

Marit Ekne Ruud
Siri Nørve

Når skal jeg flytte hjemmefra?

Erfaringer med boliganskaffelse for ungdom med utviklingshemming



Når skal jeg flytte hjemmefra?

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2008:15	På vei til egen bolig. Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007.
NIBR-rapprt 2008:13	Samspeilet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån
NIBR-rapport 2012:25	Boligsosial planlegging i det kommunale plansystemet
NIBR-rapport 2012:27	Boligens betydning for unge i en sårbar livssituasjon

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Marit Ekne Ruud og Siri Nørve

Når skal jeg flytte hjemmefra?

Erfaringer med boliganskaffelse for
ungdom med utviklingshemming

NIBR-rapport 2012:28

Tittel: **Når skal jeg flytte hjemmefra?**
Erfaringer med boliganskaffelse for ungdom med utviklingshemming

Forfatter: Marit Ekne Ruud og Siri Nørve

NIBR-rapport: 2012:28

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-960-0

Prosjektnummer: 2844

Prosjektnavn: Når skal jeg flytte hjemmefra?

Oppdragsgiver: Norsk Forbund for Utviklingshemmede via
ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering

Prosjektleder: Marit Ekne Ruud

Referat: Rapporten setter søkelys på hvilke hindringer og muligheter som møter familier med utviklingshemmede i prosessen rundt det å skaffe bolig. Undersøkelsen er basert på intervjuer med foreldre samt casestudie av seks kommuner med vekt på planlegging og boligtildeling.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: desember 2012

Antall sider: 143

Pris: kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2012

Forord

Denne rapporten belyser tema om boliganskaffelse for ungdom med utviklingshemming basert på foreldres erfaringer og kommuners planlegging og praksis. Prosjektet er støttet av ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering med Extramidler. Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) har vært søkerorganisasjon.

Studien er gjennomført av NIBR. Marit Ekne Ruud har vært prosjektleder og Siri Nørve har vært prosjektmedarbeider. Evelyn Dyb har vært kvalitetssikrer på rapporten.

Første del av studien er basert på intervjuer med et utvalg foreldre til utviklingshemmede ungdom. Vi vil rette en varm takk til familiene som har delt sine erfaringer med oss. Fortellingene har gitt oss innsikt i ulike situasjoner rundt det å skaffe bolig til eget barn, fra den lange ventetiden før boligen er en realitet til hverdagslivet i nytt hjem.

I den andre delen av studien har vi benyttet kommunale plandokumenter og samtaler med ansatte i seks kommuner: Kristiansund, Stavanger, Steinkjer, Melhus, Asker og Oppgård. Vi vil takke ansatte i de seks kommunene for at de har stilt opp og gitt oss verdifull informasjon.

Vi vil også takke vår kontaktperson i Norsk Forbund for Utviklingshemmede Tone Hammerlund for godt samarbeid.

Oslo, desember 2012

Evelyn Dyb
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag.....	5
Summary	10
1 Innledning.....	15
1.1 Problemstillinger	18
1.2 Definisjoner av boligtyper	21
2 Metode og gjennomføring.....	24
2.1 Datakilder og utvalg.....	24
2.2 Intervjuundersøkelse med foreldre.....	25
2.3 Kommuneundersøkelsen	27
3 Perspektiver på feltet.....	30
3.1 Hvem er dagens unge med utviklingshemming?	30
3.1.1 En ”normal” oppvekst	30
3.1.2 Ideologisk skifte innen omsorgspolitikken.....	31
3.1.3 Utviklingshemming som begrep	31
3.1.4 Marginalisering	33
3.2 Boligens betydning i den offentlige diskursen	35
3.2.1 Boligen som investeringsobjekt og identitets- markør	38
4 Den lange ventetiden	40
4.1 ”Vi har ventet i flere år”	40
4.1.1 Brutte løfter.....	44
4.2 Strategier mens man venter på bolig.....	46
4.3 Vi fikk tilbud men takket nei	48
4.4 Positive erfaringer – botilbud fra dag én	51
4.5 Oppsummering	52
5 Å skaffe bolig på eget initiativ	53
5.1 Motivasjon og drivkraft.....	54
5.1.1 Å eie egen bolig	55

5.1.2	Redsel for ensomhet.....	57
5.1.3	Å kunne velge naboer og nabolag	58
5.1.4	Å være flere kan gi bedre tilbud i boligen.....	61
5.2	Hvilke boligtyper ønskes?	62
5.2.1	Fellesskap i boligen	62
5.2.2	Antall enheter i bofellesskapet	65
5.2.3	”Omsorgsghettoer” – rasjonalisering av tjenestetilbudet?.....	68
5.3	Erfaringer fra egne boligprosjekter	70
5.3.1	Kommunenes involvering i prosessen.....	73
5.3.2	Kommunal saksgang – ting tar tid.....	75
5.3.3	Suksessfaktorer.....	76
5.4	”Kommunene knuser boligdrømmen”	76
5.5	Oppsummering	78
6	Endelig i hus – hverdagen i eget hjem.....	79
6.1	Hjemmet som mestringsarena.....	79
6.1.1	Bolig eller hjem?	80
6.1.2	Boligen som arbeidsplass	82
6.2	Organisering av hverdagen	84
6.2.1	Erfaringer med tjenestesiden – ”minste motstands vei”	84
6.2.2	Foreldrene påtar seg ansvar for oppfølging	86
6.2.3	Ulike syn på tjenester i boligen	90
6.3	Små endringer i rutiner – store konsekvenser	92
6.4	Oppsummering	93
7	Utviklingshemmede, kommunal boligpolitikk og plan- legging	95
7.1	Kommunalisering av boligpolitikken	95
7.1.1	Fra boligforsyning til vanskeligstilte.....	96
7.1.2	Den boligsosiale vendingen.....	96
7.1.3	Boligsosial planlegging	97
7.2	Kommunenes planer og praksis i casekommunene... ..	97
7.3	Kristiansund kommune.....	98
7.3.1	Kommunale planer	98
7.3.2	Boligutvikling og tildeling av boliger.....	100
7.4	Stavanger kommune	102
7.4.1	Kommunale planer	102
7.4.2	Til dem som trenger det mest	103
7.4.3	Boligutvikling og tildeling av boliger.....	105
7.5	Asker kommune	107

7.5.1	Kommunale planer	107
7.5.2	Boligutvikling og tildeling av boliger.....	108
7.6	Steinkjer kommune	110
7.6.1	Kommunale planer	110
7.6.2	Boligutvikling og tildeling av boliger.....	111
7.7	Melhus kommune	112
7.7.1	Kommunale planer	112
7.7.2	Boliger og boligtildeing	113
7.8	Oppegård kommune.....	115
7.8.1	Boligutvikling og tildeling av boliger.....	116
7.9	Kommunal planlegging – blir gruppen sett?	117
7.9.1	To sentrale problemstillinger i kommunen	118
8	Forskjellige rasjonaliteter.....	120
8.1	Kommunal planlegging – en forutsetning.....	121
8.2	Foreldre vil bygge selv.....	122
8.2.1	Størrelse og sammensetning i boligene.....	122
8.2.2	Beboernes helsesituasjon endrer seg.....	123
8.2.3	Private eller kommunalt eie?.....	124
8.2.4	Hvordan få til endring.....	126
8.3	Når skal de unge flytte hjemmefra og til hva?	126
8.4	Om å fordele knappe goder.....	127
8.5	Brutte forventninger – bakkebyråkrater under press	129
8.5.1	Det er din tur – køen som fordelingssystem.....	130
8.6	Avsluttende kommentarer	132
	Litteratur	134
	Vedlegg 1 Intervjuguide foreldre.....	141

Sammendrag

Marit Ekne Ruud og Siri Nørve

Når skal jeg flytte hjemmefra?

