



Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 2011/56291-3

Arkivkode: 008

Dato: 29.11.2011

Høringsuttalelse fra Statens råd for likestilling av funksjonshemmede - NOU 2011: 15 Rom for alle - En sosial boligpolitikk for fremtiden

Vi viser til brev av 23.8.2011 vedlagt *NOU 2011: 15 Rom for alle – En sosial boligpolitikk for fremtiden*. Saken er behandlet i møte 18.11.2011 i Statens råd for likestilling av funksjonshemmede.

Vi viser også til prosjektleder Mariann Jodis Blomlis foredrag av NOUen i rådsmøtet 6.9.2011 og ønsker herved å takke for hennes deltakelse. Blomli opplyste at boligutvalget i liten grad har gått inn på spørsmål som er relevant for bosituasjonen til personer med funksjonsnedsettelse som for eksempel «omsorgsgettoer» og universell utforming. Dette er tema som rådet et opptatt av og som rådet mener burde fått en mer sentral plass i utvalgets rapport.

Rådet har lagt vekt på følgende punkter i sin høringsuttalelse:

- Definisjonen av «vanskeligstilte på boligmarkedet»
- Universell utforming/tilgjengelige boliger
- Konkrete tiltak for å hindre «omsorgsgettoer»

Definisjon av «vanskeligstilte på boligmarkedet»

Utvalget legger til grunn følgende definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet: «Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd».

Rådet savner en mer nyansert definisjon av vanskeligstilte. Den strenge definisjonen medfører at enkelte personer som har problemer med å skaffe og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon utelukkes, og man får således ikke full oversikt over antall vanskeligstilte. I tillegg faller personer som er «midlertidig» bosatt i omsorgsboliger eller institusjoner ut av utvalgets definisjon av vanskeligstilt. Det er ikke gitt at de som har et tilbud i en omsorgsbolig eller i institusjon har det boligtilbudet de ønsker. Blant annet gjelder det enkelte personer under 50 år bosatt på sykehjem som bør inkluderes i definisjonen av vanskeligstilte.

Boligutvalget legger til grunn at det er om lag 150.000 vanskeligstilte med et fortsatt uløst boligbehov. Utvalget har lagt til grunn en forståelse av vanskeligstilte på boligmarkedet primært i betydningen av personer som ikke greier å skaffe og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på bakgrunn av en vanskelig økonomisk situasjon (lav inntekt og høy boligkostnad). Rådet kan ikke se at man har kartlagt antall personer som bor i en bolig som ikke er egnet i forhold til en funksjonsnedsettelse. Anslagsvis 13 % av befolkningen over 16 år hadde i henhold til Levekårsundersøkelsen 1997 en boligrelevant funksjonsnedsettelse (kan ikke gå i trapper eller greie vask av boligen)¹. Det er god grunn til å anta at det fortsatt er mange som har en boligrelevant funksjonsnedsettelse. Dette innebærer i så fall at det reelle antallet vanskeligstilte er større enn det boligutvalget har lagt til grunn.

Rådet vil også peke på at en del uføretrygdede har så lav inntekt at det kan være vanskelig å få boliglån fra private banker eller betale markedsleie, likevel er mange trygdede ikke definert som fattige og kommer derfor ikke inn under tiltak som skal motvirke langtids lavinntekt. Rådet mener at personer med en funksjonsnedsettelse som bor i uegnet bolig eller er bosatt i en boform som ikke er i samsvar med overordnede statlige målsettinger om retten til egen bolig, også må inkluderes i definisjonen av vanskeligstilte. Disse personene bør være blant dem kommunene prioriterer for tildeling av startlån og boligtilskudd.

Rådet støtter utvalgets forslag om eierskap. I utgangspunktet bør så mange som mulig eie sine boliger. Dette fører til økt rettsikkerhet og økt økonomisk trygghet.

Universell utforming/tilgjengelige boliger

I mandatet til utvalget pekes det på at demografiske endringer tilsier at antall eldre vil øke og mange vil ha behov for tilrettelagte boliger. Det pekes også på at det vil være utfordringer knyttet til personer med funksjonsnedsettelse. Utvalget skal vurdere hvilke utfordringer som gjør seg gjeldende for ulike grupper vanskeligstilte. Utvalget berører temaet «universell utforming/tilgjengelige boliger» og peker på mulige tiltak, men rådet etterlyser her en konkretisering av virkemidler.

Rådet slutter seg til at kommunene bør arbeide for å oppgradere boligmassen til en mer universelt utformet standard, og at prinsippet også bør gjelde i større grad når kommunene oppgraderer eksisterende boligmasse (pkt 9.5.2). Rådet er også enig i at det er behov for en bred innsats for å øke det samlede volumet av boliger, og at stimulering til etterinstallering av heis og informasjon til boligeiere er en del av dette arbeidet (pkt 6.4.2). Utvalget peker selv på at kun 10 % av boligene i dag har full tilgjengelighet (pkt 1.3). Det er derfor behov for en betydelig oppgradering og dette krever etter rådets oppfatning en planmessig innsats.

