



Grannes den 28. september 2021

Innspill til Ekspertgruppe for evaluering av bostøtten

Norsk Forbund for Utviklingshemmede er knyttet til diagnose, men diagnose er lite relevant med hensyn til bostøtte. De mest interessante forholdene her, er manglende muligheter for å delta i arbeidsmarkedet, manglende tilpasningsmuligheter i boligmarkedet og avhengigheten av tilskudd- og gunstige finansieringsordninger for å skaffe seg leilighet og bli boende. Karakteristika som mennesker med utviklingshemning trolig deler med de fleste med trygdeordningen Ung ufør og flere andre uføretrygdede.

Mennesker med utviklingshemning har rett til en nøktern og akseptabel levestandard, på lik linje med andre. Dette prinsippet ble fastslått i st.meld. 47 (1989-90) og er siden blitt gjentatt flere ganger. Med Norges ratifikasjon av FNs funksjonshemmedekonvensjon, ble prinsippet sterkere forankret.

Så godt som alle med utviklingshemning har trygdeytelsen Ung ufør som de får på 18-års dagen og som vedvarer til den erstattes med alderstrygd. Knapt noen er i ordinært arbeid på ordinære betingelser, men et mindretall har en lav motivasjonslønn fra arbeidsmarkedstiltaket VTA, dagtilbud og tilsvarende aktivitet. Det viktigste middelet mot fattigdom, er yrkesdeltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet. Slik samfunnet er organisert, så synes det umulig for mennesker med utviklingshemning å bli inkludert i det ordinære arbeidsmarkedet på ordinære vilkår.

I perioder har har så godt som alle med utviklingshemning mottatt bostøtte. I årene etter trygdereformen, mottok kun de som kom inn under overgangsordningen bostøtte. I andre perioder har flertallet mottatt bostøtte.

Svak økonomi blant personer med utviklingshemning kan i all hovedsak forklares med følgende forhold:

- Lav inntekt. De absolutt fleste mottar trygdeytelsen Ung ufør fra fylte 18 år.
- Høy husleie
- Høye boligpriser eller høye byggekostnader
- For lave offentlige tilskudd og finansieringsbetingelser for boligkjøp
- Høye kommunale egenandeler for omsorgstjenester og transport

Foruten boligpriser og byggekostnadene, er det stat og kommune som styrer de andre faktorene som er årsak til dårlig økonomi og staten har stor innflytelse overfor kommunene.

Fra Husbanken er jeg blitt vist oversikter som viser at når bostøtten går ned, så øker utgiftene til kommunal sosialhjelp. Sosialhjelp springer ut fra fattiglovene og forsorgstenkningen og er ment å være midlertidig ordning til mottakerne igjen har fått orden på sitt liv og sin økonomi.

Det store flertallet av voksne med utviklingshemning bor i kommunale utleieboliger, ofte omsorgsboliger. Et mindretall eier sin leilighet. I begge tilfellene er leilighetene finansiert gjennom Husbankens tilskudds- og låneordninger.

Mennesker med utviklingshemning kan ha en svært svak økonomi, svakere enn satsene gitt i forskrift om livsoppholdssatser ved utleggstrekk og gjeldsordning. Det er ikke uvanlig med en månedsløye på 12.000 kroner i nyere kommunale bofellesskap. Med trygdeordningen Ung ufør, har en rundt 20.000 kroner utbetalt per måned. I tillegg kan en risikere å måtte betale vesentlige månedlige beløp i egenandeler til omsorgstjenester og transport.

Når gruppen mennesker med utviklingshemning får en såpass lav brutto inntekt at de kvalifiserer til bostøtte, så kommer det av at trygden ikke strekker til.

Svært få mennesker med utviklingshemning har muligheter for valg og tilpasninger i boligmarkedet. Det vanlige er at en må ta til takke med det tilbudet som kommunen gir. Mulighet for å flytte er det få som har.

