

www.nfunorge.org
Youngstorget 2B, 0181 Oslo
Postboks 8954, Youngstorget,
0028 Oslo
Telefon: 22 39 60 50
Telefaks: 22 39 60 60
E-post: post@nfunorge.org
www-facebook.com/NFU Norge



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Oslo, 12.03.21

Høring – Forslag til lov om kommunens ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet

Det vises til høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet som gjelder ovennevnte høring.

NFU sitt overordnede syn på forslaget

Behov for en egen boligsosial lov – men loven bør gå lenger

NFU ser et stort behov for en egen boligsosial lov. Vår erfaring er at lovverket etablerer rammer for kommunal politikk, mens styringsdokumenter som verken er i lov eller forskriftsform, har lett for å bli utelatt i kommunal planlegging. KS har ved flere anledninger markert seg ved å hevde at kommunene kun er forpliktet av lov og forskrifter gitt i henhold til lov, ikke konvensjoner, rundskriv, veiledere, statlige strategier og planer mm. Denne markeringen er blitt styrket etter grunnlovsfestingen av det kommunale selvstyret.

Den boligsosiale loven bør gå lenger enn departementets forslag. I forbindelse med lovforslaget, bør en også endre de statlige finansieringsordningene, slik at formålet med en boligsosial lov kan ivaretas. Dette vil kreve at mennesker med utviklingshemming kommer inn under de statlige finansieringsordninger for vanskeligstilte på boligmarkedet. I praksis, er i dag alle som skal etablere seg i boligmarkedet lagt inn under investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem - et helse- og omsorgspolitisk tiltak. Vi mener i tillegg at det er nødvendig med gjeninnføring av øremerkede tilskudd.

Skal en sikre en boligsosial politikk i samsvar med nasjonale målsetninger, som har vært siden 1990, CRPD, målsetningene i regjeringens strategi for sosial boligpolitikk og formålet som fremgår av lovforslagets § 1, så må en:

- Skille mellom bolig og tjenester også for mennesker med utviklingshemming og ikke knytte dem sammen slik som med investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem.
- Mennesker med utviklingshemming må regnes som vanskeligstilte i boligmarkedet og komme inn under, og gis tilstrekkelig med tilskudd rettet mot vanskeligstilte i boligmarkedet.
- Forhindre reinstitusjonalisering gjennom store bofellesskap.
- Statlige virkemidler i boligpolitikken må bygge på likestilling og rettes mot personen og ikke til bygget.
- Legge til rette for selvbestemmelse og valgmuligheter slik som uttrykt i CRPD.

NFU vil minne om stortingsmeldingen om grunnleggende rettigheter for mennesker med utviklingshemming som er varslet ferdigstilt fra Kulturdepartementet denne våren. Både boligpolitikk og boligsosialpolitikk vil nødvendigvis være sentrale deler i den kommende meldingen. Det kan være både ønskelig og påkrevd med en koordinering av meldingen/arbeidet med meldingen og en kommende boligsosiale lov.

Om bakgrunnen for NFU sine synspunkter

Fra helseinstitusjon til vanlig hjem

Grunnlaget for dagens politikk overfor mennesker med utviklingshemming, finner en i st.meld. 47 (1989-1990) «Om gjennomføring av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming». Stortinget har flere ganger lagt til grunn at reformen står ved lag. Bolig og tjenester var reformens to desidert viktigste områder.

Fra st.meld. 47 (1989-1990), avsnitt 5.2, kan en lese:

«Gjennom reformen skal forholdene legges til rette for at personer med psykisk utviklingshemning så langt som mulig kan leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfull tilværelse i fellesskap med andre.

Mennesker med psykisk utviklingshemning skal sikres en nøktern og god bolig etter de samme normene som offentlig boligpolitikk forøvrig legger opp til»

«Videre skal lokalisering og utforming ikke skille dem fra andre boliger»

Finansieringen ble forutsatt gjennomført ved Husbankens finansieringsordninger for vanskeligstilte.

Fra vanlig hjem til helseinstitusjon

I kjølvannet at st.meld. nr. 25 (2005-2006), kom demensplan 2015 som i tillegg til demens også dekket mennesker med kognitiv svikt. Et sentralt virkemiddel var investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem. Opphavet var mangel på sykehjemsplasser og at vi blir stadig flere eldre.

I praksis finansieres i dag alle nye boliger for mennesker med utviklingshemming med investeringstilskuddet. Mennesker med utviklingshemming er uføretrygdet og

avhengig av tilskudd- og/eller tilrettelegging for å kunne skaffe seg egne hjem. Investeringsstilskuddet gis kun til kommunen som dermed får full kontroll med hva som skal bygges, hvor det skal bygges og hvem som skal få leie eller kjøpe leilighetene.