Vi har i dag en målsetting om at Norge skal være universelt utformet innen 2025. Innenfor området "Bygg og anlegg" i *Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009 – 2013* er målet knyttet til eksisterende bygg som forvaltes av Statsbygg. Rådet mener det også må utarbeides klare målsettinger for oppgradering av eksisterende boligmasse, og foreslår i den forbindelse at det utarbeides en handlingsplan. Planen bør også omfatte tilhørende uteområder.

¹ NOU 2001 Fra bruker til borger punkt 11.4.2

Et viktig virkemiddel i en slik handlingsplan bør være støtte til etterinstallering av heis. En gjennomgang av boligmassen viser at så mange som 36 % av boligene i bygg med 5 etasjer eller mer mangler heis, og 90 % av boligene i lavblokker mangler heis. Omfanget av etterinstallasjoner er i dag lite – de fleste skjer i eldre gårder på Oslos vestkant. Dagens virkemidler synes ikke å utløse installasjoner i andre markedssegmenter i Oslo². Det er stort behov og potensial for heis i etablert bebyggelse, men det er ofte en krevende prosess å gjennomføre.

Rådet mener at universell utforming av boliger med tilhørende uteområder er et tema som også bør inngå i kommunenes boligsosiale handlingsplaner.

Konkrete tiltak for å hindre «omsorgsgettoer»

I forbindelse med gjennomføringen av ansvarsreformen ble det understreket at boliger som kommunen tilbyr, ikke skal ha institusjonskarakter. Dette er fortsatt en føring fra staten.³ De seneste årene er utviklingen gått i en annen retning enn den som ble fastlagt i Ansvarsreformen (HVPU-reformen) i 1991. Stadig flere kommuner bygger boligkomplekser der mange personer med utviklingshemming blir plassert, jf. Søderstrøm og Tøssebro (2011)⁴:

«Bofellesskapene har fått et helt annet omfang enn tidligere og begynner å ligne en dominerende boligform. Forskjellen fra idealene i reformperioden og føringene som ble lagt den gangen er nå så stor at en må snakke om framveksten av en helt annen type bofellesskap, som mange vil forbinde med ny-institusjonalisering. I alle fall er de større en mye HVPU bygde på 1980-tallet».

Utvalget berører denne problematikken i punkt 9.5.3. Utvalget legger til grunn at det kan være ønskelig for noen å bo i et fellesskap, og nærhet til personale kan gi trygghet for enkelte. Utvalget mener at kollektive boformer ikke er problematisk i seg selv, men det er problematisk hvis den enkelte mangler valgmuligheter og blir plassert i en bolig som skaper hindre for å leve et godt liv. Det er særskilt problematisk med samlokalisering på tvers av ulike grupper, som eldre, personer med nedsatt funksjonsevne, og personer med rus- og psykiatriproblemer. Etablering av denne formen for omsorgsgettoer mener utvalget bør unngås.

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede ser med bekymring på utviklingstrekkene i mange kommuner. Det er viktig å se på hvordan botilbudene utformes i kommunene. Rådet er opptatt av at brukerne får velge bolig ut fra egne forutsetninger og får tjenester tilpasset behovet. Rådet er opptatt av helhet og sammenheng i boligpolitikken - fra overordnede politiske målsettinger gjennom styringssignaler i f.eks. rundskriv og veiledere og til den endelige iverksetting og utforming i kommunene. Rådet viser i den sammenheng til *Informasjons- og utviklingsprogrammet for mennesker med utviklingshemming* hvor det understrekes at det er viktig å legge til rette for at det enkelte menneske får bo slik hun

² Siri Nørve, Lillin Cathrine Knudtson: Nye heis i gamle hus: Gode grep og sterke aktører. NIBR-rapport 2009:21.

³ Informasjons- og utviklingsprogrammet for mennesker med utviklingshemming. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2010

⁴ Sylvia Søderstrøm og Jan Tøssebro: Innfridde mål eller brutte visjoner. NTNU Samfunnsforskning. Rapport 2011Mangfold og inkludering.

eller han selv ønsker. Personer med psykisk utviklingshemming skal ha *ulike* tilbud, ikke bare kollektiv eller *spesielle* boliger for brukere av sosial- og helsetjenester.

