

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Oslo, 14. mars 2021

## Høring om forslag til ny boligsosial lov om kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet

Vi viser til høringsnotat om ny boligsosial lov om kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Nedenfor følger SAFO sitt høringssvar.

Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO) er en paraplyorganisasjon for Norges Handikapforbund (NHF), Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) og Foreningen Norges Døvblinde (FNDB). Vår felles visjon er likeverd og likestilling for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Organisasjonene samarbeider om å gjøre FN-konvensjonen om rettighetene for mennesker med nedsatt funksjonsevne til en realitet i Norge.

SAFO sitt høringssvar kan oppsummeres som følger:

- ◇ **Forslaget til ny boligsosial lov oppfyller ikke forpliktelsene knyttet til artikkel 19 i funksjonshemmedekonvensjonen CRPD. Det må legges føringer om lik rett til en bolig i det ordinære boligmarkedet, og mot å etablere segregerte bomiljø.**
- ◇ **Mangel på universelt utformede boliger og lavere levekår for funksjonshemmede reduserer funksjonshemmedes muligheter i det ordinære boligmarkedet, samt presser funksjonshemmede over i omsorgsghettoer og mini-institusjoner.**
  - Kommunene må forpliktes til å sikre økt andel universelt utformede boliger
  - Personrettede tilskudd, øremerket i statsbudsjettet, til etablering, tilpassing bolig, utredning og prosjektering, må gjeninnføres.
- ◇ **Formålsparagrafen må tydeliggjøre retten til å velge boform, bosted, med hvem man vil bo og hvor.**
- ◇ **Kommunene må forpliktes, ikke bare til å ha oversikt over universelt utformede boliger, men også ansvar for å øke andelen av universelt utformede boliger i kommunen.**
- ◇ **Forslaget må i større grad speile et likestillingsperspektiv og fremme boligpolitiske virkemidler. Kommunene må forpliktes til å tilby innbyggerne alle tjenestene og virkemidlene som er nevnt i punktene § 5, a-j.**

- ◇ I sin klagebehandling må statsforvalteren legge vekt på formålet med loven og forpliktelsene det krever av kommunene, for å sikre bolig og likestilling av alle innbyggerne, i pakt med CRPD, artikkel 19.
- ◇ Statsforvalteren skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter etter § 5. Disse pliktene vil, i pakt med vårt forslag, også innebære kommunalt planleggingsansvar etter forslaget § 4, en kommunal plikt til å øke andelen universelt utformede boliger, målsetninger og føringer om likestilling, like muligheter til å bo i ordinære bomiljø, og at segregerte løsninger ikke skal etableres.

Forslaget til ny boligsosial lov oppfyller ikke forpliktelsene knyttet til artikkel 19 i funksjonshemmedekonvensjonen CRPD

- ◇ Forslaget demmer ikke opp mot reinstitusjonalisering av mennesker med funksjonsnedsettelse generelt og mennesker med utviklingshemming spesielt
- ◇ Forslaget støtter ikke opp under funksjonshemmedes mulighet til å velge bosted, og hvor og med hvem de skal bo, på lik linje med andre
- ◇ Forslaget gir ikke funksjonshemmede frihet til å velge boform

Realiteten i mange kommuner i dag er at kommunene øker samlokaliseringen av boliger som huser funksjonshemmede, at boligene plasseres på egne steder i kommunen, og gjerne i tilknytning til personellbaser med tjenesteytende personal. En rekke konsulentfirmaer anbefaler flest mulig boliger samlet på et sted, tilknyttet personellbaser for å effektivisere ressursene og redusere kostnadene knyttet til ressurskrevende tjenester. Husbankens investeringstilskudd fremmer praksisen, da tilskuddets retningslinjer kobler tjenester og bolig, og siden øremerkede personrettede tilskudd over statsbudsjettet er fjernet. Funksjonshemmedes mulighet til å skaffe seg en tilpasset og egnet bolig i ordinære bomiljø er betraktelig begrenset.