Bostøtten har mange negative sider og virker tildels mot sin hensikt

Bostøtten er en overslagsbevilgning. De utbetalte beløpene styres med bostøttemodell og satsene i regelverket. De årlige utbetalingene har i liten grad stått i forhold til de underliggende økonomiske forholdene til potensielle bostøttemottakere, så langt NFU har erfart. Bostøtte er noe som kommer og går. Noen år er inntektsgrensen for høy, andre år kvalifiserer en til bostøtte. Slik er det til tross for den enkeltes svært stabile økonomiske situasjon over år. Med trygdereformen kom ikke flere med utviklingshemning inn under ordningen fordi brutto inntekt ble over inntektstaket for bostøtte, selv om disponibel inntekt ble forverret for mange. Trygdereformen medførte også at en kom over inntektsgrensen for skjerming av kommunale egenandeler, fri rettshjelp og andre ordninger.

Det har vært to overgangsordninger i forbindelse med endringer i bostøtteordningen. Overgangsordninger er problematisk med hensyn til likebehandling. Konkret fører det til at personer som allerede mottok bostøtte fortsatte å motta bostøtte, mens personer i samme økonomiske situasjon ikke mottok bostøtte, ofte fordi de ikke var etablert i egen bolig i tidsrommet hvor overgangsordningen gjaldt fra. Husleiene er stort sett høyest i de nyeste leilighetene. Overgangsordningene medførte at de som hadde størst behov for bostøtte, ble ekskludert i fra ordningen.

Fra den gang det var mer utbredt at mennesker med utviklingshemning fikk bostøtte, så har en eksempler på at bostøtten var høyere enn motivasjonslønnen og motivasjonslønnen medførte at en passerte inntektstaket. Resultatet ble at fikk svekket disponibel inntekt som følge av å jobbe.

Trygdeoppgjøret kan medføre svekket disponibel inntekt for noen av våre medlemmer. Etter vårens trygdeoppgjør fikk vi tilbakemelding fra medlemmer i Trondheim som tapte rundt 1000 kroner måneden i disponibel inntekt fordi trygdeoppgjøret medførte at de kom over inntektsgrensen for bostøtte.

Husleietaket medfører at bostøtteordningen i liten grad treffer dem med størst behov for bostøtte. For Trondheim kommune, dekker bostøtten husleie opp til 7859 kroner per måned. I nyere omsorgsboliger kan husleien være over 12.000 kroner per måned. De som har lav husleie kan få et godt tilskudd gjennom bostøtten, mens de som må betale høye husleier sliter.

Økning i bostøtten kan også medføre at personer med utviklingshemning blir fattigere som følge av husleieøkninger. Ved fastsettelse av husleie i kommunale omsorgsboliger, er det ikke uvanlig at økning i statlig bostøtte brukes som et argument for å øke de kommunale husleiene. Slik kan bostøtten bli en inntektsoverføring til kommunen og en belastning for leietaker.

Egenandeler til omsorgstjenester inngår ikke i utregningene av bostøtte. Før trygdereformen var en skjermet mot høyet egenandeler gjennom vederlagsforskriften. Denne skjermingen forsvant med trygdereformen fordi brutto inntekt for høy. Praktisk bistand er like essensielt som bolig og har nøyaktig samme effekt på beboers- og kommunens budsjetter som kommunal husleie.

Hvem har en utviklingshemning og hvor mange er de

I utarbeidelse av velferdsordninger er størrelsen på personkretsen avgjørende i kostnadsberegninger. Ingen vet hvor mange som har en utviklingshemning. Utviklingshemning er ingen konkret og klart definert diagnose, men består av tre kriterier. Tilstanden skal ha inntruffet i utviklingsperioden, dvs. før fylte 18 år. En skal ha store utfordringer med dagliglivsferdigheter og en IQ under 70. Alderskriteriet er det eneste klart objektive kriteriet. Når det gjelder IQ, så vil testresultatene variere mellom gjentatte målinger. Intelligens skal være normalfordelt og normalfordelingens hale er eksponentielt voksende. Dvs. at flest ligger nært 70-grensen hvor testresultatene er usikre. For dagliglivsferdigheter er det ikke utarbeidet standardiserte testresultater. Imidlertid er diskusjonen om tall og mørketall mindre interessant. Bostøtte utløses av forholdene inntekt, bokostnader og bosted, ikke av diagnose.

