

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
postmottak@kmd.dep.no



Norges
Handikapforbund

Vår dato: 11.03.2021
Vår ref.: Guri Henriksen

Forslag til ny boligsosial lov. Høringssvar fra Norges Handikapforbund

Vi viser til høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 02.12.2020, med forslag til ny boligsosial lov om kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.

Departementets forslag

Departementet vil styrke det boligsosiale arbeidet gjennom en ny lov. Det er en oppfølging av regjeringens strategi for den sosiale boligpolitikken. Formålet med ny lov er å realisere det politiske målet om at alle skal kunne bo trygt og godt. Loven skal klargjøre regelverket og kommunenes ansvar, og gi et mer likeverdig tilbud. Loven skal videreføre ansvaret i sosialtjenesteloven, helse- og omsorgsloven og lov om bostøtte og boligtilskudd. Et ekspertutvalg skal gå gjennom bostøtten og det foreslås derfor ikke endringer nå. Boligtilskudd er omfattet av forslag til ny boligsosial lov.

Oppsummering av NHF sine synspunkter

Et boligmarked med lav fysisk tilgjengelighet og høye priser for eie og leie, produserer ulikhet. Dette gjør at mange blir vanskelig stilt i å skaffe seg bolig. Vi forventer at en ny lov skal gi et løft, slik at flere kan skaffe seg bolig og bli boende. Lovforslaget er i hovedsak en samling av dagens bestemmelser. Vår vurdering er at forslaget ikke tilfører boligpolitikken nødvendig substans eller rettigheter, og ikke fremmer funksjonshemmedes likestilling og muligheter til å skaffe seg bolig på lik linje med andre.

- Vi mener staten må følge opp sine forpliktelser etter CRPD, slik at menneskeretten det er å kunne leve og bo selvstendig blir en realitet for funksjonshemmede, på lik linje med andre.
- Hovedpremisset i loven er kommunal frihet og rammestyring. Konsekvensen er at målet om et likeverdig tilbud blir vanskelig å nå. Det betyr at likestillingen ikke blir styrket.
- Boligpolitiske virkemidler må løftes tydeligere fram. Nå dominerer tjenester som løsning.
- Perspektivet må endres fra helse til likestilling, for å fremme en sosial boligpolitikk.
- Staten må gjeninnføre boligtilskudd til enkeltpersoner, øremerket over statsbudsjettet. Alle kommunene må forpliktes i ny lov til å tilby boligtilskudd, som et av sine virkemidler.
- Kommuneplanleggingen må ha krav om å aktivt øke andelen universelt utformede boliger. Bedre tilgjengelighet gir store gevinster for den enkelte og for samfunnet.

Vår samlede vurdering er at forslaget ikke vil gi et løft som sikrer likestilte muligheter til bolig.

NHF sitt perspektiv og krav til boligpolitikken. Fra bruker til borger.

Før vi kommenterer lovforslagets enkeltdeler, vil vi utdype våre hovedsynspunkter på boligpolitikken.

Boligpolitikken må være for oss alle og fremme likestilling

Boligpolitikken skal inkludere alle innbyggere. Det gjør den ikke i dag grunnet fysiske og økonomiske barrierer. Kun 10-20 % av boligmassen oppfyller grunnleggende krav til fysisk tilgjengelighet. Et boligmarked med høyt prisnivå skaper økende ulikhet i tilgang til et trygt og godt sted å bo. Det gjelder både eie og leie. Funksjonshemmede rammes ofte dobbelt opp fordi levekårene er lavere enn i befolkningen generelt og fordi det koster å tilpasse boligen når boligmassen ikke er tilgjengelig.

Utviklingen går i feil retning. Ulikhetene øker. Økt bruk av individuelle tiltak for å kompensere.