En del kommuner benytter også mangelen på føringer om ikke-segregerte og likestilte bomiljø, til å presse mennesker med funksjonsnedsettelse som er avhengig av kommunale helse- og omsorgstjenester, inn i samlokaliserte og segregerte boligmiljøer. Kommunene bidrar på denne måten til klare brudd på funksjonshemmedes rett til å velge bosted, og boform, hvor man vil bo, og med hvem. Utviklingen er i ferd med å føre til re-institusjonalisering av mennesker med funksjonsnedsettelse generelt, og da i særlig grad mennesker med utviklingshemming. Ansvarsreformen på nitti-tallet hadde som målsetting å bygge ned de store institusjonene for mennesker med utviklingshemming. I dag er de på full fart tilbake, både for mennesker med utviklingshemming og andre mennesker med funksjonsnedsettelse.

## Bosituasjonen for mennesker med funksjonsnedsettelse – brudd på funksjonshemmedes menneskerettigheter

- ◇ Mangel på boliger som er universelt utformet og lavere inntekter enn andre, reduserer funksjonshemmedes valgmuligheter på boligmarkedet.
- ◇ Mangel på fysisk tilrettelagte boliger i det ordinære boligmarkedet henviser mange funksjonshemmede til samlokaliserte omsorgsghettoer for funksjonshemmede.
- ◇ Slutt på personrettede tilskudd til etablering, tilpassing bolig, utredning og prosjektering som var øremerket i statsbudsjettet, bidrar også til økt bruk av omsorgsboliger og miniinstitusjoner i kommunene.

I dag er kun mellom 10 og 20% av landets boliger tilrettelagt for bevegelseshemmede og andre personer med funksjonsnedsettelse. Da TEK 17 avløste TEK10, ble kravene til universell utforming i boliger redusert, noe som innebar redusert mulighet for økning i antall fysisk tilrettelagte boliger. Situasjonen på boligmarkedet, med økte priser både når det gjelder kjøp og leie av bolig bidrar i tillegg, sammen med funksjonshemmedes ofte lave inntekter, til et svært mye mer begrenset utvalg av boliger enn for personer uten funksjonsnedsettelse. Regjeringens intensjon om å øke kommunenes mulighet til å gi dispensasjon fra kravet om universell utforming, samt å supplere dagens formålsbestemmelse i Plan- og bygningsloven med en ny bestemmelse om tilgjengelighet i tillegg til den eksisterende formuleringen om universell utforming, er et ytterligere bidrag til å redusere funksjonshemmedes valgmuligheter på boligmarkedet.

Mangel på universelt utformede boliger, og begrensede økonomiske ressurser hos mange funksjonshemmede bidrar til at omsorgsboliger og kommunale mini-institusjoner i form av mange samlokaliserte boliger plassert rundt en omsorgsbasis, fremstår som eneste reelle alternativ for en rekke funksjonshemmede. For en del kommuner er dette en kjærkommen og villet utvikling, da de ser muligheten til å effektivisere nødvendige omsorgstjenester ved at tjenestemottakerne samlokaliseres rundt tjenestetilbudet. I en del tilfeller bruker også kommunene funksjonshemmedes tjenestebehov som pressmiddel for å styre de enkelte tjenestemottakerne mot omsorgsghettoer/ store samlokaliserte boliger. Dagens finansieringsordning, med et investeringstilskudd hvis retningslinjer kobler tjenester og bolig, legger til rette for utviklingen av dagens nye institusjoner for funksjonshemmede. Tilskuddet gis til kommunene, som dermed får full kontroll med hva som skal bygges, hvor det skal bygges og hvem som skal få leie eller kjøpe leilighetene.

Når investeringstilskudd til kommunene er det offentlige svar på finansiering av boliger for vanskeligstilte, og de personrettede øremerkede tilskuddene er fjernet, har mennesker med funksjonsnedsettelse svært redusert mulighet til å eie eller leie bolig i det ordinære boligmarkedet. Reformen for mennesker med utviklingshemming på nittitallet var tuftet på å legge til rette for at «mennesker med psykisk utviklingshemning» skulle «sikres en nøktern og god bolig etter de samme normene som offentlig boligpolitikk ellers legger opp til», videre at «lokalisering og utforming ikke» skulle «skille dem fra andre boliger» og at man «så

langt som mulig kan leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfull tilværelse i fellesskap med andre»<sup>1</sup>. I praksis finansieres i dag alle nye boliger for mennesker med utviklingshemming med investeringstilskuddet, og mini-institusjonene popper opp. De benyttes ikke bare for mennesker med utviklingshemming, men også for andre grupper funksjonshemmede. Utviklingen fører til segregerte boligmiljøer for funksjonshemmede, totalt på tvers av intensjonen om likestilling for funksjonshemmede og som et klart brudd på funksjonshemmedes menneskerettigheter.