Erfaringer med boliganskaffelse for ungdom med utviklingshemming
NIBR-rapport 2012:28

I løpet av de siste årene har utviklingshemmedes hverdagsliv fått stadig større oppmerksomhet. Det har blitt lagt vekt på deres muligheter for selvbestemmelse, med idealer om å få leve vanlige liv, med vanlige livsrytmer i vanlige livsløp. Vi vet at det ikke alltid har vært slik. Tidligere har denne gruppen, og deres foreldre, i liten grad kunnet velge hvordan de skulle leve sine liv. Denne rapporten setter søkelys på en sentral del av hverdagslivet, nemlig bolig og hjem, om familienes streven etter å skaffe sine en ønsket bolig på den ene siden og kommunenes praksis på den andre.

Studien har en kvalitativ tilnærming. Datakildene omfatter to kildekategorier; skriftlige kilder som policydokumenter, plandokumenter og faglitteratur, og muntlige kilder i form av intervjuer. *Policydokumenter og faglitteratur* er brukt for få et bilde av rådende oppfatninger av feltet. *Kommunale plandokumenter* er brukt for å få kunnskap om kommunenes planer og tenkning knyttet til målgruppen. Her er de boligsosiale handlingsplanene sentrale. Den andre kildekategorien er *intervjuer* med kommuneansatte og med foreldre, i tillegg til enkelte ungdom (dette omtales nærmere nedenfor). Vi har til sammen rundt 50 informanter som har bidratt i studien.

Foreldre tar skjeen i egen hånd

Kommunene skal medvirke til å skaffe boliger for dem som ikke selv er i stand til å skaffe seg en bolig gjennom markedet. Dette gjelder både økonomisk svakstilte og andre grupper, som personer

med utviklingshemming. Kommunene planlegger for boliger til vanskeligstilte gjennom å utarbeide boligsosiale handlingsplaner eller andre plandokumenter, og kartlegger både hvilke grupper som vil trenge boliger de nærmeste årene og hva som skal bygges, selges eller omstilles. Mange kommuner har imidlertid verken et tilfredsstillende planverk, politisk prioritering av målgruppen eller disponible midler.

Foreldre erfarer derfor at kommunene ikke kan tilby tilfredsstillende bolig til deres voksne barn. Dels får de tilbud om boligløsninger som ikke er akseptable, dels får de ingen tilbud og kommunene har ikke planer for når det vil skje noe. Foreldregrupper slår seg nå sammen om å skaffe sine unge barn en felles bolig. Det er flere beveggrunner for disse initiativene. De har stått i kø i mange år, og mens de venter blir de unge stadig mer ”voksne”, og det haster både for foreldre og for de voksne barna å flytte hjemmefra.

Foreldre ønsker også at barna skal få en hyggelig bolig og gode naboer. Mange erfarer at de boligene som kommunen kan tilby er triste og nedslitte, og tilfredsstillende forventningene verken hos foreldre og barn: Boligene skal være et hjem, slik som barnet er oppvokst i. Foreldre ønsker også at barna skal bo sammen med ”likesinnede” og noen de kjenner fra før for å ha flere naboer de kan velge å være sammen med. Vi ser at det er grupper av barn og foreldre der foreldre har valgt hverandre. Å eie egen bolig gir trygghet for ikke å bli flyttet til annen bolig senere, og gir et økonomisk fundament dersom man av ulike årsaker vil flytte til noe annet.

Ønsker om store grupper

Foreliggende forskning viser at det bygges samlokaliserte boliger til målgruppen og at mange av gruppene er store, med flere enn åtte beboere. Det hevdes at et slikt utbyggingsmønster undergraver en ”normaliserings-tankegang”. Vår empiri viser at foreldre ikke er like skeptiske til slike bofellesskap som for eksempel interesseforeningene er. Dette gjelder særlig i pressregionene der mangel på boliger til denne gruppen er stor. For enkelte foreldregrupper har de ytre rammebetingelsene, som tomtestørrelse og økonomien i prosjektet, vært mer avgjørende for hvor mange beboere som skal være med enn anbefalte idealer om en liten gruppe.

Kommunenes handlingsrom versus målgruppens ønsker og behov

Studien viser at det ofte er avvik mellom kommunenes praksis og handlingsrom på den ene siden, og foreldres ønsker og behov på den andre. Kommunal planlegging krever midler til nybygg og oppgradering og midler til drift, og som må innarbeides i den kommunale planleggingen gjennom budsjettarbeidet.

- For det første *vil behovet for tjenester endres over tid*. Foreldrene tenker først og fremst i en nåsituasjon når de setter sammen grupper, mens kommunene erfarer at situasjonen ikke er statisk. Det vil være ulik utvikling og forløp av sykdom hos de enkelte individene. Dette vil føre til at medlemmene i en gruppe som flytter inn når de for eksempel er mellom 20 og 24 år, vil ha ulike omsorgsbehov og ulike aktivitets- og sosiale behov over tid. Endringer i beboergruppene kan føre til at det blir vanskeligere å organisere et godt tilbud til alle fordi kravene er forskjellige. Tjenesteorganiseringen som er etablert på stedet (til en eller flere boliger) vil ikke lenger ha tilstrekkelig kapasitet. *Å få til utvikling og endring av boliger og tjenesteorganisering er en sentral problemstilling for kommunen*. Bruk av tidsbestemte kontrakter kan være et virkemiddel til å få i stand endring ut fra kommunens faglige vurderinger.
- For det andre *har lokalisering av boliger sammenheng med kommunens tjenesteøkonomi*. Foreldregruppene (og deres barn) ønsker å kunne styre hvem de skal bo sammen med, både ved oppstarten av boforholdet og senere. Kommunene på sin side er mer opptatt av hvor boligene lokaliseres av hensyn til organisering av tjenestene. Tjenesteøkonomien står sentralt i alle kommuner. Kommunenes største problem er ikke investeringsmidler, men *driftsmidler*. I et tjenesteøkonomi-perspektiv er det ikke ønskelig å få usentrale enkeltboliger med omsorgskrevende brukere.
- For det tredje viser empirien eksempel på en kommune som argumenterer for *full kommunal tildelingsrett*, også i privatfinansierte boliger. Utgangspunktet er at boliger tilrettelagt for døgnbemanning vil være et knapphetsgode, og kommunal tildelingsrett skal sørge for at de som trenger det mest skal tildeles dette godet. Det pekes på det urimelige i at noen må vente i den kommunale køen mens andre går foran

fordi foreldre bygger selv, fordi driftsmidler som eventuelt er budsjettert brukes i den private boligen.