Den aktuelle situasjonen er at regjeringen har svekket plan- og bygningsloven og tekniske forskrifter som nasjonalt lovverk. TEK 17 har svakere krav enn TEK10. Regjeringen vil nå endre formålet i plan- og bygningsloven, fra dagens klare føring om universell utforming, til å supplere med ny bestemmelse om tilgjengelighet, definert som særskilte løsninger for funksjonshemmede. Det åpnes for økt bruk av dispensasjoner i kommunene. Dette betyr en svekking av funksjonshemmedes likestilling og universell utforming som klar strategi. (jf. Prop. 64 L, 2020-2021). I kommuner skilles grupper ut fra den ordinære boligpolitikken gjennom bygging av omsorgsboliger, mange som mini-institusjoner, som løsning for å samle funksjonshemmede innbyggere og tjenester.

Det betyr at utviklingen går i feil retning. Ulikhetene øker og en diskriminerende boligpolitikk skal i økende grad kompenseres gjennom omsorgsboligkomplekser, boligsosiale tjenester og boligtilpasning. Disse rettes mot «vanskeligstilte», som tildeles rollen som brukere av helse- og omsorgstjenester og ikke borgere som trenger en tilgjengelig bolig til en overkommelig pris, utfra et likestillingsperspektiv i boligpolitikken. Slik opprettholdes og forsterkes usosial boligpolitikk.

Det betyr at ny lov og en helhetlig boligpolitikk må:

- **Løfte fram likestillingsperspektivet.** Det betyr at kommunens boligpolitikk må fremme muligheter for alle i den ordinære boligmassen, og ikke ha en boligpolitikk for folk flest og en annen for andre innbyggere som ekskluderes. Alle må sikres samme mulighet til å bo godt.
- **Aktivt bidra til å fremme universell utforming og en boligmasse som er tilgjengelig for alle.** Kun 10-20 % av boligmassen fyller grunnleggende krav til fysisk tilgjengelighet (Levekårsundersøkelsen 2007, SSB Scenarioanalyse 2019). Behovet for å oppgradere dagens boligmasse er derfor stort, og vil øke sterkt med den demografiske utviklingen. At nye boliger kan brukes av alle er også sentralt. En boligmasse som er tilgjengelig for alle vil gi stor gevinst for den enkelte og for samfunnet - for alle aldersgrupper. Det er behov for et løft.
- **Fremme funksjonshemmede innbyggers muligheter gjennom tilgjengelige boliger og økonomiske virkemidler.** Det betyr at alle kommuner må forpliktes gjennom sitt planarbeid til å øke den fysiske tilgjengeligheten i dagens boligmasse. I tillegg må staten og samtlige kommuner sørge for økonomiske virkemidler som tilskudd til tilpasning mv., i tillegg til lån.
- **Forplikte alle kommuner.** Vi mener nasjonalt lovverk må forplikte alle kommuner. Dagens bestemmelser i plan- og bygningsloven om universell utforming og tilgjengelighet må følges som et minimum. Samtlige kommuner må tilby alle virkemidlene i ny boligsosial lov.

Kommentarer til høringsnotatet

Til kap. 2. Bakgrunn

Ifølge departementet er det boligsosiale arbeidet lite lovregulert; vesentlig svakere enn lovverket innen helse, utdanning og arbeid. Bakgrunnen for lovforslaget er at *Boligutvalget* i 2010 anbefalte å endre tjenestenes ansvar fra «å medvirke til bolig» til å forplikte seg til å gi nødvendige tjenester til å skaffe bolig. I høringsrunden på *NOU 2011:11 Rom for alle* gikk kommunene imot dette. Regjeringen fulgte ikke opp i *Meld. St. 17 (2012-2013) Bygginge-bu-leve* fordi kommunene ikke skulle pålegges flere rettslige forpliktelser. Departementet vil nå regulere ansvaret tydeligere i ny lov for å sikre bedre og mer likeverdige tjenester. Bolig er svært viktig og det er for store ulikheter mellom kommunene.