I følge Karl Grunewald har man i Sverige unngått store boenheter og samlokaliserte boliger for flere titalls mennesker med ulike diagnoser⁵. I Sverige er det forskriftsfestet at «*I en gruppobostad bör i regel endast tre till fem personer bo. Ytterligare någon boende bör kunna accepteras men endast under förutsättning att samtliga personer som bor i gruppobostaden tillförsäkras goda levnadsvillkor.*»⁶ Kommuner som bryter forskriften kan bli ilagt et forelegg. Av forarbeidene till LSS framgår at gruppeboliger bør legges til vanlige boligområder og at de bør utformes og lokaliseres slik at de ikke får et institusjonelt preg⁷.

Rådet mener at vi har mye å lære av Sverige. Etter rådets oppfatning bør det utformes retningslinjer for Husbanken om boliger for personer med funksjonsnedsettelse. Som modell kan en bruke Husbankens rundskriv fra 1993 om boliger for mennesker med psykisk utviklingshemming hvor det bl.a. slås fast følgende:

- Prosjekter som etter Husbankens vurdering ikke er i tråd med retningslinjene i rundskrivet kan avslås
- Det skal fortrinnsvis ikke være mer enn 4 boenheter i et bofellesskap
- Det skal fortrinnsvis ikke være mer enn 4 boenheter i et bokollektiv
- Ved vurdering av lånesøknad vil det bli lagt stor vekt på at boligene lokaliseres i et vanlig bomiljø. Bygging av nye boliger på institusjonsområde eller konsentrasjon av boliger for mennesker med spesielle hjelpebehov, kategoribebyggelse, skal unngås

I et foredrag på rådets konferanse 17.11.11 «*Få hjula i gang*» henviste Johans Sandvin til Trond Bliksværs doktoravhandling «*I skuggen av reformane*» fra 2005. Ordningen med «*omsorgsboliger innebærer en institusjonalisering av sambandet mellom tjenesteyting og bolig, hevder Bliksvær. Bolig og tjenester blir «smelta saman på nye måtar gjennom ein samla finansieringsmodell og regelverk. Eit uttrykk for dette er ein sterk tendens til samlokalisering av bustader og tenestefunksjonar. Ein ser også at unge menneske som i utgangspunktet har behov for ein fysisk tilpassa bustad ender opp med å bu i omsorgsbustader samlokalisert saman med hjelpetrengande eldre (s. 208).*»

Rådet mener at vektlegging på omsorgsboliger til dels synes å ha fortrent andre ordninger og hensyn i den sosiale boligpolitikken. Når vi vet at beboere i omsorgsboliger i stor grad må planlegge sine gjøremål etter personalets turnus og tilstedeværelse, sier det seg selv at personer med nedsatt funksjonsevne som er i ordinært arbeid vil ha dårlig nytte av tilbud om plass i omsorgsbolig. Det kan også spørres om det er riktig at hensynet til den kommende eldrebølgen i stor grad skal få influere den statlige boligpolitikken rettet mot mennesker som har et assistansebehov eller en som har en boligrelevant funksjonsnedsettelse.

⁵ Intervju med Karl Grunewald i Samfunn for alle nr. 4/2011

⁶ SOSFS 2002:9 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Se "Antal boende" – "Allmänna råd".

⁷ Socialstyrelsen (2007): Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. Stöd för rättstillämpning och handläggning, s. 30.

Rådet vil også trekke fram et annet moment fra Sandvins foredrag. Han peker på at det er få sentrale politiske dokumenter som omhandler bolig for funksjonshemmede som behandler hensynet til sysselsetting. Sandvin understreket i sitt foredrag at en effektiv sysselsettingspolitikk for personer som sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet forutsetter muligheten til å være mobil. Men mobiliteten begrenses av at en svært begrenset del av boligmassen er tilgjengelig for funksjonshemmede. Sandvin sier også det er forbundet med risiko for ikke å få de tjenester en har behov for hvis en velger boliger som ikke er lokalisert i nærheten av omsorgsbaser eller ikke er tildelt via kommunen. I omsorgsboligområder blir beboerne først og fremst omsorgsmottakere. Sandvin sier bl.a. følgende:

«Det går vel an å arbeide selv om en bor i omsorgsbolig, med sikker adgang til tjenester? Det er mulig, men hva slags arbeid? Det vernede verkstedet som ligger vegg i vegg, kanskje, hvor det ikke gjør så mye om en kommer sent, eller må gå litt tidlig for å tilpasse seg turnusene i omsorgsbasen. Det er imidlertid ikke mye til boforhold for unge karrieremennesker som i tillegg til å tilpasse seg et krevende yrkesliv, skal pleie sine sosiale nettverk.»

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede mener det er behov for å gi tydeligere føringer for Husbankens finansiering av boliger for personer med funksjonsnedsettelse slik at en gjennom vilkårene for støtte begrenser muligheten for bygging av større bofellesskap og «omsorgsgettoer».

Med hilsen



Henning Aanes
rådsleder

Joseph Vasquez
fung. sekretariatsleder