- Vi finner også i empirien eksempler der foreldre som planlegger å bygge selv har fått signaler om at de ikke kan regne med tilstrekkelig hjelp og tilsyn fra kommunene, og våger derfor ikke å investere i egen bolig. De takker ja til kommunal bolig. I de kommunale boligene som allerede eksisterer, er det også avsatt driftsmidler. For dem som bygger selv er det viktig at kommunen kommer tidlig inn i prosessen for å sikre at det settes av midler til tjenester i budsjettet, for å unngå at eventuelt ressurser på kort sikt må tas fra andre poster i budsjettet.

Møtet mellom foreldre og kommunene

Vi har sett at flere foreldre har dårlige erfaringer i møtet med kommunen når de ønsker bolig for sine barn, og at den nye bosituasjonen ikke blir som man ser for seg. Disse reaksjonsmønstrene kan sees i lys av de forventningene foreldre og unge har til denne prosessen og til egenskaper ved møtet mellom kommunale aktører og foreldrene. Møtet med kommunene er en hel serie av ulike møter med ulike aktører. De kjenner normalt det kommunale planverket og kan gi innspill til foreldre om hva de ser vil komme. Men det er ikke sikkert at utviklingen går slik det framgår av den vedtatte sektorplanen. Det kan være at investeringene for de boligene som skal bygges, skyves utover i planperioden, og ettersom også driftsmidler skal på plass kan det gå ytterligere år før de nye boligene kommer i drift. Det som også kan skje i slike prosesser, er at noen lover noe som de ikke er riktig instans til å innfri. Vi finner at flere kommuner er seg bevisst denne situasjonen og arbeidet med å bedre kommunikasjon og kontakt tilforeldrene.

Ulike erfaringsverdener

Undersøkelsen har gitt innblikk i to ulike erfaringsverdener, foreldres på den ene siden og kommunene på den andre. Vi har satt disse perspektivene mot hverandre både for å tydeliggjøre diskrepansen mellom de to erfaringsverdenene, men også for å få frem mer kunnskap om kommuners handlingsrom. Vi mener at denne kunnskapen er viktig. Ikke fordi kommunene med enkle grep kan avvikle køene, men for å forstå prosesser, planlegging, tidsforløp og behov. Det bør derfor legges opp til en tydeligere

dialog mellom foreldre og kommunen tidlig i prosessen, både de som ønsker kommunal bolig og de som velger å skaffe bolig selv. Det kan også være fornuftig å invitere inn interesseorganisasjoner i planrevisjoner i kommunene.

Summary

Marit Ekne Ruud and Siri Nørve

When should I leave home?

Experience of acquiring suitable housing for young people with disabilities

NIBR Report 2012:28

Over the past few years, the everyday life of people with disabilities has attracted increasing attention. There has been a focus on the possibility of living independently, based on the ideal of leading a normal life with a normal daily rhythm and normal progression. This, as we know, has not always been the case. Disabled people, and their parents, have not had many options on how to live their lives. This report focuses on a particularly important aspect of a normal life, housing and homes, with families striving to find decent accommodation, on the one hand, and the procedures adhered to by local authorities, on the other.

The study has a qualitative approach. Data were acquired from two source categories. First, written material such as policy documents, planning documents and scholarly literature; second, oral sources in the form of interviews. *Policy documents and scholarly literature* were used to paint a picture of prevailing conceptions in the field. *Municipal planning documents* were used to learn about municipal planning and thinking concerning people with disabilities. Here, the social housing action plans were of major importance. The second source category includes interviews with local government officials and parents, as well as with some of the young people themselves (this is discussed below). All told, about fifty informants contributed to this study.

Parents are taking matters into their own hands

Municipalities have a responsibility to find accommodation for

people who are unable to access housing through the market. This applies to economically deprived groups as well as others such as the disabled. Local authorities plan housing provision for the disadvantaged by drafting social housing action plans or other planning documents, while investigating which groups will need housing in the foreseeable future and what will be built, sold or converted. Many municipalities, however, have neither a satisfactory plan, political prioritisation of the target group, nor available funding.

Parents tend to find that municipalities are unable to provide satisfactory housing for their adult children. Sometimes they are offered housing which isn't acceptable, sometimes nothing at all, and municipalities lack time frames for when anything is supposed to happen. Parent groups are currently joining forces to procure shared housing for their young children. There are several motivating factors behind these initiatives. Families have stood in queues for many years, and while they are waiting, the young have steadily "matured" making the need to leave home increasingly urgent for both parents and their adult children.

Parents also want their children to have a nice home and decent neighbours. Housing offered by the local authorities, many find, is miserable and dilapidated and fails to meet the expectations either of the parents or the children: The dwellings should be a home, one like the child was raised in. Parents also want their children to live with "like-minded" people and people they know already, giving them more neighbours to choose from for socialising. We found groups of children and parents where the parents had chosen each other. Owning your own home gives you a sense of security about not having to move somewhere else later; it represents an economic platform if the occupant for some reason wants to acquire another place.

Preference for large groups

According to existing research, cluster housing is being built for this group, and many of the groups are large, counting more than eight residents. This development pattern, some have argued, undermines the "normalisation philosophy". But our evidence shows that parents are not as dismissive of these multi-unit communities as are the pressure groups. This is particularly true in high demand areas of the country where the housing shortage for

this group is particularly conspicuous. For some parent groups, other factors such the size of the building site and the project's financial robustness, have a greater effect on deciding the number of residents than following the recommended standard which advises small groups.

Municipal options versus target group wishes and needs

The study found frequent discrepancies between what local governments do in practice and what they can do, on the one hand, and the wishes and needs of the parents on the other. Municipal planning presupposes available funding for new buildings and for upgrading, and funding to run and maintain the housing. These items have to be incorporated in the municipal plans when the budget is drawn up.

- Firstly, *the need for services will change over time*. Parents tend to think in terms of the here and now when they form groups, while local authorities know the situation is not static. Conditions will develop and progress differently in the different individuals. So members of a group who move in when they are 20 to 24 years old, for example, may need care of a different type as time progresses, as well as different activities and social amenities. Changes in the composition of groups of residents can make it harder to organise satisfactory services for everyone precisely because of changing needs. The local organisation of services (catering to one or more housing units) may sooner or later find it lacks the necessary capacity. *Enabling the development and adaption of housing units and how services are organised are critical issues for the municipalities*. The use of fixed-term contracts might be one way of bringing about change based on expert assessments in the municipalities.
- Secondly, *where housing is sited has a bearing on local authorities' services budget*. Parent groups (and their children) want to control who they live with, both at the start of a tenancy and later. Local authorities in turn are more concerned with where the housing units are located with a view to optimal service delivery. Spending on services is of critical importance to all municipalities. But their biggest problem is not investment funds, but *management costs*. In a service economy perspective, it makes little sense to have scattered

housing units occupied by people with demanding care needs.

- Thirdly, we have evidence of a municipality arguing for *full municipal allocation rights*, also in connection with privately financed housing. In principle, housing adapted for 24-hour service provision is considered at the outset a scarce resource, and the allocation right is meant to ensure that this resource will be delivered to those who need it most. It is unfair, we are told, that some people have to wait in line and others don't because *their* parents have organised the building of housing and because the money to cover the management costs of this housing, when it is eventually included in the budget, is spent precisely on private housing.
- Our empirical data also include examples of parents who had planned to themselves organise the building of housing, but on learning that they would not receive adequate support and supervision from the local authority, decided against investing in the housing project because it was too risky. They went along instead with the housing provided by the local authority. Funding to cover management costs of pre-existing municipal housing has been earmarked. For those who build themselves, it is important to get the municipality on board at an early stage of the process to ensure the municipal budget includes spending on requisite services so as to avoid having to tap into other budget items over the shorter term to find the necessary funding.

