SBF20160397 - Fortrolig

Rapport

Case studie: Forvaltning av kvalitetskriterier i grunnlån til oppføring – praksis og måloppnåelse

Rapport på oppdrag for Husbanken

Anders-Johan Almås
Morten Hatling
Sigrid Damman
Michael Klinski
Karine Denizou

Foto: Tore Kvande, NTNU

SINTEF Byggforsk
Klima, miljø og arkitektur
2016-10-21

SINTEF

SINTEF Byggforsk
Postadresse:
Postboks 124 Blindern
0314 Oslo
Sentralbord: 73593000
Telefaks: 22699438

Foretaksregister:
973114514

Rapport

Case studie: Forvaltning av kvalitetskriterier i grunnlån til oppføring – praksis og måloppnåelse

EMNEORD:
Husbanken
Grunnlån
Kvalitetskriterier
Praksis
Måloppnåelse

VERSJON
01

DATO
2016-10-21

FORFATTER(E)
Anders-Johan Almås
Morten Hatling
Sigrid Damman
Michael Klinski
Karine Denizou

OPPDRAGSGIVER(E)
Husbanken

OPPDRAGSGIVERS REF.
Øyvind Ustad

PROSJEKTNR
102013776

ANTALL SIDER OG VEDLEGG:
46 + 2 vedlegg

KORT SAMMENDRAG

Denne rapporten oppsummerer arbeidet SINTEF har gjennomført, på oppdrag for Husbanken, med å evaluere hvordan Husbankens kontorer jobber i prosessen med tildeling av grunnlån. Det var ønskelig både å avdekke beste praksis og eventuelle behov for justeringer i ordningen. Oppdraget har hatt en kort prosjektperiode, og er derfor avgrenset til nybyggprosjekter. Det er sett på alle kvalitetsaspekter dekket av kriteriene for grunnlånet, men universell utforming er tillagt spesiell vekt.

UTARBEIDET AV
Anders-Johan Almås

SIGNATUR

KONTROLLERT AV
Michael Klinski

SIGNATUR

GODKJENT AV
Anders Fylling

SIGNATUR

RAPPORTNR
SBF20160397

ISBN

GRADERING
Fortrolig

GRADERING DENNE SIDE
Fortrolig

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av SINTEF på oppdrag for Husbanken. Arbeidet pågikk fra mai til oktober 2016. Rapporten ble ferdigstilt 21. oktober 2016 og er forfattet av Anders-Johan Almås, Morten Hatling, Sigrid Damman, Michael Klinski og Karine Denizou.

SINTEF Byggforsk og SINTEF Teknologi og Samfunn vil gjerne takke intervjuobjektene for interessante diskusjoner og nyttige innspill underveis i arbeidet med dette oppdraget. Vi takker Tuan Anh Ngu ved Husbankens strategikontor for tilrettelegging av internt statistisk materiale.

Sammendrag

Bakgrunn
Husbankens grunnlån skal fremme god kvalitet i ny og eksisterende bebyggelse, finansiere boliger til vanskeligstilte og bidra til nødvendig boligforsyning i distriktene. Forbrukere, utbyggere, borettslag, kommuner, fylkeskommuner, selskaper og andre aktører kan søke om grunnlån.

Denne rapporten oppsummerer arbeidet SINTEF har gjennomført, på oppdrag for Husbanken, med å evaluere hvordan Husbankens kontorer jobber i prosessen med tildeling av grunnlån. Det var ønskelig både å avdekke beste praksis og eventuelle behov for justeringer i ordningen. Oppdraget har hatt en kort prosjektperiode, og er derfor avgrenset til nybyggprosjekter. Det er sett på alle kvalitetsaspekter dekket av kriteriene for grunnlånet, men universell utforming er tillagt spesiell vekt. En sentral problemstilling man har ønsket å besvare er: *Hvordan påvirker ulike arbeidsmetoder i tildelingen av grunnlån til oppføring det endelige resultatet i de finansierte boligprosjektene med hensyn til universell utforming og energi- og miljøkvaliteter?*

SINTEF har gjennomført en case-basert kartlegging av saksbehandlingen knyttet til grunnlånet i tre kontorer i Husbanken; i Oslo, i Bergen og i Trondheim, samt i noe mindre omfang i Hammerfest. I tillegg er det gjennomført intervjuer av et utvalg offentlige og private aktører som enten er eller har vært sentrale når det gjelder søknader til grunnlån. Målet med kartleggingen er å beskrive arbeidsprosessene rundt grunnlånet nærmere og få systematisert kunnskap om hvordan de påvirker de omsøkte prosjektenes kvaliteter med hensyn til universell utforming og energi/miljø.

Funn, resultater og vurderinger
Når det gjelder resultater og input fra intervjuene kom det frem at det ikke er en felles policy i Husbanken om hvordan dialogen med kunden skal organiseres. Det er opp til hvert enkelt kontor å vurdere effektene for den løsning de har valgt. Et av kontorene legger vekt på at dialog med kunden gir bedre prosjekter og mer effektiv saksbehandling, mens et annet kontor mener at å ha mange kundemøter vil være for ressurskrevende. Det er to ulike profiler på dialog med kunder vi ser representert her, som henger sammen med litt ulike oppfatninger av målet: om det primært er å sørge for at definerte kriteriene oppfylles, eller om det er å bidra aktivt til så gode kvaliteter i prosjektene som mulig. Begge er imidlertid begrunnet i produksjonen i form av tilgjengelige ressurser og effektivitet i den totale saksbehandlingen. Så vidt vi vet er det ikke gjort forsøk på å etterspore om det er systematiske forskjeller mellom produksjonen i relasjon til de to modellene og det er trolig ikke ukomplisert å måle.

Videre ble det påpekt at fordi det er stor variasjon i hvor mye arbeid som ligger i de ulike søknadene, så er ikke saksbehandlingstid et ”rettferdig” mål for benchmarking. Det ble derimot nevnt at høyt antall behandlede saker gir kredibilitet internt, men det speiler egentlig ikke produktivitet eller belastning fordi sakene er så ulike. De fleste av informantene mente det er lite relevant å bruke saksbehandlingstid som mål på ytelse. Flere presiserte at det er økonomi/kostnadsbildet som tar lengst tid å vurdere. Her skal man både se på tomt, kostnader og betjeningsevne, pantesikkerhet, etc. Det er mange elementer som inngår, og man må dels lete frem opplysninger via internett.

Tabell S1: Fordeling av behandlingstid for grunnlån-søknad basert på 21 søknader i Husbanken. Tidsbruken har blitt registrert av saksbehandlere i Husbanken i en tilfeldig valgt uke.

1-2 timer behandlingstid	3-4 timer behandlingstid	5-8 timer behandlingstid	9-20 timer behandlingstid	20-30 timer behandlingstid	Totalt antall søknader
4	8	5	3	1	21

Tilgangen på midler til grunnlån har variert de siste årene. Det har bl.a. medført at bransjen har blitt *"opplært"* til å sende inn søknader tidlig på året. Søknadene blir dermed ujevnt fordelt, og noen må stilles i bero og hentes frem flere ganger fordi kunden ikke rekker å komme i gang med prosjektet innen tre måneder, slik det er påkrevd. Flere av de vi snakket med mente det er viktigere i forhold til kundene at man

er tydelige og forutsigbare på hva man kan tilby og når, enn akkurat hvor mange dager saksbehandlingen tar. Det var markant forskjell mellom kontorene når det gjelder saksbehandlingstid, men dette kan skyldes tilfeldigheter, som ulik grad av kompleksitet i søknadene og hvilke enkeltpersoner som har levert egenrapporteringsskjema.

Selve søknadshåndteringen skjer ved hjelp av arkivsystemet Ephorte og Husbankens interne saksbehandlingssystem HILS. De fleste mente at de to IKT systemene fungerer nokså greit, men at det er en stor ulempe at de ikke *"snakker sammen"*, slik at dokumenter må importeres og eksporteres mellom ulike systemer.

De aller fleste som ble intervjuet var opptatt av at det er manglende vedlegg som oftest sinker saksbehandlingen og mange pekte på at med et helhetlig system, der kunden registrerer søknad selv og ikke kommer videre fra steg til steg uten at nødvendig dokumentasjon er lagt ved, ville være en storforbedring og effektivisering av saksbehandlingen.

Det var ingen av informantene som hadde kjennskap til om det fantes felles sjekklister eller faste kriterier for vurdering av elementer i søknaden. Noen få hadde egne sjekklister for å holde rede på hvor langt de er kommet i arbeidet med hver søknad, hvor de krysset av for ulike vedlegg/steg i prosessen. Andre så ikke behov for dette. I Oslo har grunnlånsteamet utviklet en felles sjekkliste for saksbehandlingsprosedyren, men den går ikke nærmere inn på kvalitetskriteriene.

Egen-rapporteringen som noen saksbehandlere i Husbanken gjennomførte, viser at intern drøfting inngikk i saksbehandlingen av 7 av 21 prosjekter. I de fleste tilfeller var dette korte utvekslinger på 5-10 minutter, men for to saker ble det oppgitt intern drøfting på ca. én time. Mange av de som ble intervjuet oppga at de lærer mye i slik dialog, *"på tvers"* med kolleger. Det ble fremhevet at det er god kultur for å dele erfaringer og diskutere løsninger mellom kolleger i Husbanken. Utstrakt spontant saksrelatert samarbeid bidrar også til innsikt i hvordan kolleger utfører de mer skjønnsmessige vurderingene i søknadene og legger grunnlag for en mer omforent forståelse internt på kontoret.

Husbanken har etablert en arbeidsdeling i behandlingen av grunnlånet, der Trondheim har faglig ansvar for grunnlånet og for energi/miljø-kvalitet knyttet til grunnlånet. Bergen har det faglige ansvaret for universell utforming. Hva faglig ansvar innebærer var det litt usikkerhet rundt blant våre informanter. Det gjaldt både omfanget av det faglige ansvaret og hvordan det skal forvaltes, hvilke oppgaver som skal utføres og hvordan det eventuelt skal måles. Flere var inne på at det kanskje ikke er optimalt slik det fungerer nå. Det er bl.a. en utfordring at fagansvarlig ikke har en formell rolle i forhold til saksbehandling, og derfor ikke kan gå inn i konkrete saker eller valg av løsninger.

Flere av de som ble intervjuet mente at det er et forbedringspotensial når det gjelder å spre informasjon. Det ble nevnt at strategikontoret har mulighet til å hente ut statistikk, men ellers tyder intervjuene på at det er begrenset med læringsfunksjoner i HILS, eller at disse i liten grad utnyttes lokalt. Intranettet, eller "Husnettet", ble imidlertid nevnt av de fleste som en viktig ressurs. Det er opprettet egne fagsider for de fleste låne- og tilskuddsordningene. Kunnskapsdelingen ser ut til å være effektiv i forhold til konkrete problemstillinger knyttet til pågående søknader, men da stort sett basert på en-til-en henvendelser. Det er derimot en utfordring å systematisere viktige og prinsipielle erfaringer til resten av organisasjonen. Det er ikke effektivt fordi en kanskje blir nødt til å bruke tid på å finne løsninger på problemstillinger som allerede har blitt avklart.

Noen antydet at det burde være en tettere dialog mellom de fagansvarlige kontorene, eller mer bestemt; *"bedre utveksling om gråsoner"*. Angående uu har det vært tilfeller av uenighet, for eksempel når det gjelder hvorvidt en skal kreve heis i firemannsboliger. Et annet eksempel går på hvor streng en skal være når det gjelder snusirkler i soverom. Flere av de som ble intervjuet mente slike forskjeller lettere kan oppstå for uu, der flere forhold må sees i sammenheng, enn for energi og miljø, der kriteriene er knyttet til konkrete tallverdier og slik sett mer entydig definert. Dilemmaer rundt uu kan være vanskeligere å håndtere fordi fagansvaret for uu og grunnlån ligger ved forskjellige kontorer.

Intervjuer i bransje og kommuner er også gjennomført i prosjektet. Det er tydelig at respondentene fra bransjen opplever den tette kontakten med de lokale saksbehandlerne som svært nyttig og god. Det er gode diskusjoner rundt konsepter og det er relativt rask saksbehandling. Enkelte gode eksempler trekkes fram, men det er ikke avdekket en sammenheng mellom ulik praksis på regionkontorene og bransjens oppfatning av grunnlånets kvalitet.

Det er også gjennomført analyser av statistikk for Husbankens grunnlån. Vi kan ikke se en klar sammenheng mellom arbeidsmåter i de ulike regionkontorene og markedsandelen av grunnlånet i deres respektive fylker eller regioner. Alle Husbanken-regioner har tilhørende fylker med lav markedsandel og fylker med høy markedsandel i enkelte år. Region sør (29 %) og de to nordligste regionkontorene (30 %) har samlet sett over tid en høyere markedsandel enn gjennomsnittet for hele landet (21 %). Region vest, øst og Midt-Norge har alle samlet sett over tid en markedsandel på 20-21 %. Som nevnt, varierer imidlertid resultatene mellom årene og mellom fylkene som tilhører den enkelte regionen. Statistikken gir ikke grunnlag for å konkludere med at spesifikke arbeidsmetoder i region vest, øst eller Midt-Norge kan ha en tydelig sammenheng med markedsandelen i den respektive regionen. Det kan tenkes at de gode resultatene i Agder-fylkene, og spesielt i Aust-Agder, kan ha en viss sammenheng med markedets geografiske nærhet til Husbankens kontor i Arendal, i en region som ikke er preget av en dominerende storby med store aktører. Men hovedårsaken kan likevel være spesifikke markedsforhold i noen kommuner i Agder.

Vi antar også generelt at den regionale markedssituasjonen for boliger har stor påvirkning på de store variasjonene mellom fylkene og årene. Den jevnt økende markedsandelen i Rogaland – i motsetning til trenden ellers – i en region med stagnerende eller synkende boligetterspørsel og -priser, er en viktig indikasjon på dette. Enkelte store prosjekter kan ha stor påvirkning på resultatet i et bestemt år. Et eksempel for dette er markedsandelen på 68 % i Oppland i 2014, som i stor grad har sin årsak i finansiering av 360 boliger i Lillehammer dette året (i statistikken er det ikke helt entydig om dette var ett eller to prosjekter). Totalt ble det i Oppland gitt grunnlån til 406 boliger dette året. Uten disse 360 boliger hadde altså markedsandelen bare vært på 8 %. Noen få enkeltprosjekter med stort antall boliger kan derfor antakelig forklare en god del av svingningene mellom årene.

Hvis en ser på hele Husbanken, så har mer enn 90 % av de grunnlånfinansierte boligene i 2013-2015 en eller annen form for kvalitet på området universell utforming og/eller på området miljø og energi. Ettersom noen prosjekter har fått dispensasjon fra krav til universell utforming, er måloppnåelsen på dette området litt lavere enn på området miljø/energi. Uansett er måloppnåelsen for uu i disse årene minst 90 %.
Når vi ser på de enkelte regionene i tabellen, så varierer resultatene noe mer. Alle resultater på under 90 % har imidlertid sin årsak i at ett eneste mellomstort eller stort prosjekt i den respektive regionen har fått dispensasjon fra uu-krav. I ett tilfelle (region vest 2013) ble det for et prosjekt med 385 boliger verken registrert kvaliteter eller dispensasjon. Hvis vi ser bort fra denne åpenbare feilen samt fra nevnte dispensasjoner for større enkeltprosjekter, så ligger alle resultater i Husbankens regioner mellom 93 og 100 %, både når det gjelder total måloppnåelse (en eller annen kvalitet på uu og/eller miljø) og de to kvalitetsområdene hver for seg. Vi ser også at det bare er gitt noen få dispensasjoner utover de nevnte enkeltprosjektene, slik at måloppnåelsen for de to kvalitetsområdene da blir nesten lik. Alt i alt er variasjonene mellom regionene for små for å kunne trekke klare konklusjoner, uten å gå inn og analysere de større prosjekter med dispensasjon i detalj. Årsaken for måloppnåelse over gjennomsnittet kan være mer påvirket av enkelte større markedsaktører enn av regionkontorets spesifikke arbeidsmetode.

Det ville gi liten mening å sammenlikne måloppnåelsen med utgangspunkt i de tre ulike nivåene for universell utforming, ettersom disse tre kategoriene ("universelt utformet bolig", "livsløpsbolig" og "bolig forberedt for universell utforming") er relatert til ulike typer boliger. Et høyere antall i en kategori betyr derfor ikke høyere måloppnåelse i seg selv, men bare at det ble finansiert flere av denne type boliger. Med forbehold om dette, ser vi to tendenser. For det første: Nesten gjennomgående finansieres flere livsløpsboliger enn universelt utformede boliger (unntak: Vest- og Midt-Norge i 2015). For det andre: Nesten gjennomgående blir det finansiert vesentlig færre boliger forberedt på uu enn boliger i begge de to andre kategoriene. Et unntak er region øst, som i to år har finansiert et høyt antall boliger forberedt på uu.

Dette kan ha sammenheng med langvarig samarbeid med Trysilhus, som bygger mye av en type boliger som faller innunder denne kategorien. Det lave antallet ellers kan tyde på at grunnlånet er lite attraktivt for denne type boliger. Innenfor kategorien faller imidlertid først og fremst rekkehus med liten grunnflate. Hvor mange slike boliger som bygges generelt på markedet, er dessverre ikke kjent. En rimelig sikker konklusjon er derfor ikke mulig. Oppsummert gir statistikken etter vår vurdering ikke tilstrekkelig grunnlag for å anta en desidert sammenheng mellom de ulike regionkontorenes arbeidsmåter og måloppnåelsen for boligkvalitet i regionen.

Som et supplement til studien ble det gjennomført en faglig vurdering av om kvalitetsnivået i kriteriene for grunnlånet har vært betydningsfullt høyere enn tilsvarende krav i forskriften. Analysen viser at kvalitetsnivået i krav på området miljø og energi klart har vært betydelig høyere enn krav i TEK, og at nivået til og med ligger noe høyere enn skjerpede krav i TEK fra 2017, spesielt for småhus. På området universell utforming har kvalitetsnivået også vært høyere enn krav i TEK, men her varierer betydningen sterkt mellom ulike boligtyper/kategorier. Betydningen er høyest i boligprosjekter der TEK ikke krever tilgjengelighet, mens betydningen i boligprosjekter hvor TEK krever heis, først og fremst ligger i tydeligere kravsetting. I prosjekter hvor TEK ikke krever heis, er også grunnlånets kvalitetsnivå for felles uteområder betydelig høyere. Husbankens skjerpede krav om heis har i seg selv stor betydning. Her er det imidlertid tvilsomt om grunnlånet er attraktivt nok, slik at den potensielle betydningen i praksis blir oppnådd i mindre grad.

Det er et ønske om å effektivisere søknads- og behandlingsarbeidet når det gjelder Husbankens grunnlån. På samme tid må man sikre at kvaliteten på boligene blir like god, eller bedre, enn før. Videre skal bokvaliteten bli bedre og at prosessene gå raskere, samtidig som man skal oppnå den politiske målsettingen som er satt for grunnlånet og Husbanken. I parallelloppdraget om Kriteriesettene er det gitt anbefalinger til hvordan prosessene i Husbanken kan endres. Følgende hovedpunkter fremheves:

- Målrettet kontakt med bransje, kommuner og markedet generelt
- Mer effektiv søknadsprosess
- Tiltak for økt kunnskapsflyt i og mellom ansvarsområder i forvaltning av grunnlånet

Det henvises til nevnte rapport for mer utfyllende vurderinger rundt disse hovedpunktene.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning 8
1.1 Om oppdraget 8
1.2 Gjennomføring av oppdraget 9
1.3 Begreper og definisjoner 10

2 Husbankens grunnlån 11
2.1 Tidligere evalueringer av grunnlånet 13

3 Tilnærming og metode 14
3.1 En tverrfaglig case-studie 14
3.2 Metodevalg: Triangulering med vekt på kvalitative intervjuer 14

4 Funn, resultater og vurderinger 16
4.1 Saksbehandling av grunnlån som lokal arbeidsprosess 16
4.2 Samarbeid og erfaringsdeling mellom kontorene 23
4.3 Bransjekontakt og eksternt samarbeid 25
4.4 Synspunkter i bransje og kommuner 26
4.5 Statistisk måloppnåelse 27
4.6 Kvalitetsnivået i kriteriene 33

5 Oppsummering og anbefalinger 38
5.1 Praksis og måloppnåelse 38
5.2 Noen anbefalinger om effektive arbeidsformer 40

6 Referanser 42

BILAG/VEDLEGG

Vedlegg 1: Intervjuguide Husbanken
Vedlegg 2: Intervjuguide bransje og kommuner

1 Innledning

1.1 Om oppdraget

I tildelingsbrevet for 2016 er Husbanken gitt følgende oppdrag fra KMD: *«Husbanken skal evaluere effekten av kvalitetskravene i grunnlånet, særlig uu-kravene og hvilken effekt disse har hatt.»* På bakgrunn av dette lyste Husbanken ut et oppdrag våren 2016 som skal se nærmere på måloppnåelsen i utvalgte case, og sammenhengen mellom måloppnåelse og arbeidsmetode knyttet til tildeling av grunnlån til oppføring. Oppdraget skulle supplere innholdet i de tidligere gjennomførte evalueringer av grunnlånet. SINTEF Byggforsk og SINTEF Tekonologi og Samfunn ble tildelt oppdraget.

Husbankens grunnlån skal fremme god kvalitet i ny og eksisterende bebyggelse, finansiere boliger til vanskeligstilte og bidra til nødvendig boligforsyning i distriktene. Forbrukere, utbyggere, borettslag, kommuner, fylkeskommuner, selskaper og andre aktører kan søke om grunnlån.