Kravene til omsorgsboliger skiller seg vesentlig fra politikken overfor mennesker med utviklingshemming slik den ble formulert i st.meld. 47 (1989-1990) og slik Stortinget og ansvarlige statsråder gjentatte ganger har presisert. Investeringsstilskuddet styres etter tildelingsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet og oppfattes mer som et helse- og omsorgspolitisk tiltak enn boligpolitikk for vanskeligstilte.

Dagens ordning med investeringsstilskuddet, gjør det også vanskelig å nærme seg artikkel 19, pkt. a i FNs funksjonshemmedekonvensjon (CRPD) som sier «at mennesker med nedsatt funksjonsevne har anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de skal bo, på lik linje med andre, og ikke må bo i en bestemt boform». I denne forbindelsen kan vi også minne om likestillings- og diskrimineringsombud Hanne Bjurstrøm som hevder «*Det er godt dokumentert at utviklingshemmede ikke får oppfylt retten til å velge bosted og hvem de skal bo sammen med. Dermed ser vi gapet mellom politiske målsettinger og realiteten*» (NRK Ytring den 10. sep. 2018).

I sosial sammenheng, oppstår institusjonen i det en kobler tjenester og bolig. Investeringsstilskuddet har denne koblingen innebygd i sine retningslinjer for tildeling. I dag er det vanlig at selv personer med lett utviklingshemming som ikke har eller kun i liten grad har behov for tjenester bosettes i institusjonslignende kommunale bofellesskap med personalbaser. Ordningen bidrar til å skape klienter. Praksisen medfører også at kommunene gjennom å regulere tilbudet av omsorgsboliger, kan regulere kommunens utgifter til omsorgstjenesten. Så lenge personen bor i barndomshjemmet, er det i hovedsak pårørende som yter nødvendige omsorgstjenester.

Vi mener det er et tydelig diskrimineringsaspekt ved de statlige finansieringsordningene, som i praksis benyttes for å segregere boligtilbudet etter beboernes diagnose. Med dagens finansieringsordning, hvor det bygges spesielle boliger kun beregnet for mennesker med utviklingshemming, vil det kreve et overskudd av omsorgsboliger dersom en skal ha valgmuligheter med hensyn til hvor og hvordan en vil bo. Flytting fra steder hvor en mistrives, blir svært vanskelig. Hvis en derimot legger til rette for at personer med utviklingshemming kan komme seg inn i det ordinære boligmarkedet, så vil det kunne åpne for en større valgfrihet.

NFU har vansker med å se sterke begrunnelser for å knytte tilskuddet til bygg, slik som med investeringsstilskuddet. Målet er å hjelpe personen og da bør virkemidlene knyttes til personen og ikke til bygget.

Omsorgsboligene oppfattes også som helseinstitusjoner selv av kommunene og andre offentlige etater. Blant de siste kjente tilfellene av denne misforståelsen, var besøksforbudet overfor mennesker med utviklingshemming som VG avdekket. Kommunene anvendte anbefalingene fra Helsedirektoratet vedrørende sykehjem og var åpenbart ikke klar over at bofellesskapene for mennesker med utviklingshemming

besto av private hjem hvor verken kommunen eller Helsedirektoratet har myndighet til å innføre besøksforbud.

Tilsvarende opplever vi fra folkeregisteret, som registrerer personer med utviklingshemming, som bor i omsorgsbolig, på «klientadresse». Skatteetaten anser personer med utviklingshemming sin adresse som "opplysninger som røper et klientforhold", jf. folkeregisterloven § 9-1, og dermed som beskyttelsesverdig. Skatteetaten mener adressen til personer med utviklingshemming faller inn under institusjoner som barnehjem, fengsler, rusomsorgen, psykiatriske avdelinger og asylmottak. Dette medfører at adressen hemmeligholdes, gjør blant annet samhandling mellom offentlige tjenestetilbud vanskeliggjøres.

Store bofellesskap må unngås. Det blir til administrative systemer som blir bestemmende for de fleste av livsområdene til beboerne, dvs. som i opphavet til institusjonskritikken og nedleggelsen av institusjonsomsorgen i hele den vestlige verden. Institusjonskritikken var et vesentlig fundament i nedleggelsen av institusjonsomsorgen og gjennomføringen av reformen for mennesker med utviklingshemming. For å unngå en slik reinstitusjonalisering som en har sett de siste 15 årene, hadde Husbanken tidligere klare regler med hensyn til bofellesskapenes størrelse med mer (se f.eks. rundskriv HB-1212 og HB-1255). Det er behov for at staten igjen gir klare føringer for hvordan bofellesskap skal utformes.

Om CRPD artikkel 19

Etter CRPD artikkel 19 bokstav a, skal det sikres «at mennesker med nedsatt funksjonsevne har anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de skal bo på lik linje med andre, og ikke må bo i en bestemt boform».