Encounters between parents and municipal authorities

Some of the parents in our data are not very happy with the way they were treated by local authorities either when they approached the authorities to obtain housing for their children, or when the housing situation fell short of expectations. These response patterns can be seen in light of the expectations of parents and young people to this process and factors arising from the encounter between local officials and parents. As a rule, parents go through a succession of meetings with various officials. These officials are usually familiar with the municipal plans and can inform parents about what happens next. But in practice, the process often diverges from that envisaged in approved sector plan. It may be that investments for the housing need to be postponed beyond the planning period, and since management

funding needs to be in place, years can pass before people can move into the new housing units. In some cases, municipal departments will come up against statutory requirements which they lack the authority to fulfil. Municipalities, we find, are increasingly aware of these eventualities and are taking steps to improve communication and contact with parents.

Worlds apart in terms of experience

This study has provided a window onto two different worlds of experience, that of parents on one side and that of local authorities on the other. We have held these perspectives up against one another, both to highlight the discrepancies between the two worlds of experience, but also to learn more about the municipalities' practical options. This knowledge, we believe, is important. Not because municipalities can empty the queues by some simple manoeuvre, but to understand the processes, planning, time frames and needs. Steps should therefore be taken to facilitate a clearer dialogue between parents and local officials early on in the process, both for those seeking municipal housing and those who choose to get hold of housing themselves. It might also be sensible to invite special interest organisation along when plans are up for revision in the municipalities.

1 Innledning

I løpet av de siste årene har utviklingshemmedes hverdagsliv fått stadig større oppmerksomhet. Det har blitt lagt vekt på deres muligheter for selvbestemmelse, autonomi og selvstendighet, med idealer om å få leve vanlige liv, med vanlige livsrytmer i vanlige livsløp. Dette er sentrale verdier i senmoderne kulturer preget av idealer om individualisering. Vi vet at sånn har det ikke alltid vært. Tidligere har denne gruppen og deres foreldre i liten grad kunnet velge hvordan barn med utviklingshemming skulle leve sine liv. Men på hvilken måte er idealene om selvbestemmelse og egne valg til stede i denne gruppens hverdagsliv i dag? Denne rapporten setter søkelys på en sentral del av hverdagslivet, nemlig bolig og hjem, om familienes streven etter å skaffe sine en ønsket bolig på den ene siden og kommunenes praksis på den andre.

Det er nå 20 år siden ansvarsreformen for mennesker med psykisk utviklingshemming, også kalt HVPU-reformen, ble innført (1. januar 1991). Reformen skulle ”bedre og normalisere levekårene for mennesker med psykisk utviklingshemming”. Forholdene skulle legges til rette for at den enkelte ”så langt som mulig kan leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre”.¹

På få år, fra slutten av 1980-tallet og til midt på 1990-tallet, ble altså institusjonsomsorgen for utviklingshemmede avvirket. Mange institusjonsbeboere flyttet tilbake til oppvekstkommunen, de fikk egne boliger og kommunale tjenester. Reformen førte også til at en del personer som hele livet hadde bodd sammen med sine foreldre fikk egen bolig og kunne flytte for seg selv. Undersøkelser av

¹ Nedfelt i §1 i midlertidig lov om avviking av institusjoner og kontrakter om privatpleie under fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede, vedtatt 1988 (den midlertidige loven gjelder fortsatt).

utviklingen etter reformen viser at ansvarsreformen først og fremst var en boligreform (se for eksempel Kittelsaa og Tøssebro 2011).

Men utflyttingen har gått langsommere enn tenkt. I følge en rapport fra 2007 viser det seg at bare hver tredje kommune gir alle voksne utviklingshemmede et kommunalt boligtilbud (Brevik og Høyland 2007:49). En statusrapport fra Sosial-og helsedepartementet fra 2007 om utviklingshemmedes levekår, rettsikkerhet og tjenestetilbud, konkluderer med at det er et godt stykke igjen før vi er i nærheten av målet om at utviklingshemmede skal kunne leve et så normalt liv som mulig (gjentatt i Thorsen og Myrvang 2008:18). Mange, som for lengst skulle ha flyttet ut, bor fortsatt hjemme hos foreldre. Hvorfor er det slik?

Proessen rundt det å skaffe egnet bolig viser seg ofte å være en mangeårig og tung prosess, og årsakene er mange. Dette skyldes for det første mangel på egnede kommunale boliger. Fra de pårørende melder om boligbehov til det kan tilbys en bolig tar det ofte mange år. Dessuten viser erfaringer at boligtilbudene ofte ikke er godt nok egnet til denne målgruppen. For det andre opplever mange foreldre manglende oppfølging fra kommunens side. Foreldre opplever at deres unge voksne ikke er prioritert. Det har heller ikke vært knyttet tidsfrister til når flytting til egen bolig kan forventes. I forbindelse med reformen skulle kommunene avvikle institusjonsomsorgen innen 1995, men det var ingen frist for kommunene å skaffe bolig til voksne utviklingshemmede som bodde hjemme hos sine pårørende. Følgelig finnes det dermed heller ingen klagerett for hjemmeboende. Dessuten fulgte de økonomiske overføringer fra staten i stor grad de som bodde på institusjon (Blakstad 2007).

Fra midten av 90-tallet har vi i den statlige boligpolitikken sett en gradvis vending mot enkelte grupper som sliter med å skaffe seg eller beholde en bolig. Iverksettingen av politikken er lagt til kommune. I utgangspunktet hadde kommunene begrenset oversikt over hvilke grupper som trengte hjelp og kommunene ble av Husbanken oppfordret til å utarbeide *Boligsosiale handlingsplaner* for å kartlegge og planlegge for målgruppene. På den ene siden trengte kommunene å få en samlet oversikt over hvem som var i deres målgruppe og gjøre en vurdering av hvem de skulle rette politikken mot. På den andre siden hadde kommunene behov for en samlet oversikt over de kommunalt eide og disponerte boligene. Mange

kommunalt eide boliger er kommet til gjennom statlige programmer rettet mot ulike grupper og det er derfor i ulike perioder bygd omsorgsboliger for eldre og for personer med psykiske problemer. Videre hadde kommunen eldre trygdeboliger og andre kommunale leieboliger. Forvaltningen av disse boligene var på ulike hender, der hver tjeneste ofte disponerte og tildelte "sine" boliger. For vår målgruppe kunne det innebære at kommunene ikke hadde boliger som tilhørte deres tjenester, ut over de som ble anskaffet i forbindelse med HVPU-reformen.