Gjennom å velge ut noen prosjekter, og se nærmere på hvordan Husbankens kontorer jobber i prosessen med tildeling, ønsker man både å avdekke beste praksis og eventuelle behov for justeringer i ordningen. Oppdraget har en kort prosjektperiode og avgrensing av omfanget er derfor viktig. Oppdraget skal konsentrere seg om nybyggprosjekter. Oppdraget skal se på alle kvalitetsaspekter dekket av kriteriene for grunnlånet, men universell utforming skal tillegges spesiell vekt. En sentral problemstilling som ønskes å besvares i oppdraget er:

Hvordan påvirker ulike arbeidsmetoder i tildelingen av grunnlån til oppføring det endelige resultatet i de finansierte boligprosjektene med hensyn til universell utforming og energi- og miljøkvaliteter?

Det foreslås følgende vurderinger i utvalgte prosjekter:

- Måloppnåelse i form av kvaliteter innenfor universell utforming og miljø og energi, sett i forhold til enkelte indikatorer på grunnlånets attraktivitet og virkning, eksempelvis:
- Kvantitativt: Antall boliger med disse kvalitetene i boliger med og uten husbankfinansiering, og som prosentandel av antall oppførte boliger for perioden.
- Kvalitativt: En faglig vurdering av om kvalitetsnivået i kriteriene har vært betydningsfullt høyere enn tilsvarende krav i forskrift.
- Husbankens arbeidsmetoder, og hva arbeidsmetodene krever av ressursbruk.
- Sammenhengen mellom måloppnåelse, arbeidsmetoder og ressursbruk.

Det er også ønskelig å se på hvordan ulik praksis påvirker disse områdene:

- Kommunenes og bransjens oppfatning av grunnlånets attraktivitet
- Kvaliteten i prosjekter som finansieres av Husbanken
- Ressursbruken ved Husbankens kontorer sett i forhold til søknadsmengde

1.2 Gjennomføring av oppdraget

SINTEF har gjennomført en case-basert kartlegging av saksbehandlingen knyttet til grunnlånet i tre kontorer i Husbanken; i Oslo, i Bergen og i Trondheim, samt i noe mindre omfang i Hammerfest. I tillegg er det gjennomført intervjuer av et utvalg offentlige og private aktører som enten er eller har vært sentrale når det gjelder søknader til grunnlån. Målet med kartleggingen har vært å beskrive nærmere arbeidsprosessene rundt grunnlånet og hvordan de påvirker de omsøkte prosjekts kvaliteter med hensyn til universell utforming og energi/miljø. Vi har i denne kartleggingen, i tråd med bestillingen, konsentrert analysen om lån til nybygg.

I intervjuene av Husbankens ansatte er det blant annet fokusert på følgende punkter

- Individuelt arbeid. Her var anslag på tidsbruk, og bruk av felles rutiner, sjekklister og prosedyrer i saksbehandlingen viktige tema. Når i prosessen og hvordan skjønn utøves og prøves stod sentralt. Er det systematiske forskjeller, hva består de i og hvilke effekter er det mulig å finne?
- Samarbeid og intern kommunikasjon. Her stod spesielt samarbeid i konkrete saker i fokus. Hvor mye tid brukes i dialog med kolleger, og i hvilke faser, knyttet til hvilke typer spørsmål i saksbehandlingen? Enhetens praksis for erfaringsdeling og læring mellom kolleger ble også vurdert. Hvordan brukes kolleger som ressurs, i hvilken grad er dette systematisert og hvordan påvirker det kvalitet og effektivitet?
- Ekstern kommunikasjon. Her lå fokus på hvordan kommunikasjonen med relevante eksterne aktører planlegges og gjennomføres. Hva kjennetegner den strategiske dialogen med kommuner, bransjer og andre faste samarbeidsparter? Hvordan gjennomføres dialogen med søkere, hvilke verktøy er hensiktsmessige i hvilke faser av kommunikasjonen og i hvilken grad tilrettelegges kommunikasjonen i forhold til bruker. I hvilken grad har kontorene utarbeidet felles standarder for dette, og i hvilken grad er det opp til den enkelte?
- Kontinuerlig forbedring. Hvordan jobber de ulike kontorene med tjenesteutvikling i form av forbedrete prosedyrer og verktøybruk? Hvordan håndterer organisasjonen læring og kunnskapsdeling?
- Ressursbruk. Hvordan er ressursene fordelt på ulike arbeidsmåter i de kontorene? Hvordan avgjøres fordelingen? Er den knyttet opp mot konkrete mål og måleindikatorer? I hvilken grad er ansatte involvert i vurderingene?
- Det er viktig med forutsigbarhet for aktører i byggenæringen som arbeider på nasjonalt nivå. Hvordan arbeider de ulike kontorene for å tilby en omforent praksis?

Når det gjelder intervjuene av informanter i bransje og kommuner har blant annet følgende problemstillinger blitt adressert:

- <u>Hvor stor andel av prosjektene som er Husbanken-finansiert</u>
- <u>Hvordan samarbeidet med Husbanken fungerer</u>

Hovedtema for prosjektet er å beskrive de interne arbeidsprosessene i Husbanken for behandling av søknader til grunnlån til oppføring. Det har vært særlig fokus på hvordan kvalitetene universell utforming og energi/miljø blir behandlet i saksbehandlingen. I tillegg er det sett på hvordan kunnskap deles, samt erfaringer med vanskelige og prinsipielle enkeltsaker. Hvordan de ulike kontorene har valgt å organisere arbeidet og fordele ressurser har også vært tema. Det sentrale, underliggende tema er hvordan den interne arbeidsprosessen påvirker arbeidet med universell utforming og energi/miljø, sett fra intervjuobjektenes ståsted. I intervjuene med eksterne har vi vært opptatt av hvordan markedet og bransjen vurderer effektene av Husbankens fokus på universell utforming og energi/miljø, både i konkrete prosjektløp og i det vi kan kalle den mer opplærende dialogen med markedet.

1.3 Begreper og definisjoner

Husbanken har siden den ble opprettet alltid stilt krav til boligene den har gitt lån til. Disse kravene har kontinuerlig blitt tilpasset de boligpolitiske målsettingene i den aktuelle perioden. Etter 2. verdenskrig hadde banken krav til rasjonelle planløsninger, med det mål å utnytte ressursene på best mulig måte. I dag er kravene knyttet til andre boligpolitiske mål, som universell utforming og effektiv energibruk/miljø. Vi redegjør nedenfor kort for hvordan disse begrepene forståes i veilederen for Husbankens grunnlån.

Universell utforming
Husbankens veileder støtter seg på følgende definisjon av universell utforming:
" Universell utforming betyr å utforme produkter og omgivelser på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, og uten behov for tilpassing eller en spesiell utforming" (NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet, Husbanken 2016)

Husbanken krever tiltak for universell utforming. Selve begrepsbruken indikerer andre og strengere krav enn TEK, som gir krav til *tilgjengelig* boenhet. Husbanken krever at boligene den gir lån til skal prosjekteres iht. NS11001-2. Siden standarden ikke omhandler utearealer utover adkomstvei og parkering, og TEK gjør det, krever Husbanken i tillegg universell utforming av utearealer. Veilederen for grunnlånet er også tydelig på at alle aktørene i byggeprosessen bør ha en felles grunnforståelse av hva universell utforming som mål og prinsipp forutsetter.

Energi- og miljøkvaliteter
Når det gjelder krav til energi- og miljøkvaliteter er kriteriene basert på et utvalg av energitiltak i tiltaksmodellen i TEK 10 og er på fire () punkter strengere enn denne. Kriteriene ligger tilnærmet på samme nivå som Lavenergihus klasse 1 i NS 3700: Kriterier for passivhus og lavenergihus –Boligbygninger. Husbankens energikriterier for grunnlån kan oppfylles på følgende måter:
a) Skjerpet tiltaksmodell (Husbankens tiltakspakke er basert på skjerping av utvalgte energitiltak i TEK10 § 14-3)
b) Omfordeling (varmetapstall som ikke er større enn i skjerpet tiltaksmodell)
c) NS 3700 Lavenergihus klasse 1 (Lavenergihus klasse 1 er litt strengere enn for alternativ A og B og inneholder også krav til varmeforsyning)
d) NS 3700 Passivhus
e) Nær nullenergibolig" (Husbanken, 2016).

2 Husbankens grunnlån

Husbanken har siden opprettelsen i 1946 hatt en svært sentral rolle som finansieringskilde for nybygging og etter hvert oppgradering av boliger i Norge. De har også vært en betydelig bolig-politisk aktør og er nå statens sentrale organ for boligpolitikken. Betydningen som finansieringskilde for boligbygging har blitt redusert etter årtusenskiftet, med framvekst av et større og mer konkurransedyktig, privat finansieringstilbud. Fremdeles bygges det rundt fem tusen nye boliger med Husbank-finansiering årlig (Husbanken 2016), så det klassiske Husbank-lånet, dagens Grunnlån, har stor betydning for boligbyggingen i Norge også i dag. Husbanken har de siste 20 år fokusert mer og mer på de boligsosiale utfordringer i samfunnet, samtidig som grunnlånet har fått en stadig viktigere oppgave i å fremme universell utforming og energi/miljø-kvaliteter, både i nybygg og oppgradering av eksisterende boliger.

I Husbankens veileder beskrives grunnlånet som et verktøy for å *"fremme viktige boligkvaliteter som miljø og universell utforming i ny og eksisterende bebyggelse, fremskaffe boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen, og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene. Lånet skal bidra til å oppnå boligpolitiske målsettinger som ellers ikke vil bli oppnådd"* (Husbanken, 2016). Grunnlånet kan gis til mange typer prosjekt, som for eksempel barnehager, boliger og hybelhus for studenter.

Vi skal i denne rapporten fokusere på tildeling til oppføring av nye boliger og hvordan den interne saksbehandlingsprosessen påvirker nivået på kvalitetene energi/miljø og universell utforming i prosjektene. Det er tidligere gjort en grundig evaluering av hvordan Grunnlånet fungerer som virkemiddel for utbedring av eksisterende boliger (Becken L-E. mfl,2014). Vi bygger konklusjonene og anbefalingene i denne rapporten i all hovedsak på de intervjuer vi har gjort med ledere og medarbeidere i Husbanken, samt med et knippe strategisk utvalgte kunder av banken.

I veilederen til grunnlånet heter det at *"for å få grunnlån skal prosjektene ha særlig fokus på universell utforming og miljø/energi"* (Husbanken, 2016). Husbanken krever at prosjektene skal ha løsninger som går utover minimumskravene i TEK 10, eksemplifisert gjennom NS-11001 – *Boliger med hensyn til universell utforming* og Husbankens egen tabell for skjerpet tiltaksmodell i forhold til varmetap. Det betyr at Husbanken har en rolle i å sikre at norske boliger bygges i henhold til ambisiøse krav til energi/miljø og universell utforming.

Tidligere kartlegginger av grunnlånet (Nordvik et.al 2011, Becken et.al 2014) argumenterer for at grunnlånets funksjon har endret seg i de senere årene ved at Husbanken i større grad vektlegger hvordan det kan bidra til å løse boligsosiale utfordringer og stimulere til bedre kvalitet på prosjektene i forhold til uu og energi/miljø. Vi ser av Husbankens årsmelding at Husbanken finansierer i underkant av fem tusen nye boliger i 2015 og at i disse prosjektene er kravene til universell utforming og energi/miljø tilfredsstilt. Totalt ble det i Norge i 2015 igangsatt rundt tretti tusen boliger i 2015, ifølge Statistisk Sentralbyrå (SSB). Husbanken er fremdeles en svært betydelig aktør i nybyggingen av boliger i Norge og det gir de stor påvirkningskraft i markedet med hensyn til kvalitetskrav. Selv om de, i sin årsrapport for 2015 skriver at det *"er en nedgang i antall boliger som Husbanken finansierer oppføring av. Det er liten grunn til å tro at mange prosjekter bygges med de kvalitetene Husbanken stiller krav til når de søker finansiering i det ordinære kredittmarkedet"* (Husbanken, 2016).

Tabell 1: Grunnlån til oppføring fordelt etter energikvaliteter.

	2013		2014		2015	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Boliger med grunnlån til oppføring totalt		8 151		5 843		4 909
Lavenergihus klasse 1 *	1 665	20 %	830	14 %	1 050	21 %
Passivhus *	928	11 %	868	15 %	721	15 %
Skjerpet tiltaksmodell **	2 353	29 %	2 026	35 %	1 423	29 %
Omfordelt tiltaksmodell ***	2 624	32 %	1 875	32 %	1 713	35 %
Gamle energikriterier ****	28	0 %	15	0 %	0	0 %

[1] Summen av energikriteriene kan avvike fra totalt antall boliger. Dette skyldes at en bolig kan være registrert med flere energikriterier
* Etter standarden NS 3700
** Skjerpet utgave av energikravene i TEK § 14-5
*** Omfordeling av krav i skjerpet tiltaksmodell
**** Energikriterier fra tiden før juli 2011

Tabell 2: Antall nye boliger finansiert med grunnlån til oppføring etter hvordan krav til universell utforming er ivaretatt.

	Antall 2014	Andel 2014	Antall 2015	Andel 2015
Boliger som har fått tilsagn om grunnlån til oppføring	5843		4 909	
Nye uu-kriterier				
Livsløpsbolig	3253	56 %	1 965	40 %
Universelt utformet bolig	1845	32 %	2 036	41 %
Boliger med forberedt uu	364	6 %	772	16 %
Dispensasjon	366	6 %	136	3 %
Gamle uu-kriteier				
Livsløpsstandard	15	0 %	-	0 %
Besøk-standard	0	0 %	-	0 %

I hvilken grad Husbanken evner å påvirke markedet generelt, det vil si ut over prosjektene de finansierer og således kan stille krav til, avhenger av i hvilken grad utbyggerne overfører løsninger og krav til prosjekt som Husbanken ikke finansierer. Vi ser av sitatet ovenfor at Husbanken selv er relativt nøkterne i troen på at så skjer. Dette er et av temaene vi har hatt fokus på i våre intervju. Ideelt sett hadde kravene Husbanken setter blitt en slags de-facto standard i markedet og profesjonelle utbyggere får gjennom Husbank-finansierte prosjekt stimuli og kunnskap om løsninger som øker kvaliteten på uu og energi/miljø i det norske markedet.

I tillegg jobber Husbanken aktivt med å spre kunnskap om løsninger og kvalitetskrav gjennom å møte aktørene i markedet på faglige og andre profesjonelle arenaer. Hvilke effekter dette arbeidet har er usikkert, men det er grunn til å anta at en så stor aktør som Husbanken har innflytelse på hvordan bransjen agerer. Påvirkningen kan også være av mer indirekte karakter gjennom at kunnskap flyter mellom selskaper som en følge av at nøkkelmedarbeidere bytter arbeidsgiver. Det er selvsagt ikke mulig å måle en slik kunnskapsflyt, men Husbankens betydning som forandringsagent påvirkes av i hvilken grad de kan utnytte denne type indirekte kunnskapsflyt.

2.1 Tidligere evalueringer av grunnlånet

Det har vært gjennomført et knippe studier av grunnlånet i løpet av de siste årene. Vi har i denne rapporten lagt særlig vekt på en kartlegging av effekter av grunnlånet til oppføring som Asplan Viak og Nova gjorde i 2011 (Nordvik et. al 2011). I tillegg har vi hatt stor nytte av studien Proba samfunnsanalyse gjorde av virkninger av grunnlånet på utbedring av eksisterende boligmasse. I det følgende skal vi kort gjengi hovedkonklusjonene i rapportene, vi henviser til relevante funn fra studiene i analysen senere i rapporten.

Nordvik mfl. finner at

- Grunnlånet har ført til flere boliger med gode miljøkvaliteter og universell utforming.
- Husbankens fokus på livsløpsstandard har trolig medført at universell utforming er blitt standard for nye boliger.

De peker også på hvordan Husbanken gjennom grunnlånet kan påvirke gjennom

a. at flere søker lån i Husbanken og slik blir påvirket av kvalitetskriteriene Husbanken stiller, gjennom bedre rentebetingelser enn lån i det private lånemarkedet vil gi.
b. at noen prosjekter ikke får store nok lån i det private markedet. De vil også kunne påvirkes gjennom Husbankens kvalitetskrav.
c. råd og veiledning til enkeltprosjekt
d. generelt informasjons- og påvirkningsarbeid i bransjen som øker kunnskapsnivået og fører til bedre prosjekt.

I hvilken grad Husbanken faktisk påvirker på andre måter enn direkte gjennom lånetilsagn gir ikke evalueringen et klart svar på.

Proba (Becken L-E. mfl, 2014) har gjennomgått virkningene av grunnlånet på de samme kvalitetskravene som Asplan Viak, men med fokus på oppgradering av eksisterende boliger. For denne rapporten er det særlig interessant hvordan de beskriver at utbedringsprosjektene er mer komplekse og krever mer ressurser i den interne saksbehandlingen i Husbanken. De peker også på at brukersiden har et større innslag av ikke-profesjonelle aktører, noe som bl.a. fører til dårligere kvalitet på søknadene og mer behov for oppfølging fra saksbehandlerne i Husbanken. Husbanken har heller ikke samme påvirkningsmulighet i utbedringsprosjekt fordi låntaker allerede eier bygningen. De viser også i rapporten til at veilederne blir opplevd av saksbehandlerne til å være for uklare på krav og løsninger og at informasjonsarbeidet knyttet til dette tilbudet er for fragmentert og dårlig. De konkluderer også med at det med fordel kunne vært gjort endringer i hvordan Husbanken har organisert inndelingen i fagansvar og ansvarsforhold og kommunikasjon mellom de ulike fagansvarlige avdelingene. Dette er tema som vil følges opp i denne rapporten.

3 Tilnærming og metode

I dette kapittelet gjøres det kort rede for tilnærmingen til kartleggingen. Rapporten legger et hovedfokus på interne arbeidsprosesser i Husbanken, både det vi kan kalle individuelle saksbehandlingsprofiler og grunnleggende samarbeid mellom medarbeidere på samme kontor og mellom kontor.

3.1 En tverrfaglig case-studie

Som tittelen angir har oppdraget hatt form av en case studie (Mills et al. 2011, Yin 2014). Fremfor å dekke hele Husbanken med en enkel spørreundersøkelse, har vi valgt å studere praksis ved noen utvalgte kontor mer inngående, ved hjelp av ulike fag-perspektiver og metoder. Vi har vært i kontakt med i alt fire kontorer, hvorav HB øst, som det største, HB Midt-Norge, med fagansvar for grunnlånet, og HB vest, med fagansvar for universell utforming, ble studert nærmere. Kontakten med HB Hammerfest, hvor relativt få ansatte jobber med grunnlån, var begrenset til intervju av en leder og egenrapportering fra én saksbehandler, samt gjennomgang av statistisk materiale.

Ved siden av arkitektur og byggfag har forskerteamet inkludert kompetanse innen sosiologi og sosialantropologi med fokus på studier av organisasjon, ledelse og samarbeid. Vi har slik sett hatt en holistisk tilnærming, der både faglig perspektiv på forvaltning av kvalitetskriteriene som sådan og analyse av arbeidsprosessene i saksbehandlingen inngår. Case-studien kan klassifiseres som illustrativ, ved at den belyser praksis og måloppnåelse ved hjelp av empiri fra bestemte kontorer i en begrenset tidsperiode. En skal være forsiktig med å generalisere ut fra enkeltresultater, men totalt sett belyser funnene utfordringer og muligheter som er viktige for Husbanken som helhet.

3.2 Metodevalg: Triangulering med vekt på kvalitative intervjuer

Case-studier assosieres gjerne med kvalitativ metode, men gjennomføres også ofte med en miks av metoder og datakilder for å belyse et tema fra ulike vinkler. I denne studien har vi lagt vekt på semi-strukturerte intervjuer, men det er også gjort en form for triangulering, ved å inkludere egen-rapportering og analyse av tilgjengelig statistikk i forhold til måloppnåelse.

3.2.1 Semi-strukturerte intervjuer

Semi-strukturerte intervjuer er formelt avtalte intervjuer, der en ikke følger et fastlagt skjema av forhåndsdefinerte spørsmål, men legger opp til en mer åpen dialog med informantene (Denzin and Lincoln 2011, Edwards and Holland 2013). Det utarbeides en intervjuguide i forkant, med et sett av temaer og mulige spørsmålsformuleringer. Hovedtemaene berøres i alle intervjuene, men rekkefølge, formuleringer, og eventuelle tilleggsspørsmål kan variere fra intervju til intervju. Slik kan en tilpasse form og innhold noe til konteksten og arbeidssituasjonen til de en snakker med, åpne for nye tema/vinklinger, og få bedre tak i hva som er viktig for den enkelte.

Det ble gjennomført i alt åtte semi-strukturerte intervjuer i Husbanken. Av disse var to gruppe-intervjuer ansikt-til-ansikt med til sammen sju ansatte, og seks var individuelle intervjuer, av disse fem via video og/eller telefon. Fire av de som ble intervjuet i Husbanken var ledere, mens resten var ansatte som jobber direkte med saksbehandling av grunnlån. Intervjuene var konsentrert rundt saksbehandlingen av grunnlån til nye bygg og inkluderte følgende hovedtemaer:

- Individuelt arbeid
- Samarbeid og intern kommunikasjon
- Ekstern kommunikasjon
- Kontinuerlig forbedring
- Ressursbruk
- Læring og erfaringsdeling

For fullstendig intervjuguide, se vedlegg 1.

Ved siden av intervjuene i Husbanken ble det gjennomført kortere intervjuer med representanter for bransjen og kommunene. Det ble gjennomført totalt ni intervjuer med aktører fra region nord (2), midt (1), vest (2) og øst (2). Sentrale spørsmål i intervjuene var blant annet:

- Hvor stor andel av prosjektene er Husbanken-finansiert?
- Hvordan fungerer samarbeidet med Husbanken?

3.2.2 Egen-rapportering

Saksbehandlerne i Husbanken som ble intervjuet ble også bedt om å fylle ut et enkelt egen-rapporteringsskjema, for å kartlegge tidsbruk fordelt på ulike arbeidsoppgaver og kategorier av søknader om grunnlån.