Det er to tilnæringer for å anslå personkretsen av mennesker med utviklingshemning. Personer over 16 år med diagnosen utviklingshemning og som mottar omsorgstjenester, inngår som kostnadsnøkkel i rammetilskuddet til kommunene og utløser et rammetilskudd på 744.000 kroner per person. Rundt 20.000 personer med utviklingshemning er registrert i departementets kriteriedata for rammetilskuddet til kommunene.

I så godt som alle tilfeller, vil en person med utviklingshemning være under trygdeordningen Ung ufør. Det er drøyt 78.000 personer med denne trygdeordningen. De fleste av disse vil ikke ha diagnosen utviklingshemning, men det betyr neppe noe særlig i denne sammenhengen. Det er ikke diagnosen, men funksjonsnedsettelsen som medfører at en kan forventes å ikke kunne delta på ordinære vilkår i arbeidsmarkedet og derved være avhengig av trygd, bostøtte og andre velferdsordninger gjennom livet.

Staten har mange virkemidler utenom bostøtte

Staten bestemmer størrelsen på uføretrygden Ung ufør, låne- og tilskuddsordningene gjennom Husbanken. Husleieloven er også et statlig ansvar. Disse virkemidlene er trolig mer enn

tilstrekkelige og mer velegnet enn bostøtteordningen, for de fleste i gruppen utviklingshemmede. Trygden kan økes, husleiene kan styres, låne- og tilskuddsordningene kan styrkes. Regelverkene bak ordningene kan endres og differensieres.

Stadig flere kommuner begrunner husleieøkninger med innføring av gjengs leie etter husleielovens § 4-3. Hva som er gjengs leie for leiligheter i omsorgsboliger som verken er fritt omsettelige, ikke kan omdisponeres til annet bruk eller overføres andre grupper av leietakere, finner en ikke svar på verken i loven eller lovens forarbeider. Det blir som å innføre markedspris for et gode som ikke finnes i markedet. Blir leien for høy, så er utfallet på forhånd kjent. Spørsmålet blir kun hvem som skal ta kostnaden, – beboer, staten eller kommunen.

Det finnes utallige måter å regulere feltet på, blant annet:

- Husbanken gir i dag kommunene svært rundhåndede tilskudd og lånebetingelser både for omsorgsboliger og andre bygg. Lån og tilskudd fra Husbanken er såpass gunstige at det kan settes vilkår om fastsettelse av leie, i det minste overfor visse grupper. Wien-modellen sier f.eks. at boutgiftene ikke skal overstige en tredjedel av netto inntekt.
- En kan gjøre unntak fra husleielovens bestemmelser om gjengs leie for de gruppen som gjennom hele livet vil måtte være utenfor arbeidslivet.
- Husbankens tilskudds- og utlånsordninger kan dreies fra kommunen og bygget mot dem som i dag aldri vil kunne bli aktører i det ordinære boligmarkedet. En bør søke virkemidler som i størst grad treffer dem som en ønsker å støtte. Investeringsstilskuddet for omsorgsboliger og sykehjem støtter primært kommuner og bestemte typer bygg. En dreining av tilskuddsordninger mot beboer, vil også kunne bidra til realisering av FNs funksjonshemmedekonvensjon, artikkel 19, pkt. a og vil kunne bidra til at mennesker med utviklingshemming kan få mulighet til å flytte fra steder hvor de ikke trives.
- En kan øke trygdeytelsen Ung ufør. Trygdeytelsen kan differensieres geografisk for å ta høyde for eventuelle forskjeller i husleienivå.

Diskriminering av mennesker med utviklingshemming

Norge forpliktet seg i 2013 til å etterleve FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Med hensyn til bostøtte og alternative velferdsordninger er spesielt konvensjonens artikkel 19, pkt. a. av interesse:

Artikkel 19 Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet

Konvensjonspartene erkjenner at alle mennesker med nedsatt funksjonsevne har samme rett som andre til å leve i samfunnet, med de samme valgmuligheter, og skal treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for å legge til rette for at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal kunne gjøre full bruk av denne rettighet, og bli fullt inkludert og delta i samfunnet, blant annet ved å sikre:

a) 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,

Norge er i henhold til artikkel 4 forpliktet til å «treffe alle lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak som er hensiktsmessige for å virkeliggjøre de rettigheter som er nedfelt i denne konvensjon».