Det er i løpet av de siste årene blitt produsert en ikke ubetydelig mengde rapporter og utredninger omkring bosituasjonen og behovet for boliger for utviklingshemmede etter HVPU-reformen. Felles for rapportene og utredningene er at de påviser mangel på egnet botilbud rundt i kommunene.² I tillegg har det vært arrangert en rekke konferanser på tema, der det har kommet fram ulike erfaringer med bo- og tjenestesituasjonen for personer med utviklingshemming.³

En viktig side ved anskaffelse av bolig til ungdom med utviklingshemming, som ikke kommer fram i forskningen, er hvordan de aktuelle ungdommene og deres familier erfarer prosessen rundt det å skaffe egnet bolig, fra behovet meldes inn til kommunen til ungdommen kan flytte i egen bolig. Dette kan være en lang og vanskelig prosess. Uklarheter om hva som kan forventes av kommunene har konsekvenser for hvordan prosessen oppleves.

Vi vet heller ikke mye om kommunenes planlegging og politikk overfor gruppe. Undersøkelsene som finnes viser output av de politiske prosesser innsamlet gjennom surveys.⁴

Det er derfor to sentrale forhold som i liten grad har vært i søkelyset og som det fremdeles er liten kunnskap om. Det ene er kommunes håndtering av prosessen rundt boliganskaffelse for denne målgruppen, det andre er hvilke erfaringer brukerne har

² Se for eksempel Jacobsen 2007, Thorsen og Myrvang 2008, Sandvin m.fl 1998, Söderström og Tøssebro 2011, Kittelså og Tøssebro 2011.

³ NFUs konferanse 2007: *Veien til egen bolig*, FO-Oslo fagseminar 2008: *Boligsituasjonen for mennesker med utviklingshemming*, Husbanken 2009: *Hvordan kan flere utviklingshemmede skaffe seg egen bolig?*

⁴ Se for eksempel Söderström og Tøssebro 2011, og Kittelså og Tøssebro 2011.

med prosessen. Det har vært etterspurt mer systematisert kunnskap om hvordan kommunenes faktisk jobber i forhold til boliger til ungdom med utviklingshemming, og brukernes erfaringer med kommunenes praksis og ordninger.⁵ Det er disse temaene som denne studien handler om.

Vi håper studien vi presenterer i denne rapporten vil være til nytte for både kommunene, hjelpeapparatet, kompetansesentre, foreldre og de ulike foreldreforeningene. Hva er gode erfaringer, hva bør gjøres annerledes, hva er hindringene, hvilke erfaringer bør det bygges videre på? Undersøkelsen vil også kunne bidra til å bevisstgjøre de som jobber i kommunene med slik spørsmål, og å bidra til at gode erfaringer, framgangsmåter og sentrale nettverk formidles tilbake til de aktuelle miljøene.

Det har også vært viktig for NFU å få kartlagt disse spørsmålene nærmere, både for å kunne bidra til at kommunene styrker sin kompetanse og for å kunne bistå sine medlemmer. Selv om det er positivt at pårørende både tar initiativ til og gjennomfører boligprosjekter for sin ungdom, skal kommunen likevel medvirke til å skaffe boliger til målgruppen og å gi råd og veiledning i private byggeprosesser. Det er også kommunen som yter tjenester eller finansierer tjenester overfor målgruppen.

1.1 Problemstillinger

Undersøkelsen har en todelt tilnærming. For det første er hensikten å få fram hvilke *hindringer og muligheter* som møter familier med utviklingshemmede i prosessen rundt det å skaffe egnet bolig, spesielt med fokus på kommunens håndtering av dette.

For det andre ser vi på hvordan *kommunene gjennom sin planberedskap og budsjetter legger forutsetninger til rette for å bosette de utviklingshemmede*.

Foreldrenes erfaringer

Proessen med å skaffe bolig kan være en stor utfordring for familier med ungdom som skal ut i egen bolig. Dette vet vi blant

⁵ Dette ble blant annet etterspurt i Husbankens seminar om anskaffelse av egen bolig til utviklingshemmede i april 2009, og kunnskap ble etterspurt både fra Husbanken, interesseorganisasjoner og foreldrerepresentanter.

annet gjennom kontakt med familier i målgruppen over mange år. Noen må stå på i årevis, og vi vet at graden av tilbud og hjelp varierer fra kommune til kommune og fra bydel til bydel. Foreldrene møter ulike hindringer, som mangel på tomter eller overordnede politiske prioriteringer. I tillegg brukes trang kommuneøkonomi som argument for å utsette prosjekter.

En annen utfordring som mange møter, særlig i de større byene, er boliger til utviklingshemmede som er samlokalisert med kommunens boliger til beboere med rus- og psykiatriproblematikk. Slike løsninger er lite egnet for en beboergruppe som er avhengig av trygge og forutsigbare omgivelser. Beboere med utviklingshemming flyttes også i enkelte tilfelle fra en kommunal bolig til en annen uten selv å kunne påvirke dette, noe som kan være uheldig for mange i denne gruppen. Bruk av kortidskontrakter (tre-årige) gir utrygg og uforutsigbar boligsituasjon. Sentrale spørsmål er:

- Hvilke erfaringer har familiene med å få kommunal bolig?
- Hvilke erfaringer har familiene i møtet med kommune / støtteapparatet?

Muligheter, gode prosesser og gode løsninger omfatter både de som får bolig gjennom kommunen og de som bygger / skaffer bolig selv. Det er de siste årene kommet til en rekke boligprosjekter som er initiert av foreldre. Bare i Oslo og Akershus er det siden 2006 registrert 13 ulike boligprosjekter som enten er under planlegging eller som står ferdig.⁶

For å få fram erfaringer rundt det å initiere private boligprosjekter, knyttes problemstillingene prosessene ved boliganskaffelse, både til de som etter hvert får tilbud om kommunal bolig og de som selv skaffer / bygger bolig til sine ungdommer:

- Hvordan går familiene fram for å få tak i egen bolig?
- Hva motiverer foreldrene til å starte selv?
- Hvilke erfaringer har de med dette?

Når boligene endelig er innflyttingsklare, starter en ny hverdag for både foreldre og for de unge.

⁶ Oppslag i Østlandssendingen 02.01.2012.

- Hvordan forløper hverdagen når ungdommen har flyttet til egen bolig?
- Hvilke utfordringer møter dem?

Kommuneundersøkelsen

Vi har foreløpig liten kunnskap om hva slags boliger ungdom med utviklingshemming får tilbud om når de ønsker å flytte hjemmefra i forskjellige kommuner, hvilke typen hjelp og tilrettelegging som tilbys underveis i prosessen fra kommunene både av praktisk art og økonomiske ordninger. Flere undersøkelser som er gjennomført de siste årene har imidlertid avdekket ulike praksis i kommunene når det gjelder både økonomiske virkemidler og praksis rundt tildeling av boliger og tjenester. I rapporten ”Hus for alle?” har Nordlandsforskning sett på i hvilken grad boligtilskudd er tilpasset tiltak for familier med funksjonshemmede barn som har behov for større eller mindre grad av tilrettelegging i boligen (Bliksvær mf.fl. 2007). Undersøkelsen viser blant annet at praksisen med saksbehandlingen i kommunen varierer, og at saksbehandlere tolker regelverket forskjellig. Familiene som er intervjuet i undersøkelsen viser seg også å ha varierende nytte av tilskuddet avhengig av behovet til tilpasning i boligen.