SINTEFs erfaring fra andre prosjekter er at egen-rapportering av tidsbruk knyttet til konkrete aktiviteter i et bestemt, avgrenset tidsrom kan gi verdifull tilleggsinformasjon, ved siden av kvalitative intervjuer. En får et mer detaljert bilde av praksis, som kan samsvare, men også i noen fall avvike fra det ansatte mener og uttrykker i intervjusituasjonen.

I denne studien har vi fått inn 9 egen-rapporteringsskjemaer, som omhandler saksbehandling av i alt 21 søknader om grunnlån. Materialet er for lite til å trekke bestemte konklusjoner angående tidsbruk, men det sier noe om variasjonen mellom ulike kategorier av søknader og hvilke aktiviteter og vurderinger ansatte bruker mest tid på i sin saksbehandling.

3.2.3 Statistikk

For den statistiske analysen tok vi utgangspunkt i Husbankens detaljerte interne statistikk. Tallene ble kryssjekket med Husbankens årsrapport 2015 og sammenliknet med Statistisk sentralbyrås (SSB) statistikk om igangsatte boliger. Sammenlikningen ble begrenset til 2013-2015, de samme årene som også ble referert i årsrapporten. SSB måler imidlertid bare antall igangsatte boliger og deres bruksareal, men ikke om boligene har definerte kvaliteter. En kvantitativ statistisk sammenlikning av "antall boliger med disse kvaliteter i boliger med og uten Husbankfinansiering", som det er formulert i oppdragsbeskrivelsen, var derfor ikke mulig.

4 Funn, resultater og vurderinger

4.1 Saksbehandling av grunnlån som lokal arbeidsprosess

4.1.1 Saksgang og ressurser

Et samlet inntrykk er at saksbehandlingen av grunnlån i de studerte kontorene har klare fellestrekk og at det slik kan sies at Husbanken har en felles praksis. Det er imidlertid også betydelige forskjeller i hvordan prosessen gjennomføres – både fra kontor til kontor, og fra person til person. Det er det også aksept for i banken.

I de fleste tilfeller starter saksbehandlingsprosessen med at søknad registreres i Bodø og deretter viderefordeles til de ulike region-kontorene. Der får søknaden et saksnummer, men det gjøres ingen vurdering av om søknaden har nødvendige vedlegg eller om den oppfyller de formelle kriteriene for å få tilsagn. Det er først når saksbehandler åpner søknaden at dette blir vurdert. I Oslo (region øst) går søknadene til seniorarkitekt som er koordinator i seksjon for økonomiske virkemidler, som fordeler sakene innenfor et grunnlånsteam på fem personer (inkl. koordinator). De fleste nybyggsaker går til to saksbehandlere, helt ordinære saker bare til én av disse. I Bergen (region vest) gikk det frem av intervjuene at det er totalt seks som behandler grunnlån i seksjon for økonomiske virkemidler, og i tillegg seks saksbehandlere i seksjon for boligkvalitet og kommunikasjon, som også jobber med grunnlån.

Kriteriene for å fordele sakene varierer mellom kontorene. I Bergen er det en saksbehandler som har ansvaret for å fordele sakene og man forsøker å fordele søknadene slik at belastningen blir noenlunde lik og at alle saksbehandlerne har både små og store prosjekt. Dersom det har vært kontakt med søker i forkant er det naturlig at den saksbehandleren også får søknaden. I Trondheim (region Midt-Norge) går tre saksbehandlerne i avdeling for sak og administrasjon selv inn og plukker saker. De fordeler saker seg imellom ut fra søknadstype og fagbakgrunn. En ingeniør tar de fleste søknadene på oppgradering, mens en annen tar de fleste kommunale, og den tredje saksbehandleren tar de fleste fra enkeltpersoner, og søknader fra utbyggere håndteres av alle tre, enkeltvis eller sammen, avhengig av søknadens kompleksitet. Denne formen for 'spesialisering' ble beskrevet som noe som *"bare ble sånn"*. I Hammerfest er det bare én saksbehandler som jobber med direkte saksbehandling.

Det er uklart hvorfor region-kontorene har ulike fordelingskriterier og hvilke fordeler og ulemper de ulike har. Det typiske svaret vi fikk er ”*at det bare har blitt slik*”. Teamorganiseringen i Oslo ble innført av en ny seksjonsleder, og er altså ikke et resultat av innarbeidede rutiner. Det virker som det er liten diskusjon internt på de ulike kontorene om det ut over at alle ser ut til å være fornøyd med tingenes tilstand. Det er også uklart i hvilken grad det er kunnskap om hvordan de andre kontorene har organisert seg, men det ble nevnt at det er tradisjon for ulik organisering i Husbanken. Flere av informantene sa at de ”*egentlig ikke vet særlig mye om praksisen ved de andre kontorene*”. Forskjellene skal ikke overdrives, men det kan være verdt å reflektere over om det er hensiktsmessig å diskutere på tvers av kontorene fordeler og ulemper ved hvordan søknader fordeles, særlig i forhold til effektivitet, kunnskapsdeling og enhetlig saksbehandling.

Ved alle kontorene er hovedregelen at én saksbehandler har ansvar for søknaden, uavhengig av prosjektstørrelse eller andre faktorer. Søknadsbehandlingen starter med en gjennomgang for å sjekke at søknaden er komplett, med alle vedlegg som kreves. I Bergen mente noen at dette helst skal gjøres innen én uke, men dette ble ikke nevnt i intervjuer ved de andre kontorene. I svært mange tilfelle er søknaden mangelfull og den blir da returnert til søker med pålegg om å rette opp mangler. Flere påpekte at søker skal gis frist på tre uker til å ettersende manglende dokumentasjon. Søknadene sendes manuelt og dette fører ofte til at det mangler dokumentasjon. Det er ofte nødvendig å gå flere runder med kunden før en søknad kan behandles ferdig. Profesjonelle utbyggere har generelt bedre kvalitet på søknadene enn private søkere, men også blant dem er det ofte feil i vedlegg. Profesjonelle har fagfolk som kan søknadsprosessen og de opparbeider seg erfaring med krav og vurderinger i Husbanken som gjør at de gjør færre feil. Flere av informantene pekte på at det er store forskjeller mellom utbyggerne når det gjelder kvalitet på søknaden. ”*Vi vet etter hvert hvem vi kan stole på og ikke*”, sa en av saksbehandlerne.

I store og komplekse saker kan det være flere saksbehandlere/leder involvert i behandlingen undervegs. I Bergen er det alltid 2 saksbehandlere involvert når det er store prosjekter, for kvalitetssikring og for å sikre en bredere vurdering. I både Bergen og Oslo jobber fortsatt arkitekter som kan være med i vurderingen av mellomstore og større prosjekter, men i Trondheim er normalt ikke arkitektene involvert i saksbehandlingen. I Hammerfest jobber fortsatt en arkitekt som kan involveres i spesielle tilfeller, men som normalt ikke er med i saksbehandlingen. Det er ulike kommentarer til denne forskjellen. I Bergen fikk vi høre utsagn som; ”*skjønner ikke hvordan de kan klare seg uten arkitekter*”, mens det i Trondheim ble lagt vekt på at ”*vår rolle er å påpeke mangler i søknaden. Vi kan godt gi råd, men vi skal ikke være gratiskonsulenter. Uansett, alle profesjonelle utbyggere har arkitekter og bør kunne levere gode nok løsninger*”.

Det ble framhevet at å ha med arkitekter i saksbehandlingen kan påvirke kvaliteten i prosjektet. Det kan handle om å bidra faglig til den opplæring og langsiktige påvirkning Husbanken kan gi til bransjen. Det kan også være kilde til gjensidig læring gjennom faglig dialog med utbyggere. Flere av informantene mente de mellomstore utbyggerne var lettest å påvirke. De er profesjonelle nok til at de forstår argumentene fra Husbanken, samtidig som de er åpne for innspill og alternative løsninger. De store er vanskeligere å påvirke fordi de ofte har intern kompetanse som ikke så lett lar seg overbevise.

En annen forskjell mellom kontorene er hvordan dialogen med kunde/søker både i forkant av og undervegs i saksbehandlingen blir organisert. Dialogmøter med kunde/søker i forkant gjennomføres i noen tilfeller, men bare når kunden selv tar initiativ til det. Det var felles for alle kontorene at de aldri tok initiativet til slike møter. I Bergen la de fleste vekt på at slike møter er verdifulle og ønskelige, og det er nok grunnen til at de gjennomfører flere slike dialogmøter enn de andre kontorene. En av saksbehandlerne formulerte fordelene med tett dialog med kundene slik; ”*Vi får mye igjen for god dialog med kunden. Prosjektet blir bedre, de får større forståelse for kravene og profesjonelle kunder lager bedre søknad neste gang. Slik er vi rådgivere*”. Langsiktig påvirkning av kundene gjennom mer rådgivning og veiledning i prosjekt var også et ønske fra mange av saksbehandlerne som ble intervjuet i Asplan Viak sin rapport fra 2011. Det var en gjengs oppfatning blant dem at det også var effektivt i den forstand at det førte til mindre feil i søknadene, færre mangler og derfor enklere saksbehandling. I vår studie la noen vekt på at møtene er viktige spesielt i forhold til uu, ettersom vurderingene her i stor grad gjøres ut fra tegninger. Enkelte ting kan avklares greit per mail og telefon, men for en del spørsmål er det viktig at man kan sitte med tegningene foran seg og se på lenker til regelverk etc., for å gi, motta og forstå tilbakemeldinger slik at en *"får noe ut av det"*. En annen av saksbehandlerne vi intervjuet i Bergen mente at formøter med kunder også gjør den viktigste forskjellen når det gjelder saksbehandlingstid, og illustrerte; *"Hvis man har hatt et godt formøte kan man bare trykke den igjennom."*.

I Trondheim og Oslo var holdningene til dialogmøter med kunder mer delte, og de sa at det hørte med til unntaket at de hadde møter med søkerne. Kommunikasjonen var i all hovedsak elektronisk og via telefon. En av de vi snakket med sa at det var et spørsmål om ressurser; ”*Vi har ikke tid eller folk nok*" (til å møte kundene). I vest har de større kapasitet. Siden det ikke er en felles policy i banken om hvordan dialogen med kunden skal organiseres er det opp til hvert kontor å vurdere effektene for den løsning de har valgt. I vest mente informantene at flere dialogmøter gir bedre prosjekter og mer effektiv saksbehandling, mens man i Midt-Norge mente at å ha mange formøter med kunder i forbindelse med søknad om grunnlån ville være for ressurskrevende og at kvaliteten på prosjektene kan opprettholdes uten slike møter. Det er to ulike profiler på dialog med kunder vi ser representert her og begge er begrunnet i produksjonen i form av tilgjengelige ressurser og effektivitet i den totale saksbehandlingen. Så vidt vi vet er det ikke gjort forsøk på å etterspore om det er systematiske forskjeller mellom produksjonen i relasjon til de to modellene og det er trolig ikke ukomplisert å måle.

I kartleggingen fra Asplan Viak hevdes det at; ”*tilbakemeldinger fra utbyggere tyder på at forkantarbeid og dialog tidlig i prosjektutviklingen i mange tilfeller er avgjørende for at kvalitetsmulighetene utnyttes maksimalt, ikke minst at det satses på nytenkning og pilotprosjekter*" (Asplan Viak, 2011:100). Funn i Høyland et. al (2012) bekrefter dette. Referansegruppen mener at antall boliger med uu/miljøkvaliteter ville vært betydelig lavere uten påvirkningsarbeidet som Husbanken gjør. Det blir også pekt på at et av målene

med innføring av grunnlånet var at forkantarbeid og påvirkning tidlig i prosjektfasen skulle prioriteres. Det ser ut til at de ulike kontorene har tolket dette forskjellig og at praksisen er relativt ulik her. Dette var også tilfellet i Asplan Viak sin kartlegging, så der har det vært lite endring. Hva denne forskjellen skyldes, om det bare handler om ressurser, om det i liten grad er fulgt opp av ledelsen eller om det er andre forhold kan vi ikke si noe om.

De vi intervjuet i Husbanken vest (Bergen) sa at de også driver litt oppsøkende virksomhet til de store aktørene og at de har et fokus på å utvikle nye samarbeidsformer med kundene. I Husbanken midt (Trondheim) ble det også poengtert at det å ha god kontakt med bransjen mer generelt, f.eks. via kompetansetilskudd, pilotprosjekter, forskningsprosjekter, referansegrupper, er viktig og fører til at man gradvis oppnår bedre kvalitet, *"får formet dem, litt over tid"*, selv om dette ikke skjer isolert/spesifikt i forhold til grunnlån. Felles for alle kontorene er at kontakten med private søkere med små prosjekter foregår nesten utelukkende elektronisk og pr telefon.

Ved alle de fire kontorene er alltid minst to ansatte involvert i vedtaksfasen for en søknad – saksbehandler og en leder eller en annen saksbehandler med vedtaksfullmakt. Når det gjelder større prosjekter eller utfordrende enkeltsaker kan det være flere. I Trondheim tas spesielt vanskelige saker og alle saker over 20 millioner opp i et eget Låneutvalg før endelig godkjenning, denne ordningen har man ikke ved de andre kontorene. Ledelsen for kontoret sitter i utvalget og i tillegg til en bredere vurdering av søknaden bidrar behandling i utvalget til et felles ”*skjønnsnivå*”, det holder også lederne oppdaterte. I Oslo er alle vedtak delegert til koordinator, men seksjonsleder er inne ved unntak og saker med tilvisningsavtale. Utfordrende saker diskuteres i grunnlånsteamet.

Den totale kapasiteten i forhold til grunnlån ble også sagt å variere. Noen mente for eksempel at man har flere folk og større kapasitet i Bergen enn i Trondheim. At man er inne i en langsiktig nedbemanning ble også nevnt og i den sammenhengen ble det også stilt spørsmål ved om det ville bli ansatt nye arkitekter i framtiden i Husbanken. Noen poengterte imidlertid at selv om antall grunnlånssøknader går ned, har ikke Husbanken totalt sett færre oppgaver enn før. Det ble spekulert i hvordan de nye oppgavene, f. eks. mer fokus på boligsosiale spørsmål, ville påvirke den framtidige kompetanseprofilen i organisasjonen.

Hvis vedleggene er på plass og søknaden ikke gjelder et spesielt stort prosjekt, kan saksbehandlingen ta ned mot 1, eller 2-3 timer (noe forskjellige svar i Bergen) eller en halv dag (nevnt i Trondheim). I Oslo nevnes 20 minutter direkte saksbehandlingstid for en enkel enebolig med alt på plass, og 2 timer for lavblokker i to etasjer hvor konseptet er kjent fra tidligere prosjekter. Mange viser imidlertid til at det er svært få søknader er komplett ved første gangs innsending til Husbanken.

I følge en av saksbehandlerne i Bergen er normert saksbehandlingstid 34 dager. Andre vi intervjuet var usikre på om det finnes noen norm og slike måltall ble ikke brukt internt i organisasjonen. Flere la vekt på at fordi det var så stor variasjon i hvor mye arbeid som lå i de ulike søknadene var saksbehandlingstid ikke et ”*rettferdig*” mål. Det ble derimot nevnt at antall saker ga ”*kred*” internt, men det speilet egentlig ikke produktivitet eller belastning fordi sakene er så ulike. De fleste mente det er lite relevant å bruke saksbehandlingstid som mål på ytelse. Tilgangen på midler har variert de siste årene, slik at bransjen har blitt *"opplært"* til å sende inn søknader tidlig på året. Søknadene blir dermed ujevnt fordelt, og noen må stilles i bero og må hentes frem flere ganger fordi kunden ikke rekker å komme i gang med prosjektet innen tre måneder, slik det er påkrevd. Flere av de vi snakket med mente det er viktigere i forhold til kundene at man er tydelige og forutsigbare på hva man kan tilby og når, enn akkurat hvor mange dager saksbehandlingen tar.

Data fra egenrapporteringen (tabell 1) bekrefter at små og mellomstore søknader har liten total saksbehandlingstid og kan behandles nokså raskt, dersom vedleggene er på plass. Hele 10 av de 21søknadene vi har data fra ble behandlet på en halv arbeidsdag eller mindre, mens bare 4 krevde mer enn én arbeidsdag totalt.

Tabell 3: Egen-rapportert tidsbruk på saksbehandling av søknader om grunnlån (9 saksbehandlere, fra en tilfeldig valgt uke i juni 2016).

1-2 timer behandlingstid	3-4 timer behandlingstid	5-8 timer behandlingstid	9-20 timer behandlingstid	20-30 timer behandlingstid	Totalt antall søknader
4	8	5	3	1	21

Det var også markert forskjell mellom kontorene, ved at Oslo rapporterte kortest behandlingstid og Bergen lengst, men dette kan skyldes tilfeldigheter, som ulik grad av kompleksitet i de søknadene og hvilke enkeltpersoner som har levert egenrapporteringsskjema.

4.1.2 Bruk av IKT og andre verktøy

De fleste som ble intervjuet mente at de som jobber med grunnlån er *"godt drillet"* i å vurdere søknadene. De oppga at de vanligvis forholder seg til søknadene med vedlegg, og at tegningene står sentralt. Skulle det være tvil om noe, dobbeltsjekkes veilederen for grunnlånet og/eller Norsk Standard for universell utforming, som alle kjenner godt. Det er ikke utarbeidet felles maler/prosessbeskrivelser utover det som ligger i veileder og i systemet. Det ble framhevet at det var erfarne medarbeidere generelt i Husbanken og at dersom det ble flere nyansatte ville nok behovet for mer struktur og brukerstøtte bli større.

Selve søknadshåndteringen skjer ved hjelp av arkivsystemet Ephorte og Husbankens interne saksbehandlingssystem HILS. De fleste mente at de to IKT systemene fungerer nokså greit, men at det er en stor ulempe at de ikke *"snakker sammen"*. Det betyr bla. at dokumenter må importeres og eksporteres mellom ulike systemer. HILS er et gammelt saksbehandlingssystem, fra 1993. Det ble beskrevet som et stabilt og svært sikkert system, som definerer selve saksbehandlingsprosedyren. Det har egne steder for vurdering av kostnadsbildet, energi og miljø, samt helhetlig vurdering. Det har ikke en egen modul for uu, det faller inn under 'tilgjengelighet'. Noen poengterte at HILS nylig er forbedret, slik at man blant annet kan legge inn makroer selv. Mange sa imidlertid også at systemet preges av lange stier, med mange bilder som ikke er intuitive. Det er vanskelig å rette opp feil, og systemet har ingen sentral hjelpefunksjon og savnet av en oversiktlig brukermanual var stort. Slik det er i dag, må en spørre saksbehandlere med lang fartstid med systemet hvis de skal bruke funksjoner som sjelden er i bruk. Generelt var det et stort ønske om å få et nytt kjernesystem og flere la vekt på at det faktisk hemmet produktiviteten å ha et så proprietært og ufleksibelt system.

Det er mulig å hente ut statistikk, blant annet se hvor lang tid som brukes pr. sak, men det er kun strategikontoret som benytter disse funksjonene i særlig grad. Statistikk fra HILS brukes ikke til systematisk lærings eller forbedringsarbeid på kontornivå eller mellom kontorene. Lederne henter ut produksjonsstatistikk som i hovedsak brukes i fordeling av saker og for å holde oversikt over belastning. Flere mente at selv om systemet i seg selv er sikkert, blir det sårbart for menneskelige feil, i og med at enkelte utregninger gjøres i Excel og legges inn manuelt, og selve tilsagnet blir laget i Word.

Vi spurte om i hvilken grad det fantes felles sjekklister eller faste kriteriesett for vurdering av elementer i søknaden. Det var ingen som hadde kjennskap til at det fantes slike. Noen saksbehandlere har egne sjekklister for å holde rede på hvor langt de er kommet i arbeidet med hver søknad, hvor de krysser av for ulike vedlegg/steg i prosessen, men det var et fåtall. Andre ser ikke behov for dette, men klistret gul-lapper (post-it) på pulten ved behov. En sa det slik ”*Jeg har et personlig lite kriteriesett, mer som en huskeliste. Vi er ganske erfarne her og vi har vel alle vår egen måte å gjøre det på*.” Enkelte mente det kunne vært en idé å etablere en felles sjekkliste, men andre så ikke behov for det, ettersom gangen i prosessen allerede er definert i HILS. Andre argumenterte med at de aller fleste hadde så lang erfaring på dette området at de ikke så noen nytte av felles verktøy. I Oslo har grunnlånsteamet utviklet en felles sjekkliste for saksbehandlingsprosedyren, men den går ikke nærmere inn på kvalitetskriteriene.

I kartleggingen Asplan Viak gjorde (Nordvik 2011) kommer det fram at 70 % av saksbehandlerne som deltok i undersøkelsen mente at kvalitetskravene ikke var entydige og at 30 % mente eksemplene ikke var tilfredsstillende. Samme undersøkelse viser også at 85 % av saksbehandlerne mener at den interne oppfølgingen i Husbanken er preget av uklare signaler fra den øverste ledelsen. Rapporten viser også gjennom statistikk at det er regionale forskjeller internt i Husbanken når det gjelder omfanget av uu og miljøkvaliteter i prosjekt som har fått tilsagn på grunnlån. De tolker det som et tegn på ulik praksis mellom kontorene. Systematiske regionale forskjeller blir ikke bekreftet av nyere statistikk, se kapittel 4.5. En del av bakgrunnen for dette kan være at kvalitetskriteriene ble endret etter 2011 og er mye klarere i dag.

I Midt-Norge svarer saksbehandlerne at kvalitetskravene blir etterfulgt strengt og at dersom de ikke blir oppfylt får søknaden avslag. I Vest bruker man i større grad skjønn ved vurdering av uu, "*også i forhold til brukskvalitet, type bygg og om planløsningen er grei*" enn ved vurdering av energi/miljø. Da vi intervjuet uu-ansvarlig i Vest sa vedkommende at arbeidet med uu har endret seg de senere årene og at kontorene er ”*mer samforent nå enn før om hvilke kvaliteter som er viktige. Det er mer lik praksis mellom kontorene*”.