Departementet skriver i høringsnotatet at «det er imidlertid ikke helt klart hvor langt artikkel 19 går i å pålegge statene å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan bo der de velger, med et nødvendig tjenestetilbud og med rimelig tilrettelegging på stedet».

Det er ikke klart hva departementet mener med en slik uttalelse, all den tid det ikke er forsøkt klarlagt hva som ligger i artikkel 19. Etter vår mening er det uansett en uakseptabelt passiv holdning til konvensjonen. NFU mener at fokus må være på at konvensjonen er ratifisert og skal oppfylles.

CRPD-komiteen har i General comment no. 5 (2017) utdypet artikkel 19. Om det normative innholdet i artikkelen, skriver komiteen blant annet at pakkeløsninger, eksempelvis hvor tilgangen til bolig og tjenester gjøres avhengig av hverandre, ikke er i tråd med artikkel 19.

Videre skriver departementet at rettighetene i CRPD ikke kan håndheves for norske domstoler siden konvensjonen ikke er inkorporert i norsk rett. Norge forpliktet seg til å etterleve konvensjonen da den ble ratifisert i 2013. Denne forpliktelsen gjelder selv om CRPD ikke er inkorporert i norsk lovgivning. Da må en sikre at rettighetene i artikkel 19 a kommer til uttrykk i annen norsk lovgivning. Det finnes imidlertid ingen bestemmelser i norsk rett i dag, som tilsvarer rettighetene som kommer til uttrykk i

CRPD artikkel 19. Vi mener derfor at departementet må benytte denne anledningen til å innarbeide forpliktelsene i CRPD artikkel 19 a i den nye boligsosiale loven.

Innspill til det konkrete lovforslaget

Til § 1 Lovens formål

Departementet skriver om forslaget at formålet er å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig, samt at ansvaret gjelder både overfor de som ikke har bolig og de som har en uegnet bolig. NFU vil påpeke at det fremgår av CRPD artikkel 19 at det skal sikres at mennesker med nedsatt funksjonsevne har anledning til å velge bosted. På denne bakgrunn mener vi at det i formålsparagrafen bør presiseres at «vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig etter eget valg».

Til § 4 Kommunens organisatoriske ansvar

Det fremgår av forslagets første ledd andre punktum at kommunen skal samarbeide med andre offentlige aktører som kan bidra til arbeidet for vanskeligstilte på boligmarkedet. Om forslaget fremgår det i høringsnotatet at «Selv om det ikke fremgår av lovforslaget, fremhever departementet at interesseorganisasjoner og andre private aktører som er engasjert i sosialt arbeid, i mange tilfeller kan være egnede samarbeidsaktører for kommunen».

Etter CRPD artikkel 4 punkt 3 skal partene aktivt trekke inn og rådføre seg med organisasjoner som representerer mennesker med nedsatt funksjonsevne i arbeidet med å utvikle og gjennomføre lovgivning og politikk som tar sikte på å gjennomføre konvensjonen. For å gjennomføre artikkel 19 om blant annet anledning til å velge bosted, skal følgelig interesseorganisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne involveres. Sett hen til at departementet i sin uttalelse om forslaget trekker frem at interesseorganisasjoner ofte vil være egnede samarbeidsaktører for kommunen, ser NFU ingen grunn til at dette ikke skal fremgå også av lovteksten. Etter vårt syn vil dette synliggjøre og være en påminner for kommunene om å involvere interesseorganisasjoner.

Videre anser NFU særlig kommunens plikt til å ta boligsosiale hensyn i den kommunale planleggingen som sentralt for oppfyllelse av CRPD artikkel 19. For at personer med utviklingshemming skal få en reell valgfrihet når det gjelder valg av bosted, må den enkelte kommune ha tilstrekkelig utvalg av boliger. Dette fordrer at kommunene har oversikt over behovet for boliger og planlegger i tråd med dette. NFU er på denne bakgrunn positive til forslaget til lovtekst i § 4 andre ledd om kommunens organisatoriske ansvar.

Til § 5 Kommunens plikt til å gi individuelt tilpasset bistand overfor vanskeligstilte på boligmarkedet

Departementet skriver vedrørende sine vurderinger og forslag, at de mener det er behov for å styrke kommunenes lovfestede ansvar på det boligsosiale feltet. Dette er etter vår mening lite i tråd med den passive formen § 5 har fått. Det heter at kommunen «skal gi» individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet. Etter dette fremgår det imidlertid at «slik bistand kan blant annet gå ut på». For å

utgjøre en reel styrking av kommunens lovfestede ansvar, er det etter vår oppfatning nødvendig at ordlyden her endres til «slik bistand skal gå ut på».