- **NHF mener** at forslaget ikke gir nødvendig lovregulering og avklaringer. Kommunene blir i liten grad forpliktet til å gi konkrete tilbud som økonomiske virkemidler. Føringer om mer aktiv bruk av planbestemmelser er for svake til å utbedre dagens boligmasse. Det betyr at loven ikke vil føre til endringer som er nødvendig for å fremme likestilling.

Til kap. 3 Internasjonale forpliktelser

Departementet viser til FNs bærekraftsmål 11, som forplikter statene til å sikre allmenn tilgjengelighet til tilfredsstillende og trygge boliger, til en overkommelig pris. Departementet viser også til CRPD, som skal sikre at menneskerettighetene blir en realitet for funksjonshemmede borgere. CRPD, artikkel 19 skal sikre retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet, med de samme valgmuligheter som andre til å velge bosted. Departementets vurdering er at det er uklart hvor langt statens ansvar går, og at rettighetene ikke kan håndheves for norske domstoler siden konvensjonen ikke er inkorporert i norsk rett.

- **NHF** vil påpeke at staten har ratifisert CRPD og har en plikt til å sikre at artikkel 19 blir en realitet. Dette står tydelig i regjeringens strategi for sosial boligpolitikk. Vi reagerer derfor på departementets unnvikende holdning i høringsnotatet. Vi forventer at departementet aktivt fremmer rettighetene i CRPD i ny boligsosial lov. Loven må pålegge kommunene mye klarere forpliktelser til å innfri konvensjonens bestemmelser, for å sikre likestilte muligheter til bolig. Det gjelder både artikkel 19 Retten til et selvstendig liv og artikkel 9 Tilgjengelighet.

Til kap. 5 Husbanken og Kap. 6 Gjeldende rett

De nasjonale boligtilskuddene som forsvant

Departementet framhever rammestyring som hovedprinsipp og framhever det kommunale selvstyret. En konsekvens er at Husbankens personrettede tilskudd, øremerket i statsbudsjettet, fra 2020 gikk over til kommunalt ansvar og inn i kommunens frie midler. Det gjaldt tilskudd til etablering, tilpassing av bolig, utredning og prosjektering av bolig. Forskriften ble opphevet.

Fra 2020 erstattet regjeringen dette med en kommunal plikt til å behandle søknader (lov om bostøtte og boligtilskudd, 2020). Kommunen plikter ikke å tilby tilskudd og du har ingen rettskrav. Dette er videreført i forslag til ny boligsosial lov. Boligtilskudd er nevnt, men ikke som en forpliktelse.

En tilgjengelig boligmasse gir gevinster for samfunnet. Boligtilskudd er et viktig virkemiddel.

Innbyggere med funksjonsnedsettelse er vanskelig stilt på boligmarkedet både grunnet svak økonomi og fordi 80- 90 % av boligmassen ikke er fysisk tilgjengelig for alle. Funksjonshemmede har lavere levekår enn befolkningen generelt. Årsaker er både lav inntekt og samfunnsmessige barrierer mot arbeidsdeltakelse, og at mange har høye utgifter til tjenester for å leve selvstendig.

En boligmasse med fysiske barrierer produserer ulikhet. Mange blir vanskelig stilt på boligmarkedet. Dette omfatter mange innbyggere; personer som bruker rullestol og andre hjelpemidler, og familier med funksjonshemmede barn. Andelen eldre øker og mange vil trenge hjelpemidler og en bolig som gjør at du kan leve selvstendig. Mange boliger må derfor tilpasses. Boliger uten hindringer gjør at vi alle kan leve sosiale liv og besøke hverandre. Det koster å tilpasse boliger og mange er avhengig av tilskudd eller en kombinasjon av tilskudd og lån. Samtidig er gevinsten av en tilgjengelig boligmasse stor for den enkelte og for samfunnet. Dette er grundig dokumentert i flere utredninger, bl.a. i NOVA-rapport 12/2018 *Bolig i det aldrende samfunnet* (Sjøvoll m.fl.). En av konklusjonene i rapporten er at samfunnet vil få et økt behov for å gjøre dagens boligmasse tilgjengelig og at Husbankens boligtilskudd har stor og vedvarende effekt for boligkvalitet.