NOVA har undersøkt organiseringen av det boligsosiale arbeidet i norske kommuner (Langsether m fl 2008). Rapporten skisserer hvor i den kommunale organisasjonen arbeidet med boliganskaffelser, de boligøkonomiske virkemidlene, fordeling av boliger og tjenester er lokalisert. Rapporten viser at det er store ulikheter mellom kommunene. Men rapporten sier ikke noe om kommunale mål eller planprosesser knyttet til å skaffe ulike brukergrupper boliger eller tjenester, og berører ikke boligsituasjonen til noen spesifikk brukergruppe.

Sentrale spørsmål vil være på hvilken måte og i hvilken grad prioriterer kommunene boligbygging til utviklingshemmede i de nærmeste årene? Hvilke antatte tjenestebehov ser kommunen at denne gruppen har når de skal inn i egen bolig?

- Hvordan ser kommunenes planberedskap ut i relasjon til gruppen utviklingshemmede? Foreligger det utbyggingsplaner?

- Hva synes å være kommunenes hovedproblem med hensyn til å framskaffe bolig og tjenester til målgruppen?
- Hva er tendens med hensyn til utvikling av boliger for målgruppen? (Satellittboliger, samlokaliserte, store eller små enheter etc).
- Hvordan ser kommunene på foreldreinitiativ for denne gruppen? Hvordan fungerer ulike foreldreinitiativ i relasjon den kommunale planprosessen og fordeling av boliger og tjenester?

1.2 Definisjoner av boligtyper

Nedbygging av institusjonsomsorgen har resultert i svært mange ulike løsninger og boformer. Vi finner det nødvendig å foreta en kort og skjematisk gjennomgang av boligbegrepet og hovedgrupper av boligløsninger. Tilnærmingen vi støtter oss på her tar utgangspunkt i at en bolig konstitueres av tre elementer: fysisk, juridisk og sosialt element (for eksempel Dyb 2005). Forenklet kan de tre elementene beskrives slik:

Fysisk: Standard, størrelse og utforming av boligen. Standard – og for eksempel norm for trangboddhet – er vanligvis relatert til den generelle boligstandard i et land eller samfunn. Også de fysiske omgivelsene har betydning. I denne sammenheng er det viktig å legge til elementer som grad av tetthet, samlokalisering av grupper med spesifikke (like eller forskjellige) behov, fellesarealer, personalbase og lignende, som vi vanligvis ikke forbinder med en ordinær bolig.

Juridisk: Disposisjonsrett til boligen. Her går hovedskillet mellom institusjon og bolig. En bolig er juridisk kjennetegnet ved at beboeren har leiekontrakt eller er har skjøte på eiendommen (jamfør Husleieloven, Eierseksjonsloven osv) med medfølgende rettigheter. Institusjonsomsorgen reguleres av et annet lov- og regelverk. Institusjonsbeboerens – pasientens og klientens – rettigheter er begrenset.

Sosialt: Det sosiale elementet handler om boligen som hjem. Hjemmet er forbundet med, og kan oppfattes som synonymt med, privatsfæren; et sted for rekreasjon, sosial samhandling, trygghet og fysisk og psykisk velvære. I et bokollektiv og tett samlokaliserte

boenheter vil muligheten for privatliv være begrenset (en beskrivelse uavhengig av beboeres ønsker og nærhet/distanse) (Dyb 2005).

På bakgrunn av disse tre elementene kan vi framstille følgende botilbud og boliger til grupper med spesifikke behov: *Bokollektiv*, *bofellesskap*, *samløkaliserte boliger* samt *spredte boliger*.

Bokollektiv: Boformer hvor beboerne ikke har en fullverdig leilighet, men har ett eget rom mens fellesareal deles med andre beboere.

Bofellesskap: Beboerne har egne leiligheter som tilfredsstillende kravene til en separat bolig, dvs. minimum et rom og vanligvis kjøkken og eget bad. Et bofellesskap vil som oftest ha noen fellesarealer som beboere og ansatte kan bruke, og vil som oftest ha fast ansatt personell. Det kan være ulike grader av fellesskap mellom beboerne, for eksempel i forbindelse med måltider.

Samløkaliserte boliger består av fullverdige leiligheter som ligger i samme hus eller ligger samlet rundt et tun. Her er det ikke fellesarealer, men det kan finnes kontor eller personalrom (Kittelsaa og Tøssebro 2011:11). Ofte er felles-/personalarealer klarere atskilt fra boenhetene enn i bofellesskap.

Spredte boliger: Leiligheter eller frittliggende boliger i den ordinære bebyggelsen. Ikke sjelden vil man finne en viss samlokalisering av spredte boliger, for eksempel ved at flere personer med tjenestebehov eller definert tilhørende en og samme gruppe er tildelt bolig i den samme kommunalt eide boligblokken.

Disse boformene gjenspeiler organisering og omfang av tjenester som glidende overganger fra institusjon (vanligvis døgnbemannet) til bemannede boliger og grader av oppfølging av beboere. Det er ikke alltid en sammenheng mellom boformen og omfanget av tjenestetilbudet, men som oftest finner vi at bemanningen er høyere i tette boformer enn i mer ordinære boliger.

Nyere undersøkelser viser at bofellesskap og samlokaliserte boliger er økende blant personer med utviklingshemming, og har blitt den dominerende boformen etter ansvarsreformen. Dette er påvist i undersøkelser fra 1994, 2001 og 2010 (Kittelsaa og Tøssebro 2011:11). ”Samlet sett peker trenden i retning av at bofellesskap er blitt den stadig mer dominerende boformen for utviklingshemmede. Samtidig har det skjedd en forskyvning fra

samløkalisererte boliger til bofellesskap med fellesareal. Mens det i 2001 var 44 prosent som bodde i bofellesskap med fellesareal, var det 62 prosent som bodde i denne boligtypen i 2010.” (Söderström og Tøssebro 2011:18).

I denne undersøkelsen er empirien først og fremst knyttet til ulike former for bofellesskap og samløkalisererte boliger, enten det handler om preferanser og ønsker, eller erfaringer med slike boligtyper.

2 Metode og gjennomføring

Vi har i det foregående kapitlet redegjort for to ulike typer av problemstillinger.

For det første vil vi undersøke hva foreldre selv erfarer om problematikken rundt anskaffelse av bolig for egne barn, enten det handler om erfaringer med det kommunale hjelpeapparatet eller det dreier seg om alternative løsninger til kommunale boliger.

For det andre ønsker vi å undersøke kommunens håndtering av prosessen rundt boliganskaffelse der vi blant annet spør om prioriteringer i kommunens boligbygging til målgruppen og antatte tjenestebehov.

Studien har en *kvalitativ tilnærming* der vi tar utgangspunkt i et utvalg informanter som vi har intervjuet. Dette gjelder både i kommuneundersøkelsen og blant foreldre. Kvalitative tilnærminger egner seg for undersøkelser som søker å gå i dybden innenfor et avgrenset område. Informantenes stemmer gir et innblikk i hvordan boligsituasjonen er for de i denne målgruppen som er i etableringsfasen, enten de venter på bolig eller har flyttet hjemmefra, og kan bidra til å belyse problemstillinger som flere er opptatt av. Kvalitative studier er ikke ment å gi representative svar, men skal ivareta troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet. Det handler om at refleksjoner, tolkning og funn kan støttes av annen forskning, og det handler om at funnene kan vekke gjenklang hos lesere som har kjennskap til det som studeres (Thagaard 2003).