### Ny boligsosial lov må fremme funksjonshemmedes menneskerettigheter

Norge underskrev funksjonshemmedekonvensjonen CRPD i 2007 og ratifiserte den i 2013. Norge har med dette forpliktet seg til å tolke norsk lov i overensstemmelse med FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med funksjonsnedsettelse. Departementet sår i høringsnotatet tvil om hvor langt statens ansvar til å oppfylle funksjonshemmedes menneskerettigheter strekker seg. 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».

Departementet gir i høringsnotatet ingen vurdering av hva som ligger i artikkel 19, og hvordan denne skal tolkes. Det kommer derfor ikke frem hva departementet mener med uttalelsen. Etter vår mening er det uansett en uakseptabel passiv holdning til konvensjonen. Fokus må være på at konvensjonen er ratifisert og skal oppfylles. CRPD-komiteen gir i General comment no. 5 (2017) en nærmere utdypning av 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.

Departementet påpeker videre i sitt høringsnotat at rettighetene i CRPD ikke kan håndheves for norske domstoler siden konvensjonen ikke er inkorporert i norsk rett. SAFO er svært uenig i en slik tolkning og vil understreke at 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. Når CRPD ennå ikke er inkorporert i norsk lovgivning, bør man for å sikre etterlevelse av artikkel 19, sørge for at rettighetene i artikkel 19 a kommer til uttrykk i annen norsk lovgivning. Dessverre kan det i høringsnotatet synes som at departementet er mer opptatt av å argumentere seg ut av menneskerettighetsforpliktelsene som følger av CRPD, enn å bidra til fullgod etterlevelse slik at funksjonshemmede kan leve og bo selvstendig, og på lik linje med andre velge bosted, boform, men hvem de skal bo, og hvor.

### Konkrete kommentarer og forslag til endringer i lovteksten

Lovforslaget som foreligger er i hovedsak en samling av dagens bestemmelser, og tilfører ikke boligpolitikken nødvendig substans eller rettigheter. Ei heller fremmer det funksjonshemmedes likestilling og muligheter til å skaffe seg bolig på lik linje med andre.

Perspektivet må endres fra helse til likestilling for å fremme en sosial boligpolitikk, og boligpolitiske virkemidler må løftes tydeligere frem. Staten må gjeninnføre boligtilskudd for enkeltpersoner, øremerket over statsbudsjettet. Alle kommunene må forpliktes i ny lov til å tilby boligtilskudd, som et av sine virkemidler.

---

<sup>1</sup> St.meld. 47 (1989-1990), avsnitt 5.2.

Det må inkluderes krav om at kommuneplanleggingen skal bidra til aktivt å øke andelen universelt utformede boliger. Kommunene skal ikke bare ha oversikt over andelen boliger som er universelt utformet og tilgjengelig for alle. De må også forpliktes til å i kommuneplanen å øke andelen universelt utformede boliger, både for leie og eie.

#### § 1 – Lovens formålsparagraf

For å fremme forpliktelsene knyttet til CRPD artikkel 19, må lovens formålsparagraf tydeliggjøres slik at det ikke foreligger tvil om at loven også skal bidra til å sikre mennesker med funksjonsnedsettelse sine menneskerettigheter knyttet til å leve og bo selvstendig. Vi foreslår følgende presiseringer og tillegg (understreket):

*Formålet med loven er å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig som har tilfredsstillende størrelse og kvalitetsstandard og fysisk tilgjengelighet, og som ligger i et nærmiljø som er bra for den eller de som skal bo der. Loven skal sikre retten til å velge bosted, og hvor og med hvem man vil bo, på lik linje med andre innbyggere.*