I § 5 første ledd bokstav g heter det at bistand kan gå ut på «å tildele lån, tilskudd eller annen økonomisk støtte». Vi vil påpeke at dette forutsetter at kommunen har økonomiske midler, som igjen forutsetter at det øremerkes midler til slike lån og tilskudd.

I forslag til § 5 annet ledd foreslås det kommunen skal utforme tilbud i samarbeid med den enkelte, og tilpasse bistanden etter den enkeltes behov. Medvirkning i utformingen av tilbud, fra den som trenger bistanden, er helt sentralt for å sikre oppfyllelse av CRPD artikkel 19. Vi mener at den enkeltes ønsker og meninger om eget behov må tillegges stor vekt når kommunen utformer et tilbud. I tillegg er medvirkning en så viktig faktor, at dette bør være en rettighet for den enkelte. Vi mener at ordlyden i bestemmelsen bør være slik:

Kommunen vurderer hvilken bistand som skal gis. Kommunen skal i samarbeid med den enkelte tilpasse bistandens art og omfang til den enkeltes behov. *Den enkelte har rett til å medvirke i utformingen av tilbudet. Kommunen skal legge stor vekt på den enkeltes mening.*

Til § 7 Klage

Det fremgår av forslag til § 7 at «Fylkesmannen skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn.» Kommunens plikt til å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte, herunder å tilby startlån og tilskudd, er allerede underlagt kommunens selvstyre i dag. Dagens praksis viser at mange kommuner ikke evner å oppfylle sine forpliktelser etter gjeldende regelverk. Vi mener at kommunene hittil ikke har vist seg tilliten verdig i håndteringen av bolig sosiale virkemidler, og at det derfor ikke kan legges vekt på det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn. Vi mener at denne setningen må tas ut av lovforslaget.

Til § 8 Tilsyn

NFU støtter forslaget om statsforvalteren skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter etter § 5. Vi mener at tilsyn er et egnet og et nødvendig virkemiddel for å oppnå lovens formål. Samtidig mener vi at tilsynsansvaret i tillegg bør omfatte kommunens planleggingsansvar etter forslaget § 4. Departementet fremholder at det er uheldig å gi adgang til å føre tilsyn med enkeltelementer av kommunens planlegging. Utover regler om kommunalt selvstyre, er det ikke begrunnet nærmere hvorfor det er uheldig å føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av planleggingsansvaret i § 4. Samtidig henviser departementet til at kommunens oppfyllelse av plikten til å ha oversikt over boligbehovet og planlegge i henhold til dette, vil ha stor betydning for om kommunen klarer å oppfylle pliktene i lovforslagets § 5.

Som henvist til ovenfor er planleggingsansvaret i § 4 en viktig forutsetning for å oppfylle statens forpliktelser i CRPD artikkel 19. God planlegging er også en forutsetning for å kunne oppfylle lovforslagets § 5. Når dette henger så tett sammen, mener vi det er nødvendig å gi statsforvalteren mulighet til å føre tilsyn med

kommunenes oppfyllelse av planleggingsansvaret etter § 4. På bakgrunn av slikt tilsyn kan statsforvalteren bekrefte at kommunen har god planlegging eller gi veiledning om hvilke momenter kommunen bør vektlegge mer i videre planlegging. Statsforvalteren har ingen sanksjonsmuligheter mot kommunen etter dagens regelverk. Vi mener derfor at tilsyn og veiledning fra statsforvalteren knyttet til plikter i § 4 ikke griper unødvendig inn i det kommunale selvstyre. Samtidig bidrar slikt tilsyn til å styre rettssikkerheten til innbyggerne.

I pkt. 9.6 skriver departementet at «Departementet legger til grunn at merkostnadene ved tilsyn ikke vil være store, siden bolig normalt kan integreres i øvrig tilsyn på andre tjenesteområder.» Vi vil understreke at det må være mulig å føre tilsyn kun med oppfyllelsen av reglene om bolig, uten at dette har tilknytning til andre tjenesteområder. For eksempel må en klage på vedtak etter § 5 eller manglende oppfyllelse av plikten etter § 4 og § 5 kunne utløse tilsyn på dette området, uten at det samtidig er behov for tilsyn i oppfyllelsen av plikt til å yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester. Bolig og nødvendige helse- og omsorgstjenester er separate forhold, og skal ikke tilbys som en pakkeløsning, selv om en kan ha behov for begge deler. Dette for å sikre at personer med behov for helse- og omsorgstjenester skal ha samme mulighet til å flytte og velge selv hvor en vil bo, i tråd med CRPD artikkel 19.

Med vennlig hilsen

(sign.)
Jens Petter Gitlesen
Forbundsleder

(sign)
Hedvig Ekberg
Generalsekretær