2.1 Datakilder og utvalg

Datakildene omfatter to kildekategorier; skriftlige kilder som policydokumenter, plandokumenter og faglitteratur, og muntlige kilder i form av intervjuer.

Policydokumenter og faglitteratur er brukt for å få et bilde av rådende oppfatninger av feltet. Her ser vi på boligpolitikk fra 1990-årene og fram til i dag. I tillegg ses hvordan vår målgruppe relateres til den kommunale boligpolitikken. For det andre har vi gjennomført en diskursanalyse av begreper knyttet til målgruppen, det vil si en analyse av de gjeldende oppfatninger av begrepene. For det tredje har vi anvendt nyere undersøkelser som tar for seg ulike forhold i målgruppens hverdagsliv. Sistnevnte kategori anvendes som referanselitteratur i analysen.

Kommunale plandokumenter er brukt for å få kunnskap om kommunenes planer og tenkning knyttet til målgruppen. Her er de boligsosiale handlingsplanene sentrale. Kommunene er ikke pålagt å utarbeide slike planer, men mange kommuner har gjort dette og jevnlig revidert planene.

Den andre kildekategorien er *intervjuer* med kommuneansatte og med foreldre, i tillegg til enkelte ungdom (dette omtales nærmere nedenfor).

2.2 Intervjuundersøkelse med foreldre

For å belyse foreldrenes erfaringer har vi intervjuet et utvalg foreldre i målgruppen. Vi startet med å dele inn informantgruppen i tre: foreldre som venter på tildeling av kommunal bolig til sin datter eller sønn, foreldre som selv har initiert boligprosjekt etter å ha ventet på boligtilbud i flere år, og en foreldregruppe som har utflyttede ungdommer og som har erfaring med ny hverdag. Hensikten med de tre kategoriene har vært å få et så bredt bilde som mulig.

Det viste seg at de to siste kategoriene til dels var overlappende, fordi flere foreldre har erfaring med både å etablere eget boligprosjekt og med hvordan hverdagen fungerer i de nye boligene. I denne kategorien har vi også foreldre som har fått kommunal bolig til sitt barn og har erfaringer med prosessen både før og etter flytting. I behandlingen av materialet har derfor inndelingen i de tre informantkategoriene ikke vært like relevant.

Hvordan har vi funnet fram til informantene? Utvalg av familier er først og fremst rekruttert gjennom forskernes eget nettverk og gjennom snøballmetoden. Nettverket representerer familier med

ulike diagnosegrupper, og er etablert over flere år gjennom ulike hverdagslivsarenaer: skolegang, fritidsaktiviteter og foreningstilknytning spredd over hele landet. Alle familiene har ungdom med utviklingshemming i aldersgruppen rundt 20 til 30 år. Blant informantene har tema knyttet til bolig og boliganskaffelse derfor vært sentralt i mange år, og mange har etterlyst mer kunnskap om dette. Følgelig har det ikke vært vanskelig å få informantene til å dele sine erfaringer. De representerer kun seg selv, de er ikke talspersoner for eller representanter for interessegrupper.

Det har vært et mål at familiene skulle bo i forskjellige deler av landet, og skulle velges fra både større steder der det er et press på boligmarkedet, og fra mindre kommuner. Informantene kommer fra hele landet, men de fleste er bosatt i Sør Norge i eller rundt storbyregioner. Enkelte bor imidlertid i små kommuner.

Som empirien vil vise befinner informantene seg i ulike stadier i prosessen og har ulike erfaringer. Til sammen har vi snakket med 21 foreldre til 17 unge voksne med utviklingshemming. De fordeler seg på følgende grupper:

- 4 familier har kontakt med kommunen og venter på kommunal tildeling
- 7 familier har satt i gang egne prosjekter⁷
- 6 familier har ungdom som har flyttet hjemmefra. Her har 2 vært med på foreldreinitierte boligprosjekter.

I tillegg har vi snakket med tre ansatte som jobber i boliger, og vært på besøk i tre boligprosjekter. Vi har også snakket med tre ungdommer, to som venter på å flytte inn i bolig og en som har bodd hjemmefra i tre år.

I undersøkelsen har vi også benyttet medieoppslag og saker som organisasjonene har vært involvert i. Dette er gjort for å få et bredere bilde av feltet.

Intervjuene forløp mer som strukturerte samtaler med overordnede temaer enn som intervjuer med konkrete spørsmål. Vi har latt informantene fortelle om sine erfaringer med tema, og

⁷ Disse representerer 3 prosjekter

intervjusitasjonen har variert mellom telefonsamtaler, hjemmebesøk og samtaler i forbindelse med ulike typer samlinger. Fortellingene gjenspeiler hva foreldrene har vært mest opptatt av å formidle av sine erfaringer, og det var ikke alle temaer i vår tentative intervjuguide som var relevante å snakke om med alle.

I rapporten har vi valgt å la informantenes fortellinger være utgangspunkt for analysen. Fortellingene som brukes er som oftest ikke direkte sitater, men gjengir det den enkelte informant har fortalt på bakgrunn av notater fra samtale.

Undersøkelsen er vurdert og anbefalt av Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste AS (NSD). Informantene er behandlet anonymt i tråd med NSDs forskningsetiske regler. Informantene har derfor fått fiktive navn. Vi har derfor heller ikke oppgitt navn på hjemby eller hjemkommune, eller navn på boligprosjektene som informantene er involvert i.

2.3 Kommuneundersøkelsen

I denne delen av undersøkelsen har vi valgt ut følgende seks casekommuner: *Kristiansund, Melhus og Steinkjer, Oppegård, Asker og Stavanger* kommune.

Kristiansund, Melhus og Steinkjer er valgt ut som en videreføring av en studie om boligsosial planlegging og det kommunale plansystemet som NIBR har gjennomført for Husbanken i samme periode. Studien undersøkte hvordan utviklene av boligsosiale planer hadde vært og hvordan planene var utarbeidet og forankret. Videre kartla undersøkelsen hva som syntes å være de store utfordringene for kommunene i det boligsosiale arbeidet og mot hvilke andre planer det boligsosiale planarbeidet i første rekke var koblet (Nørve 2012). For disse kommunene hadde vi allerede en solid kunnskap om plansituasjonen og det var derfor naturlig å ta opp boligplanlegging for utviklingshemmede som en forlengelse av denne planstudien.

De tre andre kommunene, Oppegård, Asker og Stavanger, er valgt fordi det både er press på arealer og på boligmarkedet. Det har vært viktig å komme til kommuner som både har mange personer i vår målgruppe og som ikke bare kan bygge nytt på jomfruelig mark.

Vår opprinnelige plan var å ha et større utvalg kommuner. Omfanget av det enkelte kommunecaset ble mer omfattende enn planlagt fordi vi valgte å gå mer i dybden. Det å kombinere plandokumentstudier og intervjuer gir et riktigere bilde av situasjonen i den enkelte kommunen.