Husbanken forvalter investeringstilskudd til kommunene til omsorgsboliger og sykehjem. Når de personrettede tilskuddene nå er uforutsigbare, er det en risiko for at kommuner tilbyr omsorgsbolig i stedet for å bidra til egen, eiet bolig. Det vil fremme institusjonalisering, i strid med mål om likestilling.

I lovforslaget er boligtilpassing knyttet til helse og omsorg gjennom formuleringen i § 5 «*å gi bistand til å tilpasse bolig til individuelle helse- og omsorgsmessige og sosiale behov*». Dette er et annet perspektiv enn tilpassing som boligkvalitet, slik Husbankens retningslinjer har vært.

- **NHF mener** at regjeringen har svekket funksjonshemmedes muligheter på boligmarkedet, og muligheten til å eie egen bolig, gjennom endringene av Husbankens virkemidler og statens ansvar. Dette har også svekket Husbankens samfunnsoppdrag. For mange vil en kombinasjon av lån og tilskudd være nødvendig for å skaffe seg egnet bolig. Vi mener at staten må gjeninnføre boligtilskudd til enkeltpersoner, øremerket over statsbudsjettet. Alle kommuner må forpliktes i ny lov til å tilby boligtilskudd, som et av sine virkemidler. Denne forpliktelsen må gjelde uavhengig av om ordningen gjeninnføres som statlige øremerkede midler. Boligrådgivning må forankres tydeligere.

Til kap. 10 De enkelte delene av lovforslaget.

Til pkt. 10.1. Lovens formål (§ 1)

Vi mener det er bra at lovens formål har med både boligen og nærmiljøet. Det er viktig med en tydelig formålsparagraf, og vi foreslår derfor 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.

Til pkt. 10.3. Definisjoner (§ 3).

Fysiske barrierer i boligmassen er en vesentlig årsak til at mange ikke finner egnet bolig eller ikke kan bli boende. Mange har ikke økonomi til å gjøre utbedringer og blir vanskeligstilt. Boligrådgivning for å utbedre og tilpasse boligen er ofte nødvendig. Vi mener fysiske barrierer må inn i definisjonen slik at dette blir en føring for kommunenes arbeid i planarbeid og overfor enkeltpersoner. Forslag:

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.

Til pkt.10.4. Kommunenes organisatoriske ansvar (§ 4).

Her fastsettes samarbeid på tvers av sektorer og samordning av tjenester, og kommunens ansvar for å skaffe oversikt over boligmassen og behov for ordinære og tilpassede boliger.

Boligen er formålet med samarbeidet. Med bakgrunn i CRPD artiklene 9 og 19, anbefaler vi tillegg: Kommunene skal sørge for samarbeid på tvers for at alle skal kunne skaffe og beholde egnet bolig.

Vi mener det må inn føring om universell utforming og en aktiv rolle i kommuneplanleggingen, forslag: At kommunene har oversikt over andelen boliger som er universelt utformet og tilgjengelig for alle, og forplikter seg i kommuneplanen til å øke andelen, både for eie og leie. I tillegg må det inn føring om at kommunen aktivt bruker sitt reguleringsansvar ved utbygginger for å sikre universell utforming. Dette må også gjelde en andel av småhusbebyggelsen. Det må inn føring om at kommunen fremmer likestilling og ikke etablerer segregerte løsninger for funksjonshemmede.

Vi foreslår å ta inn: Kommunene skal bygge ned samfunnskapte barrierer og arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering, jf. Likestillings- og diskrimineringsloven

Vi anbefaler å vise konkret til formålsbestemmelsen om universell utforming i plan- og bygningsloven, fordi det er en overordnet føring som forplikter kommunene til en boligpolitikk som likestiller innbyggerne.

Til pkt. 10.5. Kommunens plikt til å gi individuelt tilpasset bistand overfor vanskeligstilte (§ 5).

Her dominerer tjenesteperspektivet og vi etterlyser et likestillingsperspektiv og boligvirkemidler. For å komme et skritt videre i retning et likeverdig tilbud i boligpolitikken, er det ikke tilstrekkelig med en liste over hva bistanden *blant annet* kan gå ut på. Vi mener kommunene må forplikte seg til å tilby innbyggerne alle tjenestene og virkemidlene som er nevnt i punktene a) til j). Formålet med ny lov er å klargjøre kommunenes ansvar og forpliktelser, både overfor kommunene og innbyggerne. Vi etterlyser også forpliktelser når det gjelder medbestemmelse. Vi mener at teksten i punktene må være mest mulig konkrete og presis på virkemidler du kan søke på. Forslag til presiseringer:

- 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.*
- «*Blant annet*» må tas ut slik at plikten gjelder samtlige punkter a) til j).
- Tekst må omformuleres til konkrete virkemidler du 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.*

Vi foreslår følgende tilføyelse og presisering: Kommunen plikter å fremme innbyggerens rett til selvbestemmelse, selvstendig liv og til å være en del av samfunnet.

Til pkt. 10.6. § 6 Saksbehandling

Vi mener det er en viktig føring at hovedinnholdet i bistanden skal angis i vedtaket. Vi viser til våre merknader til § 5 om mest mulig konkretisering av virkemidler, slik at man vet hva man kan søke om. Et vedtak må gi deg tilgang til virkemidler og bolig. Et vedtak på tjenester er ikke tilstrekkelig på et område som handler om boligpolitikk og likestilling.

Til pkt. 10.7. § 7 Klage

Det er viktig at enkeltvedtak kan påklages til fylkesforvalter, og vi støtter forslaget.

Vi mener at setningen om at fylkesmannen skal legge stor vekt på hensynet til kommunalt selvstyre ved prøving av det frie skjønnnet må tas ut fordi dette er i direkte motstrid til innbyggers rett til å leve og bo selvstendig. Vår erfaring er at kommunalt selvstyre, med svake forpliktelser og stor frihet til å prioritere hvordan de frie midlene skal brukes, ofte er til hinder for likestilling. Vi mener fylkesmannen derfor må legge vekt på formålet med loven og forpliktelsene det krever av kommunen, for å sikre bolig og likestilling av innbyggerne.

Til pkt. 10.8. § 8 Tilsyn

Vi støtter forslaget om tilsynshjemmel og at statsforvalter fører tilsyn. Vi viser også her til § 5 og vårt innspill om at loven må forplikte kommunene på konkrete virkemidler du kan søke på, og at dette ikke må være valgfritt fra kommunen til kommune. Klageadgang og tilsyn forutsetter et klart og presist lovverk, der det er tydelig for innbyggerne hva du kan søke på.

KONKLUSJON

NHF mener forslaget til ny boligsosial lov ikke svarer godt nok på utfordringene den skal løse. Forslaget forplikter ikke kommunene til et nødvendig løft for at folk som er vanskelig stilt på boligmarkedet skal kunne skaffe seg bolig, eie eller leie, og bli boende – på lik linje med andre innbyggere. Vi mener at staten i langt sterkere grad må følge opp sine forpliktelser i CRPD om retten til tilgjengelighet og retten til å leve og bo selvstendig. Personrettede tilskudd som øremerket virkemiddel fra staten må gjeninnføres og kommunene må forpliktes til aktiv bruk. Vi mener loven i stor grad er en samling av dagens bestemmelser, uten ny substans, rettigheter eller virkemidler. Vi etterlyser aktiv handling og klare forpliktelser om universell utforming, slik at dagens boligmasse i økende grad blir tilgjengelige og kan brukes av alle. Vi mener at samfunnet trenger en langt sterkere lov for å realisere målet om at alle skal kunne bo trygt og godt.

Med vennlig hilsen
Norges Handikapforbund

Tove Linnea Brandvik /s/
Forbundsleder

Sunniva Ørstavik /s/
Generalsekretær