Finansnæringen generelt har over lang tid utviklet digitale løsninger som baserer seg på at søker/bruker legger inn nødvendige data selv og at systemet kontrollerer at nødvendige data er lastet inn i de ulike trinnene av prosessen før søker kan komme videre. Det gir søker en bedre forståelse av prosessen og hvilke vedlegg som må på plass, samtidig som det er effektivt og frigjør ressurser i banken. Det er en utfordring, både ressursmessig og i forhold til saksbehandlingstid, at Husbanken ikke har denne type løsning på plass i sin søknadsbehandling. De aller fleste vi intervjuet var opptatt av at det er manglende vedlegg som oftest sinker saksbehandlingen og mange pekte på at med et helhetlig system, der kunden registrerer søknad selv og ikke kommer videre fra steg til steg uten at nødvendig dokumentasjon er lagt ved, ville være et stort steg for å effektivisere saksbehandlingen. Det ville også frigjøre ressurser til mer faglige aktiviteter. Man var imidlertid klar over at dette vil være et større løft, som må vurderes sentralt i Husbanken. Det er startet et prosjekt som jobber med dette temaet, men mye av utviklingsressursene er brukt i andre områder i Husbanken. Derfor har dette prosjektet blitt satt ut i tid. Det er også slik at stadige regelendringer gjør at arbeidet tar tid.

Ellers savnet noen av informantene tilgang til informasjonsbaser i forhold til økonomi og eiendomsforhold (eiendomsverdi.no) som ble brukt tidligere, men som nå er kuttet ut på grunn av abonnementskostnader.

I 2012 startet Husbanken utviklingsprogrammet SIKT for å modernisere IKT-systemene sine. Formålet er å digitalisere tjenester, effektivisere saksbehandlingen og bidra til bedre styring av Husbankens virkemidler. Digitaliserte tjenester støtter opp under Regjeringens satsingsområde *En enklere hverdag for folk flest* (Prop. 1 S, 2015-2016, KMD).

4.1.3 Vurdering av kostnadsbilde og kvaliteter

Alle vi snakket med la vekt på at tegningene står helt sentralt i vurderingen av grunnlånssøknader til oppføring. At man konkret, visuelt, *"ser på sakene"*, eller tegningene, var noe av det de fleste løftet frem først, når de ble bedt om å beskrive arbeidsprosessen.

Utover kriteriene slik de er definert i søknadsskjemaet og prosedyren i HILS finnes det ingen mal/standard for vurdering i forhold til søknadskriteriene, mente én. Noen viste til veilederen for grunnlån i Husbanken, men ellers var det ikke snakk om noen felles sjekkliste for selve vurderingen av søknadene. De fleste viste til kriteriene i selve søknadsskjemaet, og poengterte at dette er basiskriterier som må oppfylles. Det er ikke snakk om gradering eller at de ulike kriteriene prioriteres opp mot hverandre, og dermed er det kanskje heller ikke behov for maler utover det som allerede ligger i Norsk Standard og veilederen. Noen mente imidlertid at det kunne vært nyttig med en felles mal, særlig på de helt grunnleggende elementene. I Asplan Viak sin kartlegging kom det fram at en stor del av saksbehandlerne ikke var fornøyde med Husbankens retningslinjer og veiledere knyttet til grunnlånet. Våre funn kan tyde på at over tid har dette bedret seg, trolig

som en følge både av at kriteriene har blitt klarere, at veiledere har blitt forbedret og at det i stor grad er saksbehandlere med lang erfaring som jobber i dette feltet.

Flere presiserte at det er økonomi/kostnadsbildet som tar lengst tid å vurdere. Her skal man både se på tomt, kostnader og betjeningsevne, pantesikkerhet, etc. Det er mange elementer som inngår, og man må dels lete frem opplysninger via internett. Når det gjelder energi og miljø er det snakk om vurdering i forhold til enklere, mer entydige indikatorer, hvor utgangspunktet er begrenset varmetap.

Når det gjelder uu er det mer snakk om å vurdere plantegninger, ikke å finne frem til standardiserte svar eller verdier, men å se og forstå helheten. Også her er det flere elementer å forholde seg til, blant annet adkomst, planløsning, sideplass, snusirkler og vinduer. En av de yngre saksbehandlerne mente derfor at dette også er den delen av vurderingen som tar mest tid. De mer erfarne sa derimot at de *"ser det fort"*, ettersom de har gjort det i mange år. Én uttalte; *"Jeg har lært meg teknikken. Ser på målene. Er de på plass, så greit."* Hun mente imidlertid også at det er viktig å bringe inn arkitekt i noen saker, ettersom slik kompetanse bringer inn et annet helhetsperspektiv og metoder for mer systematisk/grundigere analyse av større prosjekter.

Noen anså arkitekt-kompetanse som mindre viktig, ettersom Husbanken kun skal påpeke om kravene er oppfylt eller ikke. Flere mente imidlertid at kriteriet om uu innebærer større grad av skjønnsmessig vurdering enn energi og miljø, også i forhold til brukskvalitet og type bygg. Firmaene har også mindre kompetanse på dette selv. Andre poengterte at det nok kan finnes uenighet og gråsoner på begge områder, at folk i Husbanken uansett *"har sine kjepphester"*.

Går vi til søknadene fra egenrapporteringen (tabell 2), ser vi at det i de fleste tilfeller var administrativ behandling, inkludert vurdering av kostnadsbildet, som tok det meste av saksbehandlingstiden. Det ble brukt forholdsvis liten tid på vurdering av kvalitetskriteriene, og i de fleste tilfeller fordelte denne tiden seg nokså likt mellom kriteriene for uu og energi og miljø. For noen av de mest tidkrevende prosjektene (rapportert fra Bergen, der fagansvaret for uu ligger), ble imidlertid en større del av totale saksbehandlingstiden brukt på vurdering av uu.

Tabell 4: Egen-rapportert tidsbruk fordelt på administrativ håndtering og vurdering av kvaliteter (der det er tomme celler er tidsbruk var vurdering ikke oppgitt/relevant for den aktuelle søknaden).

Søknad/ Prosjekt	Rapportert total tidsbruk (timer)	Administrasjon/ Vurd. Kostnadsbilde (% av total tid)	Vurdering Energi og Miljø (% av total tid)	Vurdering UU (% av total tid)	Drøfting med andre (% av total tid)
1	30	20 %	1 %	20 %	4 %
2	8	30 %	10 %	40 %	
3	10	40 %	5 %	30 %	15 %
4	4	25 %			63 %
5	2		75 %		
6	3	67 %			33%
7	3	70 %	10 %	10 %	
8	1,5	80 %	10 %	10 %	
9	1,5	80 %	10 %	10 %	
10	10	70 %	5 %	5 %	0 %
11	10	60 %	10 %	10 %	10 %
12	3,25	72 %	5 %	3 %	3 %
13	3,58	79 %	5 %	2 %	9 %
14	3,25	92 %	5 %	3 %	0 %
15	5	95 %	2 %	2 %	0 %

16	5	92 %			3 %
17	7	43 %	14 %	14 %	0 %
18	6	50 %	17 %	17 %	0 %
19	4	75 %			0 %
20	3	67 %	3 %	5 %	0 %
21	1	83 %	NA	NA	0 %

Begrenset tidsbruk på kvalitetskriteriene kan også til en viss grad henge sammen med at saksbehandlerne i liten grad blir målt på resultatet av vurderingene, eller oppnådd kvalitet i prosjektene. Vi fikk ikke inntrykk av i noen av intervjuene, verken fra Trondheim, Bergen eller Oslo, at det var definert tydelige 'performance indicators' for de ansatte, knyttet opp mot målene med kvalitetskriteriene for grunnlånet. En av saksbehandlerne i Bergen ga uttrykk for at ansatte får kred', internt og mer uformelt, for å jobbe fram gode prosjekter i dialog med kunder. Som vedkommende sa, handler ikke godt saksarbeid bare om antall eller behandlingstid, for *"innsatsen bak saker er ikke lett å måle"*.

4.1.4 Samarbeid og erfaringsdeling i det enkelte kontor

I følge de vi snakket med er det lite formalisert samarbeid i saksbehandlingsprosessen. Kurante søknader håndteres kun av saksbehandler, før de blir gjennomgått og godkjent av leder eller en annen med vedtaksmyndighet. Større og mer komplekse prosjekt involverer ofte flere i arbeidet med søknaden, i Bergen involverer vurderingen av prosjekter over en viss størrelse også arkitekt, i Oslo ved behov, uavhengig av prosjektstørrelse.

Som vi har sett, er det imidlertid mange saker som ikke er kurante. Alle som ble intervjuet understreket at det foregår en god del spontant, ikke-formalisert samarbeid rundt slike saker, enten de er små eller store. Egen-rapporteringen viser at intern drøfting inngikk i saksbehandlingen av 6 av de 19 prosjektene. I de fleste tilfeller var dette korte utvekslinger på 5-10 minutter, men for to saker ble det oppgitt intern drøfting på ca. én time. Mange av de som ble intervjuet oppga at de lærer mye i slik dialog, *"på tvers"* med kolleger. Det er en kultur for å dele erfaringer og diskutere løsninger mellom kolleger generelt i Husbanken, framhever de vi har intervjuet. Utstrakt spontant saksrelatert samarbeid bidrar også til å se hvordan kolleger vurderer de mer skjønnsmessige vurderingene i søknadene og legger grunnlag for en mer omforent forståelse internt på kontoret.

I Trondheim ble det at kontoret, med 34 ansatte, ikke er så stort, og at det er nokså åpent mellom seksjonene, nevnt som faktorer som bidrar til å fremme samarbeid og erfaringsdeling på et uformelt plan. I Bergen ble det lagt vekt på at åpent kontorlandskap tilrettelegger for uformelt samarbeid. Når det gjelder organisering for øvrig var signalene litt uklare. Noen mente at det å ha saksbehandlere av grunnlån, med utvikling og vurdering i to forskjellige seksjoner, kan være et hinder. Andre løftet ikke dette fram som noe spesielt problem.

I Trondheim diskuteres saker uformelt i forbindelse med at de hentes ut fra listene i HILS hver uke. I Bergen har man grunnlånsmøter ca. en gang pr. måned, der saksbehandlerne fra begge seksjonene er med. Det er også seksjonsmøter, der vanskelige saker kan tas opp. I Trondheim har man som nevnt et eget Låneutvalg for drøfting av vanskelige og større saker. Utvalget ble etablert for noen år siden, da man avviklet en ordning i Husbanken hvor hvert kontor hadde eget styre. Hensikten er å sikre at kontordirektør og nestkommanderende skal være godt kjent med sakene. De som ble intervjuet i Trondheim så det som en fordel å ha Låneutvalget, fordi det både gir forankring og også fungerer som et bidrag til et *"felles skjønnsnivå"*. Noen mente man har en lignende ordning ved HB Sør, som har fått mal fra Trondheim, men at samarbeidet der muligens ikke er formalisert på samme måte. I Oslo møtes grunnlånsteamet annenhver uke for erfaringsutveksling og diskusjon av utfordrende saker.

I Bergen la flere vekt på at de lærer og utvikler felles forståelse både gjennom dialogmøter med kunder og via samarbeidet med arkitekt i vurdering av konkrete søknader. Arkitektene har både sentral kompetanse og er med på revidering av standardene, slik at saksbehandlerne får et tettere forhold til disse og det blir enklere å holde seg oppdatert. De legger også ut case-beskrivelser på hus-nettet og de har en database med gode eksempler som i hovedsak mest viser planløsninger og fysiske løsninger. En av informantene sa at "*det er viktig å ikke være for kritisk når en legger ut, slik at terskelen ikke blir for stor*".

En viktig læringsmekanisme i Husbanken ligger i at man kan definere prosjekter som pilot- eller forbildeprosjekter, dersom de har spesielle kvaliteter eller andre aspekter man ønsker å belyse spesielt. Slike prosjekter gis en ekstra grundig og mer helhetlig vurdering. Dette er en skjønnsmessig vurdering, som gjøres av saksbehandler og leder i samarbeid. Valget må begrunnes og registreres formelt. Det er ikke noen bestemt prosedyre/systematikk i hvordan de brukes til intern læring, men noen trekkes fram i årsrapporten og de blir gjerne omtalt på Husbankens intranett.

Utover dette er inntrykket fra intervjuene at det er lite fokus på systematisk læring og forbedringsarbeid innenfor det enkelte kontor. Det har også i liten grad blitt diskutert i ledergruppene. En av lederne sa det slik: "*Dersom vi hadde hatt større turnover ville behovet vært større*". Befaring av ferdigstilte prosjekt gjennomføres i noen tilfeller, men ser ikke ut til å være forbundet med faste rutiner for erfaringsdeling. I Oslo nevnes imidlertid at det å varsle ferdigbefaring i tilsagnsbrevet er veldig effektivt for å oppnå ønsket kvalitet.

Noe av bakgrunnen til at det er lite vekt på læring og forbedringsarbeid kan være at HILS ikke inkluderer rapporter og fora som legger til rette for dette. Det ble framholdt at det har vært perioder med vekt på intern-opplæring; at den enkelte skal formidle til kolleger når han/hun har vært med på noe, at man har hatt frokostmøter, og liknende. Dette ble imidlertid fremstilt som noe som opptrer *"litt sporadisk"* og gjerne *"forsvinner når det blir lite tid"*. Det er et overskuddsfenomen og prioriteres ikke når det er mye å gjøre. For noen av informantene var bedre kunnskapsdeling og erfaringsoverføring et viktig tema, andre la ikke så stor vekt på det. For de sistnevnte var nytten av dialogen i gangene, kontakten med andre kontor tilstrekkelig. Andre var imidlertid klare på at de ønsket seg mer - spesielt når det gjaldt endringer i forskrifter, TEK-ene – og at noen får ansvar for at kunnskap blir tilbakeført på en mer ordnet og strukturert måte når det kommer noe nytt og noen har vært på kurs, etc.

4.2 Samarbeid og erfaringsdeling mellom kontorene

Husbanken har etablert en arbeidsdeling i behandlingen av grunnlånet, der Trondheim har faglig ansvar for grunnlånet og for energi/miljø-kvalitet knyttet til grunnlånet. Bergen har det faglige ansvaret for universell utforming. Hva faglig ansvar betyr er det litt usikkerhet rund blant våre informanter. Det gjelder både omfanget av det faglige ansvaret og hvordan det skal forvaltes, hvilke oppgaver som skal utføres og hvordan det eventuelt måles. Flere er inne på at det kanskje ikke er optimalt slik det fungerer nå. Det er bl.a. en utfordring at fagansvarlig ikke har en formell rolle i forhold til saksbehandling. De kan derfor ikke gå inn i konkrete saker eller instruere i forhold til valg av løsninger. Det ble etterlyst en grundigere diskusjon internt om hvordan rollen skulle fylles, eller som en sa det "*vi har tilbudt oss å ta rollen som fagansvarlig mer aktivt, men ikke fått særlig respons på det*".

Også når det gjelder oppfølging av erfaringsinnsamling og –utveksling var det litt uklarhet rundt hvem som har ansvaret. Det gjelder både for infosiden for grunnlånet og fagsidene for uu og energi og miljø. Det ble etterlyst en bedre avklaring av ansvarsfordelingen mellom de fagansvarlige og de som jobber primært med marked og kommunikasjon. Flere av de som ble intervjuet mente at det er et forbedringspotensial når det gjelder å spre informasjon – å legge individuelle spørsmål og svar ut på intranettet slik at de blir tilgjengelige for flere, og/eller sette flere på kopi ved epost-kommunikasjon. Det ble nevnt at strategikontoret har mulighet til å hente ut statistikk, men ellers tyder intervjuene på at det er begrenset med læringsfunksjoner i HILS, eller at disse i liten grad utnyttes lokalt.

Intranettet, eller "Husnettet", ble imidlertid nevnt av de fleste som en viktig ressurs. Det er opprettet egne fagsider for de fleste låne- og tilskuddsordningene. Flere mente at en kan finne mye der, og at fagsiden for grunnlånet har blitt god. Mange var imidlertid inne på at sidene er lite brukt. Det ble nevnt at noen miljøer er flinkere til å spørre enn andre, og at mange like gjerne spør via epost og telefon. Det ble etterlyst en mer planmessig utvikling av innhold og funksjonalitet med hensyn på intern kunnskapsspredning av de interne sidene. Slik det fungerer i dag er det litt for tilfeldig hvordan endringer og viktige problemstillinger som er relevante for grunnlånet blir distribuert internt.

Skype- eller Lync-møter der alle region-kontorene er med gjennomføres jevnlig – ca. en gang i kvartalet - for alle grunnlån-saksbehandlere. Det er også egne videomøter angående uu. De fleste som ble intervjuet opplever dette som nyttig. De ga imidlertid uttrykk for at ansikt-til-ansikt møter er nyttigere, og at den årlige samlingen for grunnlån arrangert av HB Midt-Norge slik sett er viktigere. Det har også vært arrangert fagsamlinger for uu, men dette er ikke en årlig foreteelse på samme måte.

Det er ikke noe eget forum for dialog mellom de fagansvarlige for grunnlånet, energi og miljø og uu. Det faglige ansvaret er i hvert av de tre tilfellene organisert som prosjekter, der leder og team må legge frem saker de har jobbet med. Tvilstilfeller drøftes med de andre fagansvarlige kontorene. I noen tilfeller kan det være aktuelt å justere veilederen, og det gjøres en årlig revisjon i henhold til styringsdokumentene for Husbanken.

Noen antydet at det kunne vært en tettere dialog mellom de fagansvarlige kontorene, eller mer bestemt; *"bedre utveksling om gråsoner"*. Angående uu har det vært tilfeller av uenighet, for eksempel når det gjelder hvorvidt en skal kreve heis i firemannsboliger. Et annet eksempel går på hvor streng en skal være når det gjelder snusirkler i soverom. I følge noen er det definert et minstekrav om snusirkel på langsiden av senga, som ikke står i standarden, men som likevel understrekes i veileder. For uu er det mer spørsmål rundt hva en skal støtte seg til av verktøy, mens energi og miljø håndteres lettere og er også bedre kjent blant utbyggerne. På den annen side mente noen at "*folk har sine kjepphester*" og det kan være uenighet rundt begge kriterier, men dilemma rundt uu kan være vanskeligere å håndtere fordi fagansvaret for uu og grunnlån ligger ved forskjellige kontorer.

Selv om fagansvarlige både mottar og sender ut spørsmål til andre kontor, ga intervjuene i Bergen og Trondheim inntrykk av at denne aktiviteten har vært begrenset i det siste. Det ble også presisert at den gjelder faglige vurderinger og ikke arbeidets organisering. Hvordan andre kontor i Husbanken er organisert, og hvordan vurderinger gjøres på detaljnivå andre steder sa både øvrige informanter og de fagansvarlige selv at de hadde liten kjennskap til. Flere var inne på at det var tettere kontakt tidligere, da endringer i retningslinjene førte til flere klager, men at det er mindre nå fordi *"det som er mest prekært er saksbehandling"*.

Kunnskapsdelingen ser ut til å være effektiv i forhold til konkrete problemstillinger knyttet til pågående søknader, men da stort sett basert på en-til-en henvendelser. Dersom noen sitter med en sak der de har behov for faglige råd og spør fagansvarlig om det, gjerne som en henvendelse til en dedikert epostkasse, får en respons og avklaring raskt. Det er derimot en utfordring at man generelt ikke evner å systematisere viktige og prinsipielle erfaringene til resten av organisasjonen. Det er ikke effektivt fordi en kanskje blir nødt til å bruke tid på å finne løsninger på problemstillinger som allerede har blitt avklart. Det er heller ikke optimalt i forhold til å utvikle felles standard internt i saksbehandlingen fordi det kan utvikle seg lokale tolkninger på de ulike kontorene når informasjon om ny kunnskap og nye løsninger ikke flyter godt nok. En sier det slik: ”*Vi er ikke flinke nok til å dokumentere praksis, erfaringer og å spre de internt. Det handler om at det blir for travelt, vi har ikke ressurser til å følge det opp. Vi diskuterer det på kontoret, både i arbeidsfellesskapet og i møter, men det blir ikke dokumentert*”.

Flere av våre informanter var også inne på at tettere kontakt med brukerne, i form av for eksempel kundeundersøkelser, ville vært nyttige bidrag til å fremme en omforent praksis i Husbanken. Det skjer i liten grad i dag og oppfatningen var at mer dialog med kundene om hvordan de oppfatter at saksbehandlerne praktiserer veilederne vil være nyttige korrektiv til intern praksis.

4.3 Bransjekontakt og eksternt samarbeid

Kontorene har litt ulik profil på hvordan de håndterer dialogen med søkerne i større, mer komplekse søknader. I vest legger de vekt på personlig kontakt i forbindelse med gjennomgang av løsninger, mens i Midt-Norge er det relativt sjelden og dialogen går i all hovedsak via mail og telefon. Innspillene til saksbehandlerne i Midt-Norge er konkrete og forholder seg til tegningene, men de foreslår ikke alternative løsninger, kun påpeker mangler i henhold til Husbankens krav. I vest er det mye oftere at arkitekt deltar i møtene og at de gir forslag til alternative løsninger på tegningene. I Oslo ønsker ledelsen å holde rådgiving på et lavt nivå. Saksbehandlerne viser først og fremst til nettsiden og at det bør involveres eksterne rådgivere. Det er i liten grad møter med enkeltaktører i bransjen, hvis ikke også kommunen er til stede. Forkantarbeid mot enkeltaktører gjøres ikke lenger, men enkelte ganger møte nye bransjeaktører opp og får da generell informasjon. Både i Oslo og i Hammerfest tar man søknader som de kommer, men i Hammerfest inviteres aktører også mer aktivt inn. Husbanken kan i så fall også se på tegninger, men bruker lite tid til det.