#### §3 – Definisjoner

Fysiske barrierer må inn i definisjon slik at det blir føring for kommunenes arbeid i planarbeid og overfor enkeltpersoner:

*I denne loven menes med: «vanskeligstilte på boligmarkedet»: personer som av økonomiske, sosiale, eller helse- og omsorgsmessige årsaker ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde egnet bolig som nevnt i § 1. Vanskeligstilte er også personer som hindres i å skaffe bolig eller bli boende fordi boligmassen ikke er fysisk tilgjengelig*

#### § 4 – Kommunenes organisatoriske ansvar

SAFO er positive til at kommunene får et ansvar for å skaffe oversikt over boligmassen og behovet for ordinære og tilpassede boliger, men kravet er ikke ambisiøst nok for å sikre egnede boliger til mennesker med funksjonsnedsettelse. Kommunene må også få ansvaret for at «alle skal kunne skaffe og beholde en egnet bolig». Det må legges føringer om universell utforming og en aktiv rolle i kommuneplanleggingen. Å begrense kommunenes ansvar til å skaffe seg oversikt bidrar ikke til å sikre egnede boliger. Kommunene må også få et ansvar for å øke andelen universelt utformede boliger. Det må legges føringer om likestilling, like muligheter til å bo i ordinære bomiljø, og at segregerte løsninger ikke skal etableres.

#### § 5 – Kommunenes plikt til å gi individuelt tilpasset bistand overfor vanskeligstilte på boligmarkedet

Departmentet skriver i høringsnotatet at de mener det er behov for å styrke kommunenes lovfestede ansvar på det boligsosiale feltet. Dette er lite i tråd med den passive formen som § 5 preges av. Det gir lite føringer når lovparagrafen inkluderer en liste med hva «bistand KAN gå ut på». Her må ordlyden 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.**

Tjenesteperspektivet dominerer. SAFO mener at forslaget må endres slik at det i større grad speiler et likestillingsperspektiv og fremmer boligpolitiske virkemidler. Kommunene må forpliktes til å tilby innbyggerne alle tjenestene og virkemidlene som er nevnt i punktene a-j.

Vi foreslår følgende formulering i innledningen:

*Kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet for å gjøre det mulig å bo og leve selvstendig på lik linje med andre.*

Kommunale forpliktelser må gjelde samtlige punkter a) til j), og teksten må omformuleres til konkrete virkemidler som man kan søke på.

Punkt e) må ta inn: bistand til å gjøre boligen funksjonell og fysisk tilgjengelig.

Punkt g) må ta inn tilby tilskudd til etablering, prosjektering og boligtilpassing,

I slutten av § 5 står det: Kommunen vurderer hvilken bistand som skal gis. Kommunen skal i samarbeid med den enkelte tilpasse bistandens art og omfang til den enkeltes behov. SAFO foreslår følgende tilføyelse og presisering:

*Kommunen plikter å fremme innbyggerens rett til selvbestemmelse, selvstendig liv og til å være en del av samfunnet.*

## § 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 boligsosiale 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. Statsforvalteren bør heller legge vekt på formålet med loven og forpliktelsene det krever av kommunene, for å sikre bolig og likestilling av alle innbyggerne, i pakt med CRPD, artikkel 19.

## § 8 - Tilsyn

SAFO støtter forslaget om statsforvalteren skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter etter § 5. Vi mener at tilsyn er et egnet og nødvendig virkemiddel for å oppnå lovens formål. Samtidig mener vi at tilsynsansvaret i tillegg bør omfatte kommunens planleggingsansvar etter forslaget § 4. I pakt med SAFO sine forslag om at kommunene må forpliktes til å øke andelen universelt utformede boliger, at det må legges føringer om likestilling, like muligheter til å bo i ordinære bomiljø, og at segregerte løsninger ikke skal etableres, vil vi påpeke at også dette må inkluderes i statsforvalterens tilsynsansvar.

Med vennlig hilsen

**Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner**

Tove Linnea Brandvik  
Styreleder

Janne Skei  
Daglig leder



SAFO, Postboks 8953 Youngstorget, 0028 Oslo, Tlf 22 39 60 50. Epost- [post@safo.no](mailto:post@safo.no)