Artikkel 19 etterleves i liten grad. Svært få får anledning til å velge bosted, hvor og med hvem de skal bo, på lik linje med andre. Det vanligste er at en tilbys leilighet i en kommunal omsorgsbolig. Valget består av å takke ja eller nei til tilbudet. Da vil de fleste takke ja. Omsorgsboligene blir ofte institusjonspregede. Med helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2a, ble omsorgsboligene også sidestilt med sykehjem.

Ansvar for boligpolitikken overfor vanskeligstilte i boligmarkedet sorterer under kommunal- og moderniseringsdepartementet. Men boligpolitikken overfor mennesker med utviklingshemning følger Demensplanen som ligger under Helse- og omsorgsdepartementet. De aktuelle støtte og tilskuddsordningene i Husbanken, styres gjennom Husbankens tildelingsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet, ikke gjennom tildelingsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Mennesker med utviklingshemning flytter i stor grad inn i omsorgsboliger finansiert med investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem. Tilskuddet er raust. I tillegg gis det momskompensasjon ved bygging av omsorgsboliger. Tilskuddet gis til kommunen som har tildelingsrett i 30 år. Den politisk målsetning er at mennesker med utviklingshemning i størst mulig grad skal kunne bo på samme måte som andre. Da virker det underlig med tilskuddsordninger som subsidierer spesielle boliger med 70 prosent av kostnadene samtidig som det er full kostnad for ordinære boliger.

Det er vanskelig å se hvorfor målsetningene i boligpolitikken overfor vanskeligstilte i boligmarkedet ikke skal ha gyldighet og relevans også overfor mennesker med utviklingshemning.

Husbankens spesielle ordninger for omsorgsboliger er trolig en vesentlig årsak til at svært få med utviklingshemning eier egen bolig og at færre får anledning til å flytte. I den grad det er snakk om flytting, erfarer NFU at flytting ofte er initiert av kommunen, mot beboers interesse.

Når romslige tilskuddsordninger er knyttet til bygget og ikke til personen, så kan det stimulere til manglende vedlikehold. Det er billigere å bygge nytt enn å vedlikeholde eksisterende boliger.

Ekspertgruppens mandat gir store frihetsgrader med hensyn til gruppens anbefalinger. Bostøtte kan ha sin funksjon som midlertidig løsning eller som løsning for dem få som faller mellom samfunnets øvrige velferdsordninger. Bostøtten kan være målrettet i situasjoner hvor husholdet står overfor spesielt høye husleier. Generelle løsninger på fattigdom, bør tilordnes andre virkemidler en bostøtte. Bostøtte bør først og fremst være et tiltak overfor husholdninger med svak økonomi som opplever svært høye bokostnader for et hjem av nøktern standard.

Bostøtten bør være statlig. Statlige ordninger er mer velegnet for å sikre likebehandling. Rettsikkerheten er gjennomgående sår. Sentralledet i NFU bistår hvert år i rundt 600 klagesaker. Dette er i all hovedsak klagesaker knyttet til kommunene. Det er lite klagesaker på statlige ordninger i forhold. Overføring av bostøtten til kommunene, kan medføre store utfordringer for mange som er avhengig av bostøtte, men som ikke har ressurser til å ta opp kampen mot kommunen.

NFU vil be ekspertutvalget om å løfte blikket til andre velferdsordninger, legge opp til løsninger som bidrar til en boligpolitikk hvor mennesker med utviklingshemning har en akseptabel økonomi og får mulighet til å bo som andre, på samme måten som andre bestemmer hvor og med hvem de vil bo, kunne eie sin egen bolig og kunne flytte hvis de mistrives der hvor de bor. Ordningen bør være stabil og forutsigbar.

Med hilsen

Jens Petter Gitlesen
rådgiver

tlf. 41101342