I hver kommune ser vi på hvordan den kommunale boligpolitikken arter seg for vår målgruppe og hvordan kommunene planlegger boliger for utviklingshemmede. Dette skjer for det første gjennom *studie av plandokumenter*. Hvilke dokumenter som foreligger, vil variere kommunene i mellom. Mange kommuner startet med å utarbeide Boligsosiale handlingsplaner i starten av 2000-tallet og har senere revidert sine planer. Andre kommuner har ikke opprettet egne planer for det boligsosiale feltet, men har lagt sine registreringer og vurderinger inn i boligpolitiske meldinger, handlingsprogrammet eller andre plandokumenter.

For det andre har vi *intervjuet sentrale informanter i kommunene* om hvordan planer følges opp og hvilke vurderinger og prinsipper som legges til grunn når unge utviklingshemmede skal bosettes. Hvilke personer/posisjoner vi har intervjuet, varierer mellom de seks kommunene. I ett tilfelle er bare en person intervjuet. I de øvrige kommunene har fire til fem informanter bidratt. Dette kan være assisterende rådmann, pleie og omsorgssjef, rådgiver ved rådmannens kontor, boligansvarlig for personer med utviklingshemming, virksomhetsleder (leder for TILFU), utvikler av boligsosial utviklingsprogram eller leder av boligkontoret. Til sammen har vi snakket med 28 ansatte.

I kommunene er det flere aktører som er involvert på dette feltet. På den ene siden har vi kommunenes eiendomsavdelinger, kjøp, salg og eventuelt kommunale foretak som står for avhending, kontrahering og vedlikehold av den kommunale eiendomsmassen og som ikke bare forholder seg til ulike bestillere av boliger, men også til en kommunal eiendomsforvaltningspolitikk. Både kommunal eiendoms- og boligmasse er i stadig endring og omdanning. Når unge utviklingshemmede skal skaffes bolig, handler det derfor ikke bare om nybygg, men om endret bruk av foreliggende boliger eller annen kommunal bygningsmasse.

På en annen side har vi de ulike tjenestene som kjenner de som skal tildeles bolig (og tjenester) eller har fått bolig. Disse tjenestene

kan være noe ulikt organisert. Men i hovedsak vil tjenestene komme i kontakt med utviklingshemmede og deres pårørende tidlig i deres livsløp og det er disse som blir ”bestiller”.

Blant andre sentrale aktører er de som står for planlegging, sektorplanlegging og overordnet kommuneplanlegging. Sektorplaner utarbeides (som boligsosial handlingsplaner) og spilles inn i forhold til økonomiplaner og årsbudsjetter. I budsjettprosessen skal ulike krav/ forslag fra ulike sektorer avveies og tilpasses kommunene økonomiske rammer. Ofte vil dette innebære informanter fra en planavdeling eller fra rådmannens stab.

De ulike aktørgruppene har noe ulik agenda, fra å gjennomføre en rasjonell eiendomsutvikling til å legge fram et budsjettutkast for politikerne.

Videre er naturligvis politikerne sentrale aktører. Det er de som gir føringer og til slutt vedtar planer og budsjetter. Dersom vi finner at boligprosjekter for utviklingshemmede blir utsatt eller i ikke realisert, er det naturligvis et politisk ansvar. Vår undersøkelse har ikke vært så omfattende at vi har hatt mulighet til å intervju politikerne men har på ulike måter innhentet informasjon fra bestillere, planleggere og eiendomssiden.

Vi har organisert kommunestoffet i korte beskrivelser og med en oppsummering av hva som er kommunenes utfordringer eller fokus. Disse beskrivelsene er sendt tilbake til våre kontaktpersoner i kommunene for kvalitetssikring. Deler av det som framkom i samtaler med informantene er ikke lagt direkte inn i casebeskrivelsen. Ikke alt som ble sagt var offisiell politikk. Vi har derfor valgt å behandle problemstillinger og synspunktene mer generelt og ikke knyttet til person eller kommune. Det som er viktig for oss er å få fram hva som er sentrale kommunale problemstillinger i feltet.

3 Perspektiver på feltet

Det er to sentrale perspektiver som danner bakkteppe for vår analyse. Det ene er hvordan målgruppen defineres i dag og hvordan dette er endret, det andre er boligens betydning i politikken. Dette kapitlet setter søkelys på disse temaene.

3.1 Hvem er dagens unge med utviklingshemming?

Det har på mange måter vært et generasjonsskifte av gruppen unge med utviklingshemming som er i etableringsfasen, og som karakteriseres av flere endringer.

3.1.1 En ”normal” oppvekst

Ungdom som er målgruppen for denne undersøkelsen har alle bodd hjemme hos foreldre fram til de skal flytte til egen bolig, de har gått i barnehager og skoler i nærmiljøet og er til en viss grad med på fritidsaktiviteter. Situasjonen var annerledes for de som flyttet fra institusjonene. Mange bodde i skjermede boenheter før de ble plassert i boliger i hjemkommunene. På mange måter har de hjemmeboende ungdommene i dag andre forutsetninger enn de som bodde på institusjonene hadde. Det handler om sosialisering og hverdagslivsferdigheter som kanskje har gjort at de har fått forventninger og preferanser til egen bolig. For eksempel har de søsken og venner som flytter hjemmefra til egen leilighet. Denne generasjonen tilhører det som er blitt kalt ”integreringsgenerasjonen” (Kittelså 2008:1).

3.1.2 Ideologisk skifte innen omsorgspolitikken

HVPU-reformen signaliserte et perspektivskifte (Sandvin 1996:7). Forståelsen av hva utviklingshemming er ble knyttet opp mot idealer om normalisering og integrering, og har vært bærende begreper i den offentlige diskursen. Tiltak og tjenester skulle utformes og forankres i den enkeltes lokalmiljø, og diskriminerende og segregerende særordninger skulle fjernes. Planlegging av tjenester skulle ta utgangspunkt i det enkelte individ. Levekårene skulle bedres og de skulle leve mest mulig som andre. Men det har vært vanskelig å finne ut hva det skulle innebære i praksis (Kittelsaa og Tøssebro 2011:41).

Det er utviklet ulike retninger innenfor normaliseringstenkningen, men to sentrale tradisjoner utpeker seg. Det skandinaviske normaliseringsbegrepet knyttes til den nordiske velferdsmodellen. Det dreier seg om å ha like rettigheter som folk flest, om rettferdig fordeling og likeverdige levekår. På boligmarkedet kan dette bety at utviklingshemmedes boliger i så liten grad som mulig skal avvike fra måten den øvrige befolkningen bor på og at de skal kunne velge selv hvor og hvordan de vil bo og hvem de eventuelt bor sammen med (Kittelsaa og Tøssebro 2011:42). Den nordamerikanske modellen handler om verdsetting av sosial rolle. Dette innebærer at for eksempel utviklingshemmedes boligforhold gir et mest mulig positivt bilde av hvem de er. Derfor bør de bo i nabolag som er verdsatt kulturelt og sosialt, og ikke plasseres samme med andre som vurderes negativt for å unngå stigmatisering (ibid).

3.1.3 Utviklingshemming som begrep

En annen viktig distinksjon skjedde i forståelsen av begrepet utviklingshemming. I St.meld. nr 67 (1986-87) ble den medisinske forståelsen supplert og delvis erstattet av psykologiske og pedagogiske tenkemåter, og man gikk fra å bruke ”de psykisk utviklingshemmede” til ”mennesker med psykisk utviklingshemming”. I denne endringen ligger det at utviklingshemmede trenger allmