig?** Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon. Oslo, 1987
- Barlindhaug Rolf og Hans Petter Skogstad, **Boligøkonomi på 80-tallet**, Prosjektrapport 66 Norges byggforskningsinstitutt, Oslo 1990
- Barlindhaug Rolf, **Fordelingsvirkninger av boligpolitikken**, Prosjektrapport 114, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo 1992
- Barlindhaug, Rolf og Asbjørn Rødseth, **Brukardokumentasjon for BUMOD**, upublisert foreløpig utgave, 1991
- Barth, Erling, **Funksjonshemmede i Norge. En analyse av antall, helse og levekår på grunnlag av Helseundersøkelsen 1985**. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon. Rapport nr. 6. Oslo 1987
- Bohm, Peter, **Samhøllsekononisk effektivitet**, Studieförbundet Näringsliv og Samhälle, Stockholm 1977
- Borgeraas, Elling, **Et standardbudsjett for forbruksutgifter**. Statens institutt for forbruksforskning. Rapport nr. 101. Oslo 1987
- Bull, Grete, Tore Lange og Lisbet Grut, **Råd for uråd 2**, Prosjektrapport 117, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo 1993
- Den Norske Stats Husbank. **Lån og tilskudd**. Oslo 1989
- Elster, E., **Hjemme hos 500 funksjonshemmede i Oslo**. Norsk institutt for by- og regionforskning. Oslo. Notat nr. 10/1986
- **Funksjonshemmet i samfunnet**. St.meld. nr. 23, 1977-78
- Gulbrandsen, Lars, og Cathrine Ulstrup Tønnesen, **Barnehagens fordelingsmessige virkemidler**. Tidsskrift for samfunnsforskning. Oslo 1988
- Grund, Jan, **Helsepolitikk i 1990 årene**, TANO forlag, Oslo 1991
- Hagen, Kåre P. og Agnar Sandmo, **Kalkulasjonsrente og prosjektvurdering**. Universitetsforlaget. Oslo 1983
- Hansen, Thorbjørn og Per Åhrén, **Vanskeligstilte boligsøkere**. Program for storbyrettet forskning. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo 1991

- Herigstad, H., **Inntekt og forbruk for funksjonshemmede**. Samfunnsøkonomiske studier 32. Oslo. Statistisk Sentralbyrå, (NOS) 1987
- Lian, Rolv V., **Begrepet "funksjonshemmet" i forskningen**, i prosjektrapport 93, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo 1992
- Moum, Knut, 'Boligmarked, boligfinansiering og statsbanker' Vedlegg 1B i **Penger og kreditt i en omstillingstid**, NOU 1989:1
- A/L Norske Boligbyggelags Landsforbund (1992): **Omsetning av brukte og nye boliger i boligbyggelag**. Statistikk. Brukte boliger 2. halvår 1991. Nye boliger hele 1991. Oslo, 1992
- Rådet for funksjonshemmede (1990): **Til beste for dem som trenger det mest ...?** En undersøkelse av forholdet mellom forventningene til boligpolitikken i 80-årene og faktiske resultater for funksjonshemmede. Sluttrapport. Oslo, 1990
- Strand Jon og Vale, Bent, 'Imparfeksjoner i avregulerte kredittmarkeder' Vedlegg 4 i **Penger og kreditt i en omstillingstid**, NOU 1989:1
- Åhrén, Per (1992): **Generelle och selektiva medel i bostadspolitiken**, Intern notat Norges byggforskningsinstitutt, Boligforskningsavdelingen

W. 12