I Oslo med region øst er arbeid med kommuner generelt prioritert. Øst legger mye vekt på større prosjekter med kommunale tilvisningsavtaler. I denne sammenhengen er det tettere kontakt med kommune/bydel og utbygger, og Husbanken prøver å se på helheten og oppnå god kvalitet i et "blandet" prosjekt. Her ble det også sagt at det ikke hadde vært nødvendig å ta ut kvalitetskrav for prosjekter med kommunalt disponerte utleieboliger. Istedenfor det generelle unntaket (som ble innført i 2016) hadde det vært tilstrekkelig med mulighet for fravik, som ga tilstrekkelig fleksibilitet tidligere.

Region øst har, etter 2008/9, ikke på eget initiativ fulgt opp inngåtte intensjonsavtaler med bransjeaktører. Regionkontoret hadde allerede fra før hatt godt samarbeid med Trysilhus om et konsept med boliger i to etasjer, som til og med var godkjent som forbildeprosjekt med prioritet for grunnlån. I 2016 ble imidlertid reglene endret, slik at det kreves heis også i bygninger med to etasjer. Med dette kan boligene i 2. etasje ikke lenger få grunnlån uten svært fordyrende heis. De intervjuede oppfatter dette som svært skuffende og ødeleggende for samarbeidet.

Kontoret i Hammerfest ser Tromsø, Alta, Sør-Varanger og selve Hammerfest som de viktigste kommunene med 70 % av innbyggerne i regionen. Her arrangerer de frokostmøter og samarbeider med næringsforeningen på stedet. Også fagdager/bransjedager arrangeres og er åpent for alle. På denne måten prøver regionkontoret å konsentrere kreftene og presentere bredden av Husbankens virkemidler og prioriteringer overfor kommuner, bransjeaktører og boligbyggelag, en helhetlig tilnærming hvor både det boligsosiale og boligkvalitet har sin plass.

I Asplan Viaks (2011) kartlegging argumenteres det for at det er hensiktsmessig å analysere påvirkningen av grunnlånet på to nivå, mikro og makro. Med mikro menes *"den direkte påvirkning i de enkelte boligprosjekter"* og makro handler mer om hvordan grunnlånets kvalitetskrav blir en de-facto standard for hele bransjen fordi volumet blir stort, kompetansen om gode løsninger blir utbredt, både gjennom prosjekter og gjennom møter med bransjen i andre typer fora, i tillegg til at produsenter i ulike bransjer inkluderer kriteriene i sine standardprodukter.

På mikronivå er det vårt inntrykk gjennom intervjuene av Husbankens ansatte at påvirkningen er både effektiv og gjennomgående. Effektiv i den forstand at volumet av prosjekt er av en slik størrelse at det er et betydelig innslag av nybygg i forhold til totalen hvert år som bygges med de utvidede krav Husbanken har i forhold til kvalitetskravene. Effektivt også i den forstand at det er en integrert del av saksbehandlingen og det brukes relativt lite ressurser ut over det som saksbehandlingen generelt krever for å oppfylle vilkårene for støtte. Gjennomgående i den forstand at selv om det er rom for skjønn ser det ikke ut til at anvendelsen av den følger noen systematiske mønster Slik må det kunne sies at kvalitetskravene har betydelig effekt på mikronivå.

På makronivå er bildet mer komplekst, både når det gjelder type arena for dialog og en større bredde i sammensetningen av aktører. Ved alle kontorene legger de vekt på å ha jevn kontakt med bransjen og med kommunene og grunnlånet generelt og om endringer i prioriteringer og i tolkning av kvalitetskravene. De får sporadiske ikke-prosjektrelaterte henvendelser fra eksterne aktører, men det er såpass sjelden at ingen av

kontorene bruker særlig ressurser på det. Derimot prioriterer de å delta på konferanser og faglige seminar for å informere om endringer og nye løsninger som har relevans for grunnlånet og kvalitetskravene. Også øst gjør dette, men tar ikke selv initiativ. Forbildeprosjekt blir også trukket fram som viktig for å være tett på bransjen i utvikling av nye løsninger for eksempel ved å sitte i referansegrupper og delta i faglige samlinger arrangert i regi av prosjektet.

4.4 Synspunkter i bransje og kommuner

Parallelt med intervjuene av Husbanken-ansatte ble det gjennomført korte telefonintervjuer med representanter for bransjen og kommunene. Det ble gjennomført totalt ni intervjuer med aktører fra region nord (2), midt (1), vest (2) og øst (2). Det var kun to kommuner som ble intervjuet (en i øst og en i vest). Resterende syv respondenter representerer bransjen. Intervjuobjektene ble valgt fra en liste med kontaktpersoner i bransjen oversendt fra de ulike region-kontorene til Husbankene. Intervjuguiden finnes i vedlegg 2.

De sentrale spørsmålene i intervjuene var:

- Hvor stor andel av prosjektene er Husbanken-finansiert?
- Hvordan vurderes kvaliteten og innholdet i kriteriesettene i forhold til attraktivitet?
- Hvordan fungerer samarbeidet med Husbanken?
- Hvordan bygges det når man ikke har finansiering fra Husbanken?

Det er primært det første og det tredje spørsmålet som er relevant for dette oppdraget. Resultater og vurderinger knyttet til de resterende spørsmålene finnes i SINTEF sin rapport for parallelloppdraget som omhandler kriteriesettene.

Når det gjelder andel prosjekter som er Husbanken-finansiert, så er tallene relativt høye hos informantene. Dette er naturlig siden informantene er valgt ut fra en liste oversendt fra Husbanken, dvs. at informantene har, eller har hatt, en tett dialog med Husbanken når det gjelder grunnlån. Likevel varierer andelen prosjekter med Husbanken-finansiering fra 20 % til 100 %. Noen har spesialisert seg på denne typen prosjekter, mens andre har det som en del av en større variasjon i prosjekter.

Vurderinger suppleres i det følgende med sitater fra informantene (ikke nødvendigvis direkte sitat).

Samarbeidet med Husbanken beskrives som meget bra av de aller fleste informantene i bransjen (7) og kommunene (2). Den tette kontakten med en lokal saksbehandler trekkes flere ganger frem som viktig for å oppnå effektive søknader og god diskusjon rundt både krav og løsninger. Det fremheves at det kan oppstå problemer ettersom søknader registreres sentralt og ikke nødvendigvis havner hos den lokale saksbehandleren som hadde kontakt med søker tidligere, og derfor kjenner konseptene og tankesettet til søker godt. Det ville effektivisere saksbehandlingen hvis det kunne etableres rutiner som sørger for at søknader kommer til saksbehandlere som hadde relevant kontakt tidligere.

> *"Husbanken region Øst kjenner vi best, men vi har også dialog med nasjonal ledelse. Vi har ukentlig kontakt, og opplever svært effektiv saksbehandling. Husbanken er veldig tydelige på planløsninger og bomiljø. Fra Husbanken øst blir dette håndtert eksemplarisk. De utfordrer oss på å tenke langsiktig. Vi har en tett dialog, og Husbanken er en spydspiss som blant annet knytter oss til forskningsprosjekter".*

> *"Samarbeidet skjer pr. telefon og epost, samt fysisk oppmøte. Vi sjekker oppdaterte kriterier. Så presenterer vi prosjektet og diskuterer det, og får tilbakemelding på hva som må gjøres for at det skal gå gjennom søknaden".*

> *"Vi opplever meget godt samarbeid, og veldig gode saksbehandlere. Noen ganger kan søknaden bli sendt til postmottak i Bodø, og da kan det bli mye krøll, fordi det havner hos en "ukjent" saksbehandler som ikke nødvendigvis kjenner oss og konseptene våre".*

Husbanken oppfattes også som nytenkende og mer på linje med søker sammenlignet med kommunen. Det kan derfor virke som at Husbanken fungerer godt som bindeledd mellom kommune og søker. En aktør fra bransjen opplever derimot å ikke bli hørt "oppover i systemet", men melder om god kontakt med saksbehandlere.

"Min forståelse er at man får et veldig godt samarbeid mellom private aktører og kommunen. Husbanken er med på å få det gamle, kommunale tankesettet litt bort og tenke litt mer som det private markedet. Men det er for få i det kommunale systemet som kjenner Husbanken-systemet".

"På saksbehandlernivå er det et suverent system. Våre signaler er derimot ikke hørt oppover i systemet. Det er frustrerende".

"Vi er en programkommune, og har tett dialog med Husbanken. Opplever veldig godt samarbeid med god dialog og raske svar".

Det er tydelig at respondentene fra bransjen opplever den tette kontakten med de lokale saksbehandlerne som nyttig og god. Det er gode diskusjoner rundt konsepter og det er relativt rask saksbehandling. Enkelte gode eksempler trekkes fram, men det er ikke avdekket en sammenheng mellom ulik praksis på regionkontorene og bransjens oppfatning av grunnlånets kvalitet. En av informantene fra bransjen opplever noe haltende samarbeid, og mener bransjen blir koblet på for sent for å oppnå ønsket innovasjon.

"Vi har jobbet godt med Husbanken, og har stadig dialog. Suksesskriteriet er at Husbanken er representert lokalt. Helt forskjellige virkemidler må settes i verk. Saksbehandling kan gjøres elektronisk og effektiviseres, men ikke kontakten med bransjen".

"Vi opplever litt haltende samarbeid mellom kommune, Husbanken og bransjen. Bransjen kommer inn for sent. Det er private aktører som utgjør størst boligbygging. Mye av innovasjonen skjer her. Man må tørre å invitere private aktører når man kan søke tilskudd/grunnlån etc. Få innspill fra bransjen på hvordan man kan løse utfordringene lokalt".

4.5 Statistisk måloppnåelse

Analysen av Statistisk sentralbyrå (SSB 2016) sine tall for igangsatte boliger i 2013, 2014 og 2015, sammenliknet med Husbankens interne statistikk (Husbanken 2016a), viser totalt sett en synkende andel Husbank-finansierte boliger. Andelen ligger imidlertid fortsatt på ikke ubetydelige 16 prosent for hele landet og varierer svært mye både mellom fylkene og mellom de enkelte årene. Også mellom de enkelte kommunene er forskjellene store. Innenfor oppdragets ramme var det imidlertid ikke mulig å analysere dette på kommunenivå. Vi har derfor i utgangspunktet begrenset oss til å se på aggregerte tall relatert til fylker. I noen tilfeller har vi likevel tatt en grov sjekk av tall for kommuner og enkeltprosjekter for å se hvor stor påvirkning disse kan ha på resultatet i et fylke eller i en region.

4.5.1 Grunnlånets markedsandel

Som tabell 5 og figur 1 viser, varierer Husbankens "markedsandel" i de ulike fylkene mellom 3 og 48 % i 2015, mellom 7 og 74 % i 2014 og mellom 11 og 56 % i 2013. Svalbard tas ikke med i analysen ettersom Husbanken ikke har gitt tilsagn for grunnlån her i de siste årene. Markedsandelen kan altså være både veldig lav og veldig høy i det enkelte fylket, og varierer fra 3 % til 75 %.

Også i ett og samme fylke kan markedsandelen variere sterkt mellom årene, for eksempel Oppland med 3 % i 2015 og 68 % året før). Blant alle disse variasjonene er det ikke mange entydige trekk å se, men noen kan nevnes:

- Oslo og Akershus ligger godt under gjennomsnittet i alle år, men er aldri lavest og har nesten ikke tilbakegang.
- Aust-Agder ligger langt over gjennomsnittet i alle år og har samlet sett størst andel grunnlånfinansierte boliger.
- Også Vest-Agder ligger godt over gjennomsnittet, men har stor tilbakegang fra et høyt nivå.
- Sør Trøndelag ligger høyt i 2013, men har sterk nedgang til markedsandel under gjennomsnittet etterpå.
- Samme tendens ser vi i Nord-Trøndelag, men den er mindre utpreget.
- Også Nordland ligger alltid godt over gjennomsnittet.
- Delvis høye andeler i Troms og Finnmark, men svært forskjellig fra år til år.
- Som eneste fylke øker markedsandelen i Rogaland fra år til år og ligger i 2015 nesten dobbelt så høyt som landsgjennomsnittet.

Vi kan ikke se en klar sammenheng mellom de ulike regionkontorenes arbeidsmåter og markedsandelen av grunnlånet i deres respektive fylker eller regioner. Alle Husbanken-regioner har tilhørende fylker med lav markedsandel og fylker med høy markedsandel i enkelte år. Region sør (29 %) og de to nordligste regionkontorene (30 %) har samlet sett over tid en høyere markedsandel enn gjennomsnittet for hele landet (21 %). Region vest, øst og Midt-Norge har alle samlet sett over tid en markedsandel på 20-21 %. Som nevnt, varierer imidlertid resultatene mellom årene og mellom fylkene som tilhører den enkelte regionen. Statistikken gir ikke grunnlag for å konkludere med at spesifikke arbeidsmetoder i region vest, øst eller Midt-Norge kan ha en tydelig sammenheng med markedsandelen i den respektive regionen.

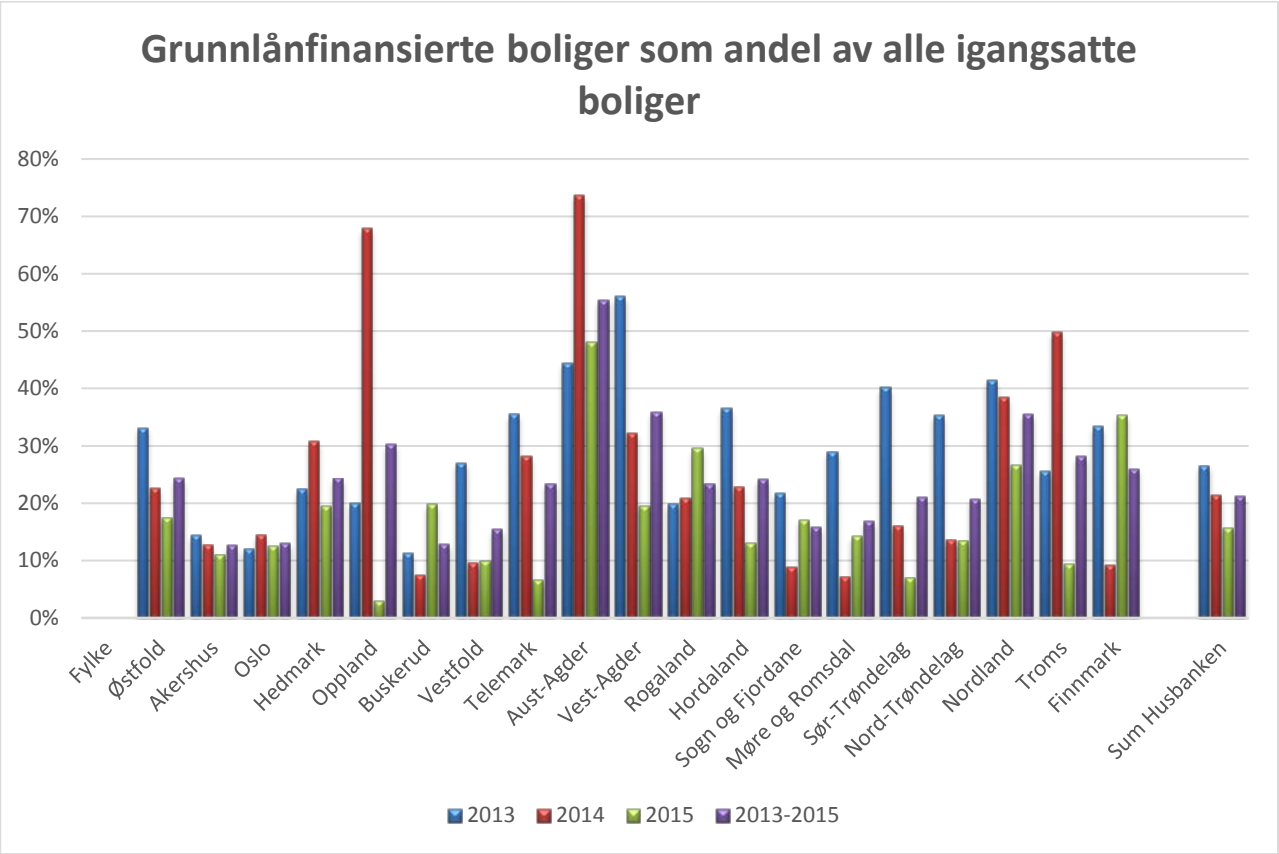
Husbankens kontorer i region sør og Bodø er ikke blant kontorene som vi har analysert nærmere, og innhenting av informasjon fra kontoret i Hammerfest var mer begrenset enn fra kontorene i vest, øst og Midt-Norge. Vi har derfor spesielt dårlig grunnlag for å kunne vurdere den forholdsvis høye markedsandelen i de førstnevnte regionene. Ettersom det også er store variasjoner mellom fylker og enkeltkommuner innenfor de respektive regionene, mener vi likevel at det er liten grunn til å anta en generell tett sammenheng mellom disse regionkontorenes arbeidsmetoder og markedsandelen.

Det kan tenkes at de gode resultatene i Agder-fylkene, og spesielt i Aust-Agder, kunne ha en viss sammenheng med markedets geografiske nærhet til Husbankens kontor i Arendal, i en region som ikke er preget av en dominerende storby med store aktører. Men hovedårsaken kan likevel være spesifikke markedsforhold i noen kommuner i Agder. Vi antar også generelt at den regionale markedssituasjonen for boliger har stor påvirkning på de store variasjonene mellom fylkene og årene. Den jevnt økende markedsandelen i Rogaland – i motsetning til trenden ellers – i en region med stagnerende eller synkende boligetterspørsel og -priser, er en viktig indikasjon på dette.

Enkelte store prosjekter kan ha stor påvirkning på resultatet i et bestemt år. Et eksempel for dette er markedsandelen på 68 % i Oppland i 2014, som i stor grad har sin årsak i finansiering av 360 boliger i Lillehammer dette året (i statistikken er det ikke helt entydig om dette var ett eller to prosjekter). Totalt ble det i Oppland gitt grunnlån til 406 boliger dette året. Uten disse 360 boliger hadde altså markedsandelen bare vært på 8 %. Noen få enkeltprosjekter med stort antall boliger kan derfor antakelig forklare en god del av svingningene mellom årene.

Tabell 5: Grunnlånfinansierte boliger som andel av alle igangsatte boliger i 2013, 2014 og 2015, per fylke og for hele landet. Egen beregning, basert på SSB-tabell 05940 (kolonner: igangsatte boliger) og Husbankens interne statistikk (kolonner: boliger med grunnlån). Første kolonne til venstre viser hvilket av Husbankens regionkontorer som er ansvarlig for det enkelte fylket. I Troms fylke er ansvaret delt mellom region Bodø og region Hammerfest. Kommuner i Nord-Troms, inkludert Balsfjord og Tromsø, dekkes av region Hammerfest, mens kontoret i Bodø er ansvarlig for alle andre kommuner i fylket. Siste kolonne til høyre viser andelen av grunnlånfinansierte boliger som gjennomsnitt i hele perioden 2013-2015. Andel HB = andel grunnlånfinansierte boliger.

Hus-bankens region-kontor	Fylke	2013			2014			2015			2013-15
		Igang-satte boliger	Boliger med grunnlån	Andel HB	Igang-satte boliger	Boliger med grunnlån	Andel HB	Igang-satte boliger	Boliger med grunnlån	Andel HB	Andel HB i snitt
Øst	Østfold	1409	467	33 %	1292	292	23 %	1505	261	17 %	24 %
	Akershus	4147	596	14 %	3620	457	13 %	4830	524	11 %	13 %
	Oslo	3668	439	12 %	1732	250	14 %	2328	290	12 %	13 %
	Hedmark	775	174	22 %	955	294	31 %	887	173	20 %	24 %
	Oppland	822	164	20 %	598	406	68 %	1095	32	3 %	30 %
Sør	Buskerud	1303	147	11 %	1216	91	7 %	1738	343	20 %	13 %
	Vestfold	1251	338	27 %	1526	145	10 %	1478	145	10 %	15 %
	Telemark	497	176	35 %	731	206	28 %	548	36	7 %	23 %
	Aust-Agder	766	340	44 %	651	480	74 %	844	406	48 %	55 %
	Vest-Agder	1629	912	56 %	955	308	32 %	1517	296	20 %	36 %
Vest	Rogaland	4064	804	20 %	3406	709	21 %	2992	882	29 %	23 %
	Hordaland	2856	1045	37 %	2702	613	23 %	3051	396	13 %	24 %
	Sogn og Fjordane	489	106	22 %	539	47	9 %	498	85	17 %	16 %
Midt-Norge	Møre og Romsdal	1757	509	29 %	1333	94	7 %	1326	189	14 %	17 %
	Sør-Trøndelag	2277	915	40 %	2691	431	16 %	3188	219	7 %	21 %
	Nord-Trøndelag	864	305	35 %	849	115	14 %	826	110	13 %	21 %
Bodø	Nordland	790	327	41 %	1157	445	38 %	1126	299	27 %	35 %
Bodø/ Hammerf.	Troms	777	198	25 %	858	427	50 %	1200	112	9 %	28 %
Hammerf.	Finnmark	303	101	33 %	356	33	9 %	315	111	35 %	26 %
Bodø	(Svalbard)	6	0	0 %	83	0	0 %	9	0	0 %	0 %
Sum hele landet		30450	8063	26 %	27250	5843	21 %	31301	4909	16 %	21 %



Figur 1: Grunnlånfinansierte boliger som andel av alle igangsatte boliger i 2013, 2014 og 2015, per fylke og for hele landet. Grafisk framstilling, basert på tabell 5.

4.5.2 Kvaliteter i grunnlånfinansierte boliger

Statistisk sentralbyrå registrerer ikke spesifikke boligkvaliteter eller energistandard i boliger. I energimerkeordningen registreres riktignok ulik energistandard basert på levert energi, men denne er ikke direkte sammenliknbar med energikriteriene i grunnlånet relatert til netto varmetap. Vår analyse av måloppnåelsen relatert til ulike kvaliteter baserer seg derfor utelukkende på Husbankens egen statistikk, uten å kunne sammenlikne med kvalitetsnivået ellers på boligmarkedet.

Tabell 6 oppsummerer oppnådd kvalitet for de enkelte Husbanken-regionene og for hele landet i 2013, 2014 og 2015. Hvis en ser på hele Husbanken, så har i disse årene mer enn 90 prosent av de grunnlånfinansierte boligene en eller annen form for kvalitet på området universell utforming og/eller på området miljø og energi. Ettersom noen prosjekter har fått dispensasjon fra krav til universell utforming, er måloppnåelsen på dette området litt lavere enn på området miljø/energi. Uansett er måloppnåelsen for uu i disse årene minst 90 %.

Når vi ser på de enkelte regionene i tabellen, så varierer resultatene noe mer. Alle resultater på under 90 % har imidlertid sin årsak i at ett eneste mellomstort eller stort prosjekt i den respektive regionen har fått dispensasjon fra uu-krav. I ett tilfelle (region vest 2013) ble det for et prosjekt med 385 boliger verken registrert kvaliteter eller dispensasjon. Hvis vi ser bort fra denne åpenbare feilen samt fra nevnte dispensasjoner for større enkeltprosjekter, så ligger alle resultater i Husbankens regioner mellom 93 og 100 %, både når det gjelder total måloppnåelse (en eller annen kvalitet på uu og/eller miljø) og de to kvalitetsområdene hver for seg. Vi ser også at det bare er gitt noen få dispensasjoner utover de nevnte enkeltprosjektene, slik at måloppnåelsen for de to kvalitetsområdene da blir nesten lik. Alt i alt er variasjonene mellom regionene for små for å kunne trekke klare konklusjoner, uten å gå inn og analysere de større prosjekter med dispensasjon i detalj.

Tabell 6: Kvaliteter i grunnlånfinansierte boliger i 2013, 2014 og 2015, oppsummert per regionkontor og for hele landet. Egen beregning, basert på Husbankens interne statistikk. Kolonnen "boliger med kvalitet" viser summen av boliger med en eller annen form for kvalitet på uu-området og/eller på miljø-/energiområdet. Kolonnene "andel med kvalitet", "andel med uu-kvalitet" og "andel med miljøkvalitet" er beregnet i forhold til antall i kolonnen "boliger med grunnlån". Kolonnen "PH-andel av boliger med miljøkvalitet" derimot viser andelen passivhus-boliger (eller bedre) i forhold til summen av alle boliger med en eller annen miljøkvalitet. Siste kolonne til høyre viser antall boliger som har fått dispensasjon fra kvalitetskriterier. Den lave andelen av boliger med kvalitet i området til region vest i 2013 har sin årsak i ett enkelt prosjekt i Bergen med 385 boliger der det verken er registrert kvaliteter eller dispensasjon. Dette er antakelig en registreringsfeil. Alle andre lave andeler av boliger med uu-kvalitet (Bodø 2014 og 2015, Hammerfest 2015, øst 2015) kan forklares med at ett større prosjekt har fått dispensasjon fra uu-krav.

Husbankens region-kontor	Boliger med grunn-lån	Boliger med kvalitet	Andel med kvalitet	Boliger med uu-kvalitet	Andel med uu-kvalitet	Boliger med miljø-kvalitet	Andel med miljø-kvalitet	Antall passiv-boliger	PH-andel av boliger med miljø-kvalitet	Boliger med dispen-sasjon
Øst	1840	1830	99 %	1711	93 %	1830	99 %	334	18 %	119
Sør	1913	1925	100 %	1810	95 %	1925	100 %	87	5 %	118
Vest	1955	1539	79 %	1545	79 %	1539	79 %	22	1 %	0
Midt-Norge	1729	1611	93 %	1611	93 %	1611	93 %	484	30 %	0
Bodø	423	406	96 %	406	96 %	406	96 %	0	0 %	1
Hammerfest	203	198	98 %	198	98 %	198	98 %	1	1 %	0
Husbanken totalt 2013	8063	7509	93 %	7281	90 %	7509	93 %	928	12 %	238
Øst	1699	1630	96 %	1630	96 %	1630	96 %	388	24 %	0
Sør	1230	1144	93 %	1144	93 %	1144	93 %	40	3 %	0
Vest	1369	1358	99 %	1358	99 %	1329	97 %	251	19 %	0
Midt-Norge	640	640	100 %	640	100 %	640	100 %	230	36 %	0
Bodø	553	536	97 %	323	58 %	536	97 %	0	0 %	217
Hammerfest	352	352	100 %	352	100 %	352	100 %	0	0 %	0
Husbanken totalt 2014	5843	5660	97 %	5447	93 %	5631	96 %	868	15 %	217
Øst	1280	1224	96 %	1071	84 %	1224	96 %	228	19 %	153
Sør	1226	1210	99 %	1210	99 %	1204	98 %	188	16 %	2
Vest	1363	1337	98 %	1337	98 %	1337	98 %	55	4 %	0
Midt-Norge	518	502	97 %	502	97 %	502	97 %	72	14 %	0
Bodø	370	362	98 %	185	50 %	362	98 %	0	0 %	177
Hammerfest	152	148	97 %	102	67 %	148	97 %	0	0 %	46
Husbanken totalt 2015	4909	4783	97 %	4407	90 %	4777	97 %	543	11 %	378

Boliger med passivhusstandard eller bedre har en betydelig høyere energistandard enn det minstekriteriene på området miljø og energi tilsier. I tabellen har vi derfor tatt med antall registrerte boliger med passivhusstandard eller bedre ("passivhus +" i Husbankens statistikk) og beregnet deres andel av grunnlånfinansierte boliger med miljøkvalitet, både i regionen og totalt i de tre siste årene. Passivhus-andelen av boliger med miljøkvalitet varierer sterkt mellom Husbankens regioner, faktisk så mye som mellom 0 og 36 prosent. Region Midt-Norge har høyeste andel i 2013 (30 %) og 2014 (36 %), men ligger i 2015 lavere enn region øst og sør. Øst ligger alltid over gjennomsnittet, mens sør og vest bare har høyere tall

i ett av de tre årene. Alle høye andeler har imidlertid sin årsak i at det ble gitt tilsagn til noen få større prosjekter i regionen. Dette tyder på at årsaken for måloppnåelse over gjennomsnittet kan være mer påvirket av enkelte større markedsaktører enn av regionkontorets spesifikke arbeidsmetode.

Tabell 7: uu-kvaliteter i grunnlånfinansierte boliger i 2013, 2014 og 2015, oppsummert per regionkontor og for hele landet. Egen sammenstilling, basert på Husbankens interne statistikk. Tabellen viser antall grunnlånfinansierte boliger med ett av de tre nivåene på universell utforming. I noen tilfeller avviker summen av de tre kategoriene fra antallet i kolonnen "Boliger med uu-kvalitet" i tabell x. Årsaken til avviket kan være registreringsfeil, men dette ble ikke undersøkt nærmere.

Husbankens regionkontor	Universelt utformede boliger	Livsløpsboliger	Boliger forberedt for uu
Øst	386	858	467
Sør	709	770	329
Vest	593	914	31
Midt-Norge	670	925	16
Bodø	76	277	32
Hammerfest	40	158	0
Husbanken totalt 2013	2474	3902	875
Øst	649	850	131
Sør	368	577	204
Vest	510	844	4
Midt-Norge	191	456	17
Bodø	127	174	8
Hammerfest	0	352	0
Husbanken totalt 2014	1845	3253	364
Øst	249	499	579
Sør	428	690	156
Vest	744	504	190
Midt-Norge	420	178	19
Bodø	51	134	21
Hammerfest	0	102	0
Husbanken totalt 2015	1892	2107	965

Det ville gi liten mening å sammenlikne måloppnåelsen med utgangspunkt i de tre ulike nivåene for universell utforming, ettersom disse tre kategoriene ("universelt utformet bolig", "livsløpsbolig" og "bolig forberedt for universell utforming") er relatert til ulike typer boliger. Et høyere antall i en kategori betyr derfor ikke høyere måloppnåelse i seg selv, men bare at det ble finansiert flere av denne type boliger. En meningsfull sammenlikning kunne bare gjøres i forhold til totalt antall igangsatte boliger av samme type i tilsvarende regional enhet. SSB har imidlertid ikke tilstrekkelig detaljert statistikk for å kunne gjennomføre en slik sammenlikning.

Tabell 7 oppsummerer antall grunnlånfinansierte boliger på de tre nivåene for universell utforming i de enkelte Husbanken-regionene og i hele landet i 2013, 2014 og 2015. Som nevnt, sier tallene i seg selv ikke noe om måloppnåelsen, men viser hvor mange av hvilken type boliger som blir finansiert med grunnlån. Dette kan være en indikasjon på hvor attraktivt grunnlånet er for hver av disse ulike typer boliger. Vi ser to tendenser. For det første: Nesten gjennomgående finansieres flere livsløpsboliger enn universelt utformede boliger (unntak: vest og Midt-Norge i 2015). For det andre: Nesten gjennomgående blir det finansiert vesentlig færre boliger forberedt på uu enn boliger i begge de to andre kategoriene. Et unntak er bare region øst, som i to år har finansiert et høyt antall boliger forberedt på uu. Dette kan ha sammenheng med langvarig samarbeid med Trysilhus, som bygger mye av en type boliger som faller innunder denne kategorien. Det lave antallet ellers kan tyde på at grunnlånet er lite attraktivt for denne type boliger. Innenfor kategorien faller imidlertid først og fremst rekkehus med liten grunnflate. Hvor mange av slike boliger som bygges generelt på markedet, er dessverre ikke kjent. En rimelig sikker konklusjon er derfor ikke mulig.

Alt i alt gir statistikken etter vår vurdering ikke tilstrekkelig grunnlag for å anta en desidert sammenheng mellom de ulike regionkontorenes arbeidsmåter og måloppnåelsen for boligkvalitet i regionen.

4.6 Kvalitetsnivået i kriteriene

I det følgende vurderer vi på generell basis (ikke basert på konkrete boligsaker) om kvalitetsnivået i kriteriene har vært betydningsfullt høyere enn tilsvarende krav i forskrift. Grunnlaget er veilederen til grunnlånet som gjaldt før endringene i 2016, men vi inkluderer også en kort vurdering av justeringene som ble gjort i nyeste veileder.

4.6.1 Kriterier for universell utforming

Alle boliger det søkes rammetillatelse for, skal oppfylle minimumskravene i teknisk forskrift, med mindre det er søkt om dispensasjoner for enkelte av kravene. Alle boligprosjekter det søkes grunnlån til, skal i tillegg også være universelt utformet i henhold til i NS11001-2. Spørsmålene er 1) om standarden stiller betydningsfullt høyere krav til bolig enn TEK og 2) om Husbanken stiller flere krav enn standarden.

I introduksjonen til veiledning om tekniske krav til byggverk, gjøres det klart at TEK ikke gir annet enn minimumskrav til byggverk, samtidig som det (forsiktig) oppfordres til å prosjektere og bygge bedre enn minimumskravene. Veiledningen til TEK inneholder råd om hvordan bygninger kan bli bedre enn minimum og henviser til Norsk Standard og anvisningene fra SINTEF Byggforsk som "*gode verktøy for å lage byggverk*." Disse virkemidlene er det imidlertid frivillig å bruke.

Kravene til funksjonalitet i TEK knyttes til 3 nivåer:
- Generell brukbarhet, som gjelder for alle bygninger
- Tilgjengelighet, som gjelder nærmere definerte boliger[1]
- Universell utforming, som gjelder offentlige bygg og arbeidsbygg, samt offentlige uteområder, men også atkomst, parkering og uteoppholdsareal for boligbygning med krav om heis

Noen krav til funksjonalitet i TEK er ytelseskrav, andre er funksjonskrav. Overordnede krav, som krav til rom, er funksjonskrav. Disse er rundt formulert og åpne for tolkninger. Hvorvidt disse oppfylles etter intensjonen eller tolkes bort fra, er svært avhengig av prosjekterende og byggherre/utbygger. Funksjonskrav kan gi rom for utvikling av løsninger for god boligkvalitet, når de tolkes av aktører som har hensikter og mål om kvalitetsutvikling. Standarden har tilsvarende struktur, med funksjonskrav og ytelseskrav.
Ytelseskrav er ofte enklest å forholde seg til, spesielt når de er tallfestet. Ytelseskravene gjelder imidlertid ofte isolerte detaljer, og er som regel ikke avgjørende for andre boligkvaliteter enn tilgjengelighet for rullestolbrukere. Gode boligkvaliteter krever en helhetlig og overordnet tilnærming tidlig i prosjekteringsprosessen, og riktig kompetanse og grunnforståelse hos rådgivere og oppdragsgivere.

Planløsning
Ytelseskrav til funksjonalitet er typisk sideplass ved dør, bredde- og avstandskrav på bad, krav til passasje ved vindu, plass til snusirkel, samt krav til stigning på ramper. Noen av disse (som passasje v/vindu og snusirkel) er som regel enkle å oppfylle, selv om de knyttes til konkrete mål. En grunn til dette er at forskriften ikke gir krav til møbleringsmål. Husbanken og standarden gir konkrete krav til møblering på soverom, og krever f.eks. at alle boliger skal ha parsengsrom på 1600 x 2100 mm (minstestandarden hadde krav om seng på 1800 x 2100 mm). Dette gir mening til kravet om snusirkel, og er klart strengere enn kravet til (sove)rom i TEK. Husbanken krever i tillegg plass til snusirkel på en av langsidene av både parsenger og

1 § 12-2: (1) Boenhet i bygning med krav om heis skal ha alle hovedfunksjoner på inngangsplanet. Inngangsplanet skal være tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse slik det følger av bestemmelser i forskriften. Med hovedfunksjoner menes stue, kjøkken, soverom, bad og toalett.

(2) Boenhet i bygning uten krav om heis som har alle hovedfunksjoner på bygningens inngangsplan, skal være tilgjengelig på inngangsplanet slik det følger av bestemmelser i forskriften, med mindre det i § 8-6 gis unntak fra krav til gangatkomst.

enkeltsenger samt 600 mm passasje på andre side av parsenger, og er mer presis en standarden på dette punktet Standarden krever at en langside av sengen og garderobeplassen skal være tilgjengelig for rullestolbruker, noe som ikke er ensbetydende med snusirkel og åpent for tolkning. Verken standarden eller Husbanken følger imidlertid opp angivelse av møbleringsmål og betjeningsareal for andre oppholdsrom enn soverom. Hensynet til romsammenhenger og overordnede hensyn til planløsninger er heller ikke ivaretatt i noen av de 3 regelverkene.

I veiledningen til grunnlånet presiseres enkelte punkter i standarden, som f.eks. plassering av snusirkel ved en langside av sengen. Noen krav gir imidlertid grunnlag for tolkning, både i standard og veileder for grunnlån. Det kan f.eks. være ulike syn på om det skal være plass til snusirkel foran skapet, eller om nødvendig betjeningsareal er tilstrekkelig. Dette er et eksempel på uklar formulering, som kan føre til at ressurser brukes til tolkning av krav og at andre og viktigere kvaliteter ikke drøftes.

Alle boliger skal iht. TEK ha et tilgjengelig bad. Krav til tilgjengelig bad tilsvarer i stor grad krav til bad i standarden, selv om standarden er mer detaljert og presis, bl.a. med hensyn til plassering av vaskemaskin[2] eller snusirkel ("Fri gulvplass til en snusirkel" i TEK/"Hinderfri snusirkel utenfor møbleringssonen" i standarden). Utover tydelige møbleringskrav til soverom i standarden, skiller ikke krav til andre rom seg nevneverdig. Krav til universell utforming i standard og veiledning til grunnlån sikrer bare noen få boligkvaliteter utover fri gulvplass. Mange krav til funksjonalitet i TEK og standard er på detaljnivå, og gjelder forhold som bestemmes sent i prosjekteringsprosessen. Eksempler på dette er belysning, fargesetting/kontraster, betjeningshøyder mm. Andre forhold, som bestemmes i tidlig fase og er viktige for boligkvalitet, som f.eks. konsept for kommunikasjonsveier, dybde på bygninger, modulbredder, fasadelengde for boligene, tetthet, omhandles ikke. Dette er kvaliteter som behøver en skjønnsmessig og dialogbasert tilnærming for å utvikles på en god måte.

Utvikling av regelverket

Krav til sideplass ved dør i tilgjengelig boenhet er nylig endret i TEK, men er uendret i standarden[3]. Endringen er en lemping av kravet (fra 30/50 til 30/30) som gi større frihet i prosjekteringen, og dermed kan bidra til bedre og mindre arealkrevende løsninger. En slik endring bidrar til at kriterier for grunnlånet blir strengere enn TEK uten at kriteriene endres. Standarder endres imidlertid med jevne mellomrom, og kan også lempes eller vise nye løsninger. Universell utforming er et prinsipp for inkluderende prosjektering, som krever stadig utvikling av løsninger i tråd med økt kunnskap om ulike behov og evidensbasert forskning. Regelverket bør derfor kunne tilpasses kontinuerlig, parallelt med kunnskapsutviklingen.

Uteareal

Som vi har beskrevet tidligere, har TEK krav til universell utforming av uteareal for boligbygning med krav om heis (dvs. i uteareal for bygning med tre etasjer eller flere som har boenhet). Uteareal for boligbygning med krav om heis omfatter atkomst, parkering og uteoppholdsareal iht. TEK, og bestemmelsen omfatter både felles og privat uteoppholdsareal, som balkong, terrasse, uteplass, takterrasse mv. Standarden gjelder parkering og atkomstvei, samt balkonger og private uteplasser, men ikke felles opparbeidet uteareal. Felles opparbeidet uteareal skal også være universelt utformet for å kunne få grunnlån, uavhengig av om det er krav om heis eller ikke. Dette utdypes imidlertid ikke utover det som omhandles i standarden (atkomstvei, belysning, veifinning mm.).

De materielle kravene for utearealer i boligområder med krav om heis i TEK og tilsvarende krav i standarden er tilnærmet like, selv om små forskjeller kan finnes. Fri bredde på minimum 1,8 m kreves i TEK for gangatkomst til bygning med boenhet med krav om heis. Krav til atkomstvei i standarden er også 1,8 m.

---

[2] Standarden krever at vaskemaskin/tørketrommel skal enten ha plass og tilkoblingsmuligheter på tilgjengelig baderom eller i eget tilgjengelig vaskerom.

[3] Krav til sideplass ved dør var tidligere formulert som et ytelseskrav (30/50), men er nå formulert som et funksjonskrav ("*tilstrekkelig* fri sideplass til at rullestolbruker kan åpne og lukke døren"). Veiledningen gir en preakseptert ytelse for sideplass ved dør beregnet på manuell åpning (30/30).

Krav i TEK til hvileplan på minimum 1,6 m x 1,6 m ved stigning i boligprosjekt med krav om heis mot 1,5 x 1,5 i standarden. TEK har eksempelvis krav til "horisontalt felt med fast dekke på minimum 1,6 m x 1,6 m for deltakelse og likestilt bruk i opparbeidet areal avsatt til lek og rekreasjon" i boligbygning med krav om heis. Standarden har på sin side få krav til arealbruk knyttet til aktiviteter i felles utearealer (annet enn krav knyttet til forflytning).

I boligprosjekter der TEK krever universell utforming av felles opparbeidet uteareal, anser vi ikke kriteriene for grunnlånet som betydningsfullt strengere enn tilsvarende krav i forskrift. Når det gjelder småhusområder/feltutbygging med felles opparbeidet uteareal vil imidlertid Husbankens kriterier være noe høyere enn TEK for tilsvarende boligområde.

Belysning
Standarden, og dermed også kriteriesettet fra Husbanken, skiller seg fra forskriften ved at den gjennomgående har tydeligere krav til belysning. Dette gjelder både forhold ute og inne, på parkeringsplass, ved felles atkomstvei og felles inngangsparti/trapperom, og i felles kommunikasjonsarealer. Dette gjelder også inne i boligen, med et krav om individuell dimming av hovedpunkter. TEK har funksjonskrav til belysning og henviser til standarder og anvisninger i Byggforsk-serien, noe som også kan gi prosjekterende og rådgivere bedre muligheter til å utvikle gode løsninger. Mye tyder imidlertid på at de færreste har anledning til å fordype seg i veiledningsmaterialet, få involverer belysningseksperter og derfor kan det være nyttig å forholde seg til konkrete krav, selv om disse ikke alltid tar hensyn til bredden av synshemmedes behov.

Heis
Med tanke på heis, er Husbanken nå strengere enn både TEK og standarden. Før endringene i 2016 stilte Husbanken krav til heis i blokker, også blokker med 3 etasjer og felles inngang på det midtre plan. TEK har ikke krav om heis i slike bygg. Dette utvider antall boenheter som faller innunder kategori A i veilederen med krav om "universelt utformet bolig". Fra 2016 har Husbanken krav om heis i boligbygninger f.o.m 2 etasjer. Heis som kreves i boligbygg med 2 etasjer er imidlertid mindre (1,1 m x 1,4 m, både for løfteplattform og vanlig heis) enn den som kreves i boligbygg fra 3 etasjer. Fra 3 etasjer kreves minst en båreheis, noe som tilsvarer kravet i TEK. TEK tolererer løfteplattform med innvendig størrelse på minimum 1,1 m x 1,4 m i boligbygninger med 3 etasjer, dersom det ikke er flere enn 6 boenheter. Tilsvarende krav gjelder for grunnlånet allerede f.o.m 2 etasjer.

Både i TEK og i standarden utløses heiskravet fra 3 etasjer. Med sitt krav om heis fra 2.etg er Husbanken også strengere enn standarden. Kravet er absolutt og det åpnes heller ikke for etterinstallering ved behov. Heisen skal være installert før boligene tas i bruk.

Med det nye kravet om heis allerede fra 2 etasjer kan antallet boliger som potensielt hører til kategori A, utvides ytterligere. Det er imidlertid tvilsomt om dette vil skje i praksis. I boliger med inngang i 2. etasje vil heiskravet medføre betydelige merkostnader, uten at det er tilsvarende etterspørsel på markedet. Kjøpere med behov kan velge bolig i 1. etasje og vil antakelig være lite villig til å betale mer for en leilighet i 2. etasje. Konsekvensen kan være at det ikke søkes grunnlån for leilighetene i 2. etasje, men det kan også tenkes at utbyggeren da dropper husbankfinansiering helt. Eksempelet med Trysilhus i region øst tyder på det. Dette kunne løses ved å kreve at boliger med inngang i 2. etasje også må være forberedt for universell utforming.

Oppsummering
Boligkategoriene i henhold til veilederen til grunnlånet:

A. <u>Universelt utformet bolig</u>
- Standarden må oppfylles i hele boligen / TEK krever tilgjengelig boenhet. Mht. til planløsningen og krav til rom, har ikke NS betydelig strengere krav enn TEK
- Parsengsrom med møbleringsmål er tydeligere enn kravene i TEK

- Heis krevdes også ved 3 etasjer og inngang i 2. etasje (utvider antall boliger hvor A gjelder)
Betydelig strengere mht. heiskrav, men med fare for at færre utbyggere søker om grunnlån.

B. Livsløpsbolig
- I småhus og eneboliger uten løfteplattform krever Husbanken livsløpsbolig, dvs. at alle nødvendige boligfunksjoner skal være på inngangsplanet, og standarden må oppfylles for disse.. Parsengsrom på inngangsplan kan imidlertid stiples, dersom det er et annet parsengsrom i boligen / TEK krever tilgjengelig boenhet når alle hovedfunksjoner er på inngangsplanet
- Parsengsrom med tydelige krav til arealbruk knyttet til møbleringsmål

TEK krever ikke at alle hovedfunksjoner skal være på inngangsplanet, men dersom de er det, gjelder krav til tilgjengelig boenhet. Husbankens krav til livsløpsbolig tilsvarer TEK sine krav til tilgjengelig boenhet, men med tydeligere kravsetting.
C. Bolig forberedt for universell utforming
Standarden må oppfylles for et utvalg definerte funksjoner på inngangsplanet, for andre funksjoner må det være mulig å oppfylle kravene ved behov/ TEK krever bare tilgjengelig bad
- parsengsrom med møbleringsmål / TEK krever ikke noe
- forberedelse for løfteplattform / TEK krever ikke noe
Betydningsfullt strengere uansett betydningen av standarden utover TEK. Fordi grunnflaten i utgangspunktet er for liten til å kunne romme alle hovedfunksjoner, vil imidlertid innpassing av fremtidig intern løfteplattform være krevende.

Alle 3 kategoriene er beskrevet ut i fra behovene til rullestolbrukere, på samme måte som utforming av soverom er det. Selv om standarden tar hensyn til andre grupper, og veiledningen innledningsvis synliggjør mange andre viktige aspekter ved kvalitetsutvikling i boliger, er det rullestolbrukeres behov som spesifiseres og omsettes til tydelige krav i veiledningen. Dette bidrar antagelig til å befeste holdningene om universell utforming som et høyt nivå av tilgjengelighet for rullestolbrukere.

Uteareal
Tabell 8: Sammenligning mellom nivået i TEK og grunnlånskriteriene

Nivå i TEK	Kvalitetsnivået i kriteriene til grunnlån
Boligprosjekter hvor TEK krever heis (tilsv. A)	Ikke betydningsfullt høyere enn TEK
Boligprosjekter med krav om tilgjengelig boenhet i TEK, men uten krav til heis (tilsv. B)	Betydningsfullt høyere enn TEK (belysning, veifinning mm)
Boligprosjekter uten krav til tilgjengelighet i TEK tilsv. C)	Betydningsfullt høyere enn TEK (belysning, veifinning mm)

Konklusjon
Kvalitetsnivået i grunnlånets kriterier for universell utforming har vært høyere enn tilsvarende krav i TEK. Betydningen varierer imidlertid sterkt mellom de ulike boligkategoriene. I boliger hvor TEK krever heis, ligger betydningen først og fremst i tydeligere kravsetting i sammenheng med parsengsrom, samt at standarden som ligger til grunn for grunnlånets kriterier, går utover krav i TEK på noen andre områder enn tilgjengelighet, f.eks. belysning. I boliger hvor TEK krever tilgjengelighet, men ikke heis, er betydningen noe høyere, i og med at Husbanken også krever universell utforming av felles opparbeidet uteareal. Betydningen er høyest i boligprosjekter hvor TEK ikke krever tilgjengelighet ettersom disse må være forberedt for universell utforming for å kvalifisere for grunnlån, i tillegg til betydningen av tydeligere kravsetting, andre områder enn tilgjengelighet samt uteareal. Dessuten har Husbankens krav om heis i blokker på 3 etasjer med felles inngang på midtre plan i seg selv en høy betydning, siden dette utvider antallet boliger hvor krav om universell utforming gjelder fullt ut.

I kategori C, bolig forberedt for universell utforming, har grunnlånets kriterier potensielt hatt høyest betydning. Samtidig er tilrettelegging for løfteplattform her en stor utfordring, og det er en fare for at det i

liten grad søkes om grunnlån for slike boliger. Husbankens skjerpede heiskrav har også potensielt hatt stor betydning. Imidlertid ser vi også her en fare for at utbyggere vurderer grunnlånet som ikke attraktivt nok for å søke, slik at den potensielle betydningen i praksis ikke blir oppnådd. Dette gjelder desto mer fra 2016 når alle blokker fra og med 2 etasjer skal ha installert heis/løfteplattform for å kunne oppnå grunnlån.

4.6.2 Kriterier for miljø og energi

Krav til energieffektivitet i TEK er relatert til totalt netto energibehov av en bygning; det totale energibudsjettet inkluderer ikke bare energibehov til oppvarming, men også energi til varmtvannsberedning, til vifter og pumper, til belysning, til teknisk utstyr samt eventuelt til kjøling (se NS 3031:2014). Energi- og miljøkriteriene i Husbankens grunnlån er derimot i utgangspunktet relatert til bygningens varmetap. En direkte sammenlikning av krav i TEK og kriteriene i grunnlånet er derfor ikke mulig.

Kriteriene i grunnlånet kan oppfylles på ulike måter som er beskrevet i veilederen til grunnlånet. Én av disse mulighetene er å dokumentere at bygningen oppfyller kravene til lavenergiklasse 1 i henhold til NS 3700. Ifølge veilederen ligger kriteriene for energi og miljø tilnærmet på samme nivå som lavenergibygninger klasse 1, mens varmetapet ved bruk av to av de andre dokumentasjonsmulighetene kan ligge litt høyere enn i boligbygg som oppfyller lavenergiklasse 1. Hovedkravet til lavenergibygninger i NS 3700 er relatert til netto oppvarmingsbehov. Dette kravet til maksimalt netto oppvarmingsbehov for lavenergibygninger klasse 1 kan vi sammenlikne med netto oppvarmingsbehov i henhold til TEK og NS 3031, hvis vi trekker fra alle andre energiposter på det totale energibudsjettet.

Ved energiberegninger i henhold til NS 3031 brukes normerte standardverdier for energibehov til varmtvann, belysning og utstyr. Hvis vi tillegger noen kilowattimer for vifter og pumper, utgjør disse energiposter i sum ca. 60 kWh per m² oppvarmet BRA per år. Hvis vi trekker disse 60 kWh/m²a fra maksimalt tillatt totalt netto energibehov i TEK, får vi et omtrentlig resultat for maksimalt tillatt netto oppvarmingsbehov. Resultatet blir maks. netto oppvarmingsbehov for boligblokker på 55 kWh/m²a og for småhus på mellom ca. 68 kWh/m²a (enebolig med bileilighet, i sum 200 m² BRA) og 76 kWh/m²a (enebolig på 100 m² BRA). Maksimalt tillatt oppvarmingsbehov for tilsvarende boliger i lavenergiklasse 1 er henholdsvis 30 og 34-42 kWh/m²a. Dette betyr at tillatt oppvarmingsbehov i lavenergibygninger klasse 1 ligger på bare 50-55 % av det som er tillatt i henhold til TEK. Med andre ord, man sparer 45-50 % netto energi til oppvarming hvis man bygger i henhold til lavenergiklasse 1 istedenfor i henhold til TEK.

Svanemerkede boliger ligger på samme nivå av energisparing, mens boliger som blir dokumentert i henhold til Husbankens "skjerpete tiltaksmodell" eller "omfordeling" innenfor denne modellen kan ha litt høyere varmetap enn lavenergi klasse 1, og med dette også noe høyere energibehov til oppvarming og litt lavere nivå på spart energi. For å ta høyde for denne usikkerheten[4], kan vi anta at energisparingen blir 35-40 % (istedenfor 45-50 % som beregnet). Dette vil utgjøre ca. 20-30 kWh/m²a spart netto energi til oppvarming, sammenliknet med boliger i henhold til TEK (20 kWh/m²a i blokker og 30 kWh/m²a i de minste småhus).

Dette er en svært stor differanse. Etter vår vurdering er det derfor ingen tvil på at kvalitetsnivået i grunnlånets kriterier for miljø og energi har vært betydningsfullt høyere enn krav til energieffektivitet i TEK. Totalt gir dette også stort utslag i spart energi til oppvarming av boligbygninger. For alle de 4909 grunnlånfinansierte boliger i 2015 i sum vil estimert netto energibruk til oppvarming være 9-10 Gigawattimer per år lavere enn energibruk til oppvarming i tilsvarende boliger bygd etter TEK10. Vi kan i tillegg konstatere at netto energibehov til oppvarming av småhus i henhold til lavenergiklasse 1 vil ligge 12-14 kWh/m²a lavere enn behovet i henhold til skjerpet TEK, gjeldende fra 2017. For boligblokker utgjør denne differansen bare 5 kWh/m²a, men for småhus er grunnlånets gjeldende kriterier ved dokumentasjon i henhold til lavenergiklasse 1 altså fortsatt en god del mer ambisiøse enn selv etter skjerpet TEK.

[4] Det er også noe usikkert om energisparingen vil oppnås i praksis. Denne usikkerheten gjelder imidlertid også for reelt energibehov i boliger i henhold i TEK. Ettersom også TEK representerer et relativt ambisiøst energi- og komfortnivå, sammenliknet med eksisterende bygg, antar vi ikke at usikkerheten, uttrykt i kilowattimer per m² og år, vil øke vesentlig med enda bedre energistandard.

5 Oppsummering og anbefalinger

5.1 Praksis og måloppnåelse

Når det gjelder vurderinger rundt resultatene fra intervjuene er det noen punkter som utmerker seg

Saksbehandlingsprogrammet HILS:
Programmet oppleves gammelt, kronglete og ulogisk i oppbygging og skjermbilder – og det snakker ikke godt med andre system. Det er ønskelig med et nytt produksjonssystem som, i likhet med de fleste kundebehandlingssystem, baserer seg på at kunden legger inn obligatoriske data og vedlegg selv – og at systemet sjekker automatisk status på det før bruker kan gå videre. Det mest formålstjenlige må være et system som ikke lar bruker sende inn søknad før all info og alle vedlegg er på plass. Dette er nok godt kjent i Husbanken, og har blitt trukket fram av mange av våre informanter som et stort tids- og arbeidssluk at relativt enkle sider ved søknadsbehandlingsprosessen ikke er på plass og at de bruker mye tid på å håndtere det.

Fagansvarsområder:
Grunnlån, universell utforming og energi/miljø er organisert som tre fagansvarsområder. Det er ikke tilstrekkelig avklart hva rollene innebærer, forholdet mellom fagene og hvordan de skal forholde seg til områder hvor fagene har potensielle motsetninger/ulike vurderinger. Struktur, rolleforståelse og ansvar/myndighet bør derfor bli bedre definert dersom man ønsker å opprettholde slike fagansvar.

Sjekklister:
Veilederen er den viktigste (og for mange den eneste) sjekklista de bruker i søknadsvurdering. Noen har egne sjekklister/gule lapper, men mange sier at de har så erfarne medarbeidere at behovet er lite. Det er en utfordring på sikt at en ikke har et større innslag av nedskrevet kunnskap rundt de vanskelige tilfeller/komplekse saker – det hemmer intern læring og diskusjon og det er nødvendig når de erfarne medarbeiderne etter hvert slutter. En sjekkliste vil kunne sikre mer ensartet praksis og god dokumentasjon på saksbehandling og eventuell andrepartskontroll.

Kontakt med søkerne/bransjen:
Det er forskjeller i hvordan kontorene organiserer og prioriterer kontakt med søkerne. Begrunnelsene for forskjellene er «ideologiske» (vi skal ikke drive gratis rådgivning), men det er i liten grad diskusjon på tvers i organisasjonen om effekter og hva en kan lære av hverandre. Det er også ulik praksis i forhold til i hvilken grad de bruker tid på kundene i forkant av søknader – i hvilken grad de prioriterer opplæring av kundene og henter inn tilbakemelding fra kundene om hvordan de vurderer Husbanken sin tolkning av forskrifter og krav. Ved alle kontorene er det imidlertid enighet om at det å ha god kontakt med bransjen generelt er viktig for å oppnå bedre kvalitet i prosjektene.

Målekriterier og måltall:
Målekriterier og måltall for produksjonen er for uklare og blir i liten grad utnyttet til intern læring. Utover direkte statistiske formål, blir tall fra HILS i liten grad utnyttet til intern læring. I den grad tall blir hentet ut av produksjonssystemet blir de stort sett brukt til å ha kontroll over belastningen til de enkelte medarbeiderne – potensialet til å bruke det til intern læring er mye større enn det som blir tatt ut i dag.

Kvalitetskriteriene:
Kriteriene knyttet til uu og energi/miljø må begge være oppfylt for å få tilsagn. Det er mer entydige krav/mål knyttet til energi/miljø, mens uu i større grad virker å være forbundet med visuell vurdering av plantegninger. Noen ønsker at det bør være mer rom for helhetlig vurdering av uu, være litt mer fleksibelt i tolkningene av kriteriene, sett i forhold til generell bokvalitet.

Kvalitetskriteriene for grunnlån til nye boliger har blitt mye klarere etter 2011. Selv om det er knyttet noe mer skjønn til konkrete løsninger innenfor uu enn til miljøkriteriene, er det ikke mulig å velge bort uu, og de

tre uu-nivåene ("universelt utformet bolig", "livsløpsbolig" og "bolig forberedt for universell utforming") er entydig relatert til ulike typer boliger. Nivået kan altså ikke velges fritt. Kriteriene legger derfor et bedre grunnlag for likebehandling enn tidligere kriterier i ordningen, og gir betydelig mindre spillerom for ulike tolkninger. Måloppnåelsen for uu og miljø/energi må i utgangspunktet også være lik, så lenge det ikke er snakk om dispensasjon fra uu. I slike tilfeller er det anledning for større grad av individuell vurdering og skjønn. Det er imidlertid ikke mulig å avdekke forskjeller mellom regionkontorene på dette feltet uten å undersøke et større, representativt utvalg av enkeltprosjekter.

Tidsbruk:
Det er ulike oppfatninger av om det eksisterer normtall for tidsbruk til søknadsbehandling og «ventetid på vedlegg», og hva disse i så fall er. Vår egenkartlegging viser at det er ganske store sprik i tidsbruk både internt på kontorene og mellom kontorene. Det kan være nyttig å ha et internt fokus på dette med mål om en mer ens praksis i Husbanken. Det er variasjon mellom kontorene i hvordan de følger opp og organiserer dette, men ikke veldig mye kjennskap til hvordan de jobber ved andre kontor. Det kan være mye å hente på å ha et større fokus på dette.

Vi har likevel ikke grunnlag for å konstatere *systematiske* forskjeller i saksbehandlingstid mellom de enkelte kontorene. Selv om resultatet av egenkartleggingen kan virke slik, kan dette skyldes tilfeldigheter i det lille utvalget av personer og prosjekter. Kartleggingen viser også at administrativ saksbehandling i de aller fleste tilfeller utgjorde en langt større andel av tidsbruken enn vurdering av kvaliteter.

Det er svært vanskelig å si noe om ressursbruk knyttet til ulike arbeidsmetoder, samt sammenhengen med måloppnåelse. Konkret ressursbruk lar seg ikke estimere ut fra en svært begrenset kartlegging. Antall saksbehandlere på de enkelte kontorene er kjent, men de fleste saksbehandlere jobber med flere oppgaver enn grunnlån for nybygg.

Statistikk:
Tilgjengelig statistikk gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å anta en desidert sammenheng mellom de ulike regionkontorenes arbeidsmåter og måloppnåelsen for boligkvalitet i tilhørende region, verken når det gjelder markedsandelen av grunnlånfinansierte boliger eller når det gjelder nivået på kvaliteter i grunnlånfinansierte boliger.

Kunnskapsdeling:
Kalibrering og kunnskapsdeling på tvers i Husbanken skjer i dag på den årlige grunnlånssamlinga i Trondheim og på skype-møter pr fag med litt variabel frekvens. Det er ønskelig at en får bedre struktur og kanskje økt omfang på denne type intern erfaringsutveksling, særlig med hensyn på prinsipielle og/eller komplekse saker. Det er også muligheter til å hente ut mer fra forbilde/pilotprosjekt. En bedre utnyttelse av intranettet til erfaringsdeling – eksempelbasert og bruk av interne infokrefter – trekkes også frem som mulige forbedringspotensialer.

Oppfatninger i bransjen:
Det er tydelig at bransjen opplever den tette kontakten med de lokale saksbehandlerne som svært nyttig og god. Det er gode diskusjoner rundt konsepter og det er relativt rask saksbehandling. Enkelte gode eksempler trekkes fram, men det er ikke avdekket en klar sammenheng mellom ulik praksis på regionkontorene og bransjens oppfatning av grunnlånets kvalitet.

5.2 Noen anbefalinger om effektive arbeidsformer

SINTEF har gjennomført et parallelloppdrag knyttet til kriteriesettene for grunnlånet. Noen betraktninger rundt arbeidsform fra rapporten for parallelloppdraget, er utdypet noe nærmere i det følgende.

Vi ser at effektiviseringspotensialet er svært stort i måten Husbanken i dag opererer på når det gjelder saksbehandling av søknader og kontakten med bransjen. Det anbefales å fokusere på følgende tre punkter i arbeidet med å effektivisere arbeidsformer og arbeidsflyt:

1. **Tettere kontakt med bransje, kommuner og markedet generelt**
   Deler av bransjen etterlyser mer informasjon og kursing, spesielt når det gjøres endringer i kriteriesettene for grunnlånet. Hyppige endringer vil kunne gjøre det tungvint for enkelte aktører, siden de kanskje må endre produksjonslinjene for å tilfredsstille nye krav/kriterier. Markedsføring av grunnlånet kan også forbedres, og det bør tilstrebes en aktiv markedsføring lokalt.
   Stort sett alle intervjuobjektene trekker frem saksbehandlere med lokal tilknytning/kunnskap som svært positivt og ressursbesparende, spesielt med hensyn til diskusjon av nye prosjekter – samt at saksbehandlerne blir godt kjente med konseptene til de lokale aktørene/søkerne. SINTEF anbefaler derfor at den tette kontakten med bransjene ute i regionene og distriktene opprettholdes eller styrkes.

2. **Effektiv søknadsprosess**
   Søknadsprosessen bør effektiviseres – elektronisk på nett – der det enkelt og tydelig går frem hvilken dokumentasjon som kreves for hvert kriterium. Det bør også være et system som sørger for at man ikke kan sende inn søknaden før dokumentasjonen er tilfredsstillende, dette for å unngå lang saksbehandlingstid på grunn av manglende dokumentasjon.
   Som et minimum bør det dokumenteres:
   - Nøkkeldata for prosjektet
     - Lokasjon, størrelse, utbygger, målgruppe for kjøpere etc.
   - Plantegninger, fasadetegninger, snitt-tegninger, situasjonsplan og utomhusplan

3. **Tiltak for økt kunnskapsflyt i og mellom ansvarsområder i forvaltning av grunnlånet**
   Analysene fra de to parallelloppdragene viser at det er mye å hente på å jobbe mer aktivt med intern kunnskaps- og erfaringsdeling knyttet til både de prinsipielle/overordnede tema og de operative/saksrelaterte spørsmålene i forvaltningen av grunnlånet. I dag er det for sporadisk og tilfeldig dialog i og mellom ansvarsområdene, mye på grunn av stort arbeidspress og knappe ressurser. Det gjør at det blir for lite fokus på interne prosesser og for lite ressurser til læring på tvers. Det er også for få arenaer der en kan diskutere tvilstilfeller og dele løsninger. Det er dessuten behov for en klargjøring av roller og mandat i forhold til ansvarsområdene grunnlån, energi og miljø og uu. SINTEF foreslår at det opprettes et internt utvalg som får i ansvar å konkretisere tiltak som forbedrer kommunikasjonen/læringen internt knyttet til grunnlånet. Det kan være bedre tilgang på og rutiner for bruk av felles sjekklister, bedre lagring og tilgjengelighet av kompliserte/prinsipielle saker for eksempel i form av et saksregiseter. I tillegg erfarer vi at det er et stort behov for mer dialog om tvilstilfeller for å utvikle en mer omforent praksis. Det krever bedre kanaler og møteplasser enn de som eksisterer i dag og et tydelig ledelsesfokus for at slik erfaringsdeling skal bli en del av ny praksis i Husbanken og ikke bare et tiltak en kan gjøre når det er ledige ressurser. Det bør også tydeliggjøres hvordan de ulike fagansvarlig skal konsulteres i tvilstilfeller og på hvilken måte de kan instruere/gå inn i konkrete saker.

   En mulig løsning er å etablere en ekspertgruppe i Husbanken med faglig ansvar for de ulike kriteriene, i stedet for dagens ordning med tre fagansvarlige. Ekspertgruppen blir ansvarlig for å være faglig oppdatert, samt å utarbeide kurs/veiledning for bransjen og kommuner. I tillegg vil ekspertgruppen ha ansvar for å oppdatere de ulike saksbehandlerne innen de ulike fagtemaene. Gruppen knyttes tett til markedsansvarlig/kommunikasjonsansvarlig. De "lokale" saksbehandlerne behandler søknadene som kommer inn og rådfører seg med ekspertgruppen når det er tvilstilfeller i

søknaden/dokumentasjonen. Det opprettes et bedre saksregister enn i dag, hvor alle saker lagres og gjøres lett tilgjengelig for søk. Da kan saksbehandler søke svar i saksregisteret for lignende saker før ekspertgruppen eventuelt rådføres. Videre bør det utarbeides en felles sjekkliste for saksbehandlerne, som fylles ut og lagres i saksregisteret. Saksbehandler anbefaler godkjenning eller ikke godkjenning. Til slutt sendes dette automatisk til sidemannskontroll i Husbanken, som kan være en leder, en representant fra ekspertgruppen eller en annen saksbehandler med vedtaksfullmakt. Sidemannskontrollør sjekker og attesterer før søker får automatisk melding om søknaden er godkjent eller avvist.

6 Referanser

Almås, mfl. 2016: *Nye kriterier for Husbankens grunnlån til oppføring.* Rapport, SINTEF Byggforsk og Analyse&Strategi.

Becken L-E, Raustøl J og Tennbakk B, 2014. *Utbedring av eksisterende boligmasse – Husbankens grunnlån som virkemiddel*, rapport nr 16, Proba samfunnsanalyse.

Denzin NK, Lincoln YS (eds.), 2011. *The SAGE Handbook of Qualitative Research.* Sage Publications, London.

Edwards R, Holland J, 2013. *What is qualitative interviewing?* Bloomsbury Academic, London.

Husbanken, 2016. *Årsrapport 2015.*

Husbanken, 2016 a. *Grunnlån kvalitet 2010-2016.* Excel-fil tilrettelagt av Tuan Anh Ngu ved Husbankens strategikontor for bruk i oppdraget.

Husbanken, 2015. *Veileder for Husbankens grunnlån.*

Høyland K., Denizou K., Ruth Woods og Christophersen J., 2012. Med virkeligheten som lærebok. Prosjektrapport 101, SINTEF Byggforsk.

Mills AJ, Durepos G, Wiebe E (eds.), 2010. *Encyclopedia of Case Study Research.* Sage Publications, California.

Nordvik M, Paus E og Aarland K, 2011. *Evaluering av Husbankens grunnlån til opføring,* rapport, Asplan Viak AS og NOVA.

SSB, 2016. Statistisk sentralbyrå. *Boligbygg, etter region, tid og statistikkvariabel*. Tabell 05940 i statistikkbanken, lastet ned 11./12.8.2016. https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=ByggearealAar&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=bygg-bolig-og-eiendom&KortNavnWeb=byggeareal&StatVariant=&checked=true

Yin RK, 2014. *Case Study Research: Design and Methods. 5th Edition.* Sage Publications, California.

Vedlegg 1: Intervjuguide Husbanken

Intervjuguide – ledere i Husbanken

Informasjon til informanten: Kartlegging bestilt av HB Midt-Norge. Tema for studien er forvaltning av kvalitetskriterier i grunnlån, hva er praksis og hvordan påvirker det måloppnåelsen. Fokus er på alle kvalitetsaspekter dekket av kriteriene for grunnlån til nye boliger, med spesiell vekt på uu.

Dette er et læringsprosjekt der målet er innsikt i arbeidsmetoder ved ulike kontorer, drøfte ulikheter og fellestrekk, og drøfte eventuelle behov for justeringer i låneordningen. Informasjon i rapporten vil ikke kunne spores tilbake til personer, fokus er på praksis ved de ulike kontorene. Personrelatert informasjon håndteres konfidensielt av SINTEF. Som et supplement til intervju av medarbeidere blir det gjennomført samtaler med utvalgte ledere med en litt annen vinkling av spørsmålene.

SINTEF Byggforsk har også fått et annet oppdrag fra Husbanken Midt-Norge om utvikling av nye kriterier for grunnlån til oppføring. De to siste spørsmålene dreier seg om potensielle innspill til dette.

A. Bakgrunnsinformasjon leder

1. Navn:
2. Arbeidssted:
3. Utdanning/yrkesbakgrunn:
4. Arbeidserfaring andre steder enn Husbanken:
5. Stilling i HB (nevn også tidligere ulike stillinger/steder):
6. Antall år i HB:
7. Eventuell rolle i saksbehandlingen utover formelle vedtak av tilsagn/avslag:

B. Bakgrunnsinformasjon regionkontor

1. Hvordan er saksbehandling av grunnlån for nye boliger og arbeid med kvalitetskriterier organisert?
    - Antall medarbeidere, yrkesbakgrunn/fagkompetanse
        - Sitter disse i samme eller flere seksjoner/faggrupper/team?
    - Hvordan fordeler dere oppgavene?
        - Er det hovedsakelig én saksbehandler gjennom hele prosessen eller flere faser med ulike ansvarlige/involverte medarbeidere?

C. Regionkontorets mål og arbeidsmetoder

2. Har regionkontoret satt seg spesifikke mål for arbeidet med grunnlån for nye boliger?
3. Har regionkontoret utarbeidet en strategi for å oppnå disse mål (egne og generelle)?
4. Hvordan jobber dere for å oppnå god måloppnåelse?
   (Stille åpent spørsmål først, så eventuelt spørre videre etter følgende eksempler:)
    - Forhåndskonferanser og jevnlig kontakt med kommuner og bransje vedr. aktuelle prosjekter
    - Tydelig kommunikasjon og bruk av fastsatte kriterier i ordningen
    - Skjønnsutøvelse i vurdering av kriteriene

- Dialogen med søkere per e-post, telefon, møter og konferanser
- Ressurser ved kontoret avsatt til dette arbeidet vurdert i forhold til saksmengde
- Aktiv bruk av / henvisning til veiledere, håndbøker e.l.
- Eventuelt andre arbeidsmåter som regionkontoret bruker

5. Hvordan brukes kolleger på kontoret systematisk som ressurs?
    - I hvilken grad tror du det påvirker kvalitet og effektivitet?
6. Hvordan arbeider regionkontoret for å tilby en omforent praksis?
   (Forutsigbarhet og likebehandling for bransjen er bakgrunnen her)
    - På hvilken måte jobber kontoret med forbedrete prosedyrer og verktøybruk?
    - Jobbes det også med erfaringsutveksling, felles rutiner osv. på tvers av ulike regionkontorer?
    - Hvordan er samarbeid med fagansvarlige kontor (uu, energi/miljø/grunnlån)?
7. Er det forskjeller i arbeidsmåten relatert til f.eks.
    - De ulike kvalitetsområdene universell utforming og energi og miljø?
    - Ulike deler av bransjen?
    - Ulike boligtyper?
    - Ulike regioner/kommuner innenfor kontorets geografiske ansvar?
8. Er det konkrete årsaker, erfaringer osv. som gjorde at regionkoret valgte den/de spesifikke arbeidsmetoden(e)?
    - F.eks. markedssituasjonen i regionen, bransjen, viktige aktører ...
9. Hvordan gjennomfører dere dialogen med eksterne?
    - Hva kjennetegner den strategiske dialogen med kommuner, bransjer og andre faste samarbeidsparter?
    - Hvordan gjennomføres dialogen med søkere, hvilke verktøy er hensiktsmessige i hvilke faser av kommunikasjonen og i hvilken grad tilrettelegges kommunikasjonen i forhold til bruker?
    - Kommer noen utbyggere på møte på kontoret?
10. Ekstern kommunikasjon ellers: I hvilken grad har kontoret utarbeidet felles standarder, og i hvilken grad er det opp til den enkelte?

D. Regionkontorets ressursbruk og måloppnåelse

11. Hvordan er ressursene fordelt på ulike hovedoppgaver og arbeidsmåter?
    - Er det relativt statisk eller avhenger mye av eksterne faktorer?
12. Hvordan avgjøres fordelingen? Er den knyttet opp mot konkrete mål og måleindikatorer?
    - I hvilken grad er ansatte involvert i vurderingene?

13. Kan du si noe generelt om måloppnåelsen i regionkontorets geografiske område?
    (Kan være tendenser, konkrete enkeltprosjekter, aktører, nederlag ...,
    men her gjelder det også å analysere Husbankens statistikk)
    - I hvilken grad har den geografiske tilknyttingen som hvert kontor har til sin region, noe å si for måloppnåelse?
    - Kan du nevne et eksempel dere på regionkontoret er stolt av?

E. Videreutvikling av kriterier for grunnlånet

14. Ut fra din erfaring og markeds-/bransjekunnskap: På hvilken måte / i hvilken retning burde / kunne kriteriene for grunnlånet videreutvikles?
    - I lys av skjerpete krav i TEK15 og kommende TEK20: Enda mer avanserte krav for grunnlån eller krav på andre områder / andre aspekter innenfor dagens kvalitetsområder?

- Eventuelle kriterier relatert til andre kvalitetsområder?

15. Har du noen mening om eventuelle nye kriteriesett på følgende to områder (tenk også på effektiv saksbehandling):
    i. Redusert ressursbruk/miljøbelastning, godt inneklima gjennom innovasjon i bygningskonstruksjon og byggemetoder?
        - Eksempler: energibruk/miljøbelastning over hele livsløpet; spesifikke kriterier for materialbruk eller byggemetoder
    ii. Boligstandard eller bygningskvaliteter som bidrar til helse, miljø og gode levekår?
        - Eksempler: kriterier knyttet til utforming av boligområder, boligtyper, planløsninger

F. Huskestikkord for intervjuerne (etter samtalen)

a. Dele ut / ettersende selvrapporteringsskjema hvor relevant.

b. Spørre etter relevante kontakter i bransjen (utbyggere) og kommuner i regionen.

c. Spørre etter regional HB-statistikk (hvis vi ikke har fått det fra Midt-Norge; spørsmålet rettes

Intervjuguide – medarbeidere i Husbanken

Informasjon til informanten: Kartlegging bestilt av HB Midt-Norge. Tema for studien er forvaltning av kvalitetskriterier i grunnlån, hva er praksis og hvordan påvirker det måloppnåelsen. Fokus er på alle kvalitetsaspekter dekket av kriteriene for grunnlån til nye boliger, med spesiell vekt på uu.

Dette er et læringsprosjekt der målet er innsikt i arbeidsmetoder ved ulike kontorer, drøfte ulikheter og fellestrekk, og drøfte eventuelle behov for justeringer i låneordningen. Informasjon i rapporten vil ikke kunne spores tilbake til personer, fokus er på praksis ved de ulike kontorene. Personrelatert informasjon håndteres konfidensielt av SINTEF. Som et supplement til intervju av medarbeidere blir det gjennomført samtaler med utvalgte ledere med en litt annen vinkling av spørsmålene.

SINTEF Byggforsk har også fått et annet oppdrag fra Husbanken Midt-Norge om utvikling av nye kriterier for grunnlån til oppføring. De to siste spørsmålene dreier seg om potensielle innspill til dette.

A. Bakgrunnsinformasjon

1. Navn:
2. Arbeidssted:
3. Utdanning/yrkesbakgrunn:
4. Arbeidserfaring andre steder enn Husbanken:
5. Stilling i HB (nevn også tidligere ulike stillinger/steder):
6. Antall år i HB:

B. Individuelt arbeid: Egen rolle og prosess i forvaltning av grunnlån

1. Hva er din rolle i saksbehandlingen knyttet til grunnlån for nye boliger?
2. Kan du beskrive en ”typisk” søknadshåndtering, slik den arter seg for deg?
   - Kan du gi et anslag på hvor mye tid du bruker på et søknad/prosjekt? (Det bør være relatert til spesifisert prosjektstørrelse/boligtype/kvalitet osv., gjerne bruk et konkret prosjekt som case)
   - Er det en mal/standard for dette på kontoret? Blir du målt på dette – hvordan?
   - Hvilke verktøy (kriteriesett, sjekklister, prosedyrer etc) er viktig for deg i vurdering av søknaden - hvordan bruker du de?
3. Hvordan bruker du IKT i saksbehandlingen?
   - Har dere gode systemer som understøtter vurderingsprosessene.
   - Hva kan forbedres? Hvilke begrensninger / muligheter ser du?
4. Hva legger du mest vekt på i vurderingen av søknaden?
   - Hvordan vurderer du søknader ut fra kriteriet om UU? Er det etablert en fast prosedyre for dette? I hvilken grad inngår utøvelse av skjønn i prosessen?
   - Hvordan vektlegges UU i forhold til andre kvalitetskriterier, som energi- og miljøkvaliteter?
5. Hvordan har arbeidet med UU endret seg over de siste årene?

C. Samarbeid (internt og med eksterne)

6. Hvordan samarbeider du med andre på kontoret i konkrete søknadsløp?
   - Hvem samarbeider? (Skjer det på eget initiativ eller er det forventet?)

- Skiller det seg ut tema med større grad av samarbeid?
- Hvor mye samarbeid vs individuell søknadsbehandling?
- Gjøres vurderingen av flere sammen, som team?
- Eller kjennetegnes prosessen av flere faser, der ulike eksperter og beslutningsnivå er involvert til ulike tider?

7. I hvilken grad tror du samarbeidet påvirker kvalitet og effektivitet?
8. Hvordan samarbeider du med fagansvarlige kontor (UU, grunnlån, energi/miljø)?
9. Hvordan foregår dialogen med kunden?
    - I tidligfase, undervegs i prosessen? hvor tett er dialogen – hvor mye råd og veiledning gir du? (ser en på tegninger/energiberegninger om det blir spurt om?)
    - Hvilke verktøy er hensiktsmessige i hvilke faser av kommunikasjonen og i hvilken grad tilrettelegges kommunikasjonen i forhold til bruker?
    - Hvilke kriterier og kompetanseområder står i fokus?
    - Hvilke erfaringer har du med møter med kunden i forkant? (læring, videre samarbeid etc.)
10. Inkluderer prosessen andre eksterne, ut over kunde? I så fall, hvem og hvordan?
    a. Er det forskjeller i arbeidsmåten relatert til f.eks. bransjer, boligtyper, ulike kvalitetsområder?
    b. I hvilken grad har geografisk nærhet noe å si for saksbehandlingen?

D. Kontinuerlig forbedring og læring

11. Hvordan jobber dere med erfaringsdeling og kunnskapsutvikling ved deres kontor? Hvordan lærer dere av hverandre (verktøybruk, vurdering av vanskelige saker, kundedialog etc)
12. Har dere egne rutiner, fora, tiltak som er dedikert til dette? Er det aktiviteter som er spesielt rettet inn mot grunnlån / UU? Er disse gode nok, tydelige nok?
13. Byr den regionale situasjonen rundt kontoret på bestemte muligheter og/eller begrensninger når det gjelder læring og kompetanseutvikling?
14. Hvordan jobber Husbanken med tjenesteutvikling generelt - hvordan kan en legge til rette for økt læring mellom ulike region-kontor?
15. Er det andre ting som kan gjøres for å utvikle en mer forutsigbar og omforent praksis (i regionkontorets ansvarsområde og hele Husbanken), og derigjennom øke bokvaliteten, spesielt med hensyn til universell utforming og energi- og miljøkvaliteter?

E. Videreutvikling av kriterier for grunnlånet

16. Ut fra din erfaring og markeds-/bransjekunnskap: På hvilken måte / i hvilken retning burde / kunne kriteriene for grunnlånet videreutvikles?
    - I lys av skjerpete krav i TEK15 og kommende TEK20: Enda mer avanserte krav for grunnlån eller krav på andre områder / andre aspekter innenfor dagens kvalitetsområder?
    - Eventuelle kriterier relatert til andre kvalitetsområder?
17. Har du noen mening om eventuelle nye kriteriesett på følgende to områder (tenk også på effektiv saksbehandling):
    i. Redusert ressursbruk/miljøbelastning, godt inneklima gjennom innovasjon i bygningskonstruksjon og byggemetoder?
        - Eksempler: energibruk/miljøbelastning over hele livsløpet; spesifikke kriterier for materialbruk eller byggemetoder
    ii. Boligstandard eller bygningskvaliteter som bidrar til helse, miljø og gode levekår?

- Eksempler: kriterier knyttet til utforming av boligområder, boligtyper, planløsninger

F. Huskestikkord for intervjuerne (etter samtalen)

a. Dele ut / ettersende selvrapporteringsskjema.

b. Spørre etter relevante kontakter i bransjen (utbyggere) og kommuner i regionen.

c. Spørre etter regional HB-statistikk (hvis vi ikke har fått det fra Midt-Norge; spørsmålet rettes eventuelt bare til lederen).

LOGG Navn/ID:

Arbeidsaktiviteter siste uke:

INDIVIDUELT ARBEID MED GRUNNLÅN

Antall søknader du behandlet: _____

Total tid (timer, minutter) brukt på individuell saksbehandling: _____

MØTER

Tid (timer, minutter) på interne møter for saksbeh. av grunnlån: _____

Tid (timer, minutter) brukt på møter med søkere av grunnlån: _____

Tid (timer, minutter) på andre møter (ikke relatert til grunnlån): _____

Total tid (timer, minutter) brukt på møter: _____

ANDRE AKTIVITETER

Tid (timer, minutter) brukt på annen saksbehandling: _____

Tid (timer, minutter) brukt på faglig utvikling: _____

Tid (timer, minutter) brukt på administrasjon: _____

TOTAL ARBEIDSTID (TIMER) DENNE UKEN: _____

LOGG Navn/ID:

Aktiviteter/tidsbruk på utvalgte søknader: Søknad I

SAK (STIKKORD-TITTEL): _____

Var du hovedansvarlig for søknaden (ja/nei): _____

Type søker (OBS – kun nye helårsboliger). Kryss av:

Utbygger boligblokker, urban sammenheng	
Utbygger boligblokker, spredt bebyggelse/felt utenbys	
Utbygger småhusfelt	
Kommunal/fylkeskommunal enhet	
Privat lånsøker enebolig	

TIDSBRUK

Anslått total tid (timer, minutter) brukt på søknaden: _____

Tidsbruk per del-aktivitet (anslag i prosent):

Direkte kontakt med søker (møter, telefoner, epost): _____

Administrativ behandling, inkl. vurdering av kostnader, areal o.l.: _____

Vurdering av energi/miljø kriteriet: _____

Vurdering av kriteriet om universell utforming: _____

Drøfting med andre:

Ved eget kontor: _____ Ved andre HB kontor: _____

Eksperter/andre utenfor HB: _____

LOGG Navn/ID:

Aktiviteter/tidsbruk på utvalgte søknader: Søknad II

SAK (STIKKORD-TITTEL): _____

Var du hovedansvarlig for søknaden (ja/nei): _____

Type søker (OBS – kun nye helårsboliger). Kryss av:

Utbygger boligblokker, urban sammenheng	
Utbygger boligblokker, spredt bebyggelse/felt utenbys	
Utbygger småhusfelt	
Kommunal/fylkeskommunal enhet	
Privat lånsøker enebolig	

TIDSBRUK

Anslått total tid (timer, minutter) brukt på søknaden: _____

Tidsbruk per del-aktivitet (anslag i prosent):

Direkte kontakt med søker (møter, telefoner, epost): _____

Administrativ behandling, inkl. vurdering av kostnader, areal o.l.: _____

Vurdering av energi/miljø kriteriet: _____

Vurdering av kriteriet om universell utforming: _____

Drøfting med andre:

Ved eget kontor: _____ Ved andre HB kontor: _____

Eksperter/andre utenfor HB: _____

LOGG Navn/ID:

Aktiviteter/tidsbruk på utvalgte søknader: Søknad III

SAK (STIKKORD-TITTEL): _____

Var du hovedansvarlig for søknaden (ja/nei): _____

Type søker (OBS – kun nye helårsboliger). Kryss av:

Utbygger boligblokker, urban sammenheng	
Utbygger boligblokker, spredt bebyggelse/felt utenbys	
Utbygger småhusfelt	
Kommunal/fylkeskommunal enhet	
Privat lånsøker enebolig	

TIDSBRUK

Anslått total tid (timer, minutter) brukt på søknaden: _____

Tidsbruk per del-aktivitet (anslag i prosent):

Direkte kontakt med søker (møter, telefoner, epost): _____

Administrativ behandling, inkl. vurdering av kostnader, areal o.l.: _____

Vurdering av energi/miljø kriteriet: _____

Vurdering av kriteriet om universell utforming: _____

Drøfting med andre:

Ved eget kontor: _____ Ved andre HB kontor: _____

Eksperter/andre utenfor HB: _____

Vedlegg 2: Intervjuguide Bransje og kommune

Intervjuer – Bransjeaktører og kommuner

Intervjuguide:

- Hvor stor andel av prosjektene deres er Husbankenfinansiert?
    - Internt og hos bransjen generelt

- Hvordan vurderer dere kriteriesettene?
    - Er Husbankens grunnlån attraktivt for dere og bransjen generelt?
    - Fokuseres det på riktige kriterier?

- Har dere et samarbeid med Husbanken, og hvordan foregår dette?
    - Husbankens regionkontor sin arbeidsmåte/metodikk
    - Varighet av samarbeid
    - Forbedringspotensiale

- Hvordan bygger man generelt i bransjen i regionen når man ikke har finansiering fra Husbanken?
    - Er det kvalitetsforskjeller?
    - Mer forskjeller på UU, Miljø/Energi eller begge?

- Hvilke kvaliteter/kriterier velger dere å bygge etter uten Husbanken-finansiering?
    - UU
    - Energi/Miljø
    - Tas Grunnlåns-kriteriene med i andre prosjekter? Hvilke og hvordan?

SINTEF

Teknologi for et bedre samfunn

www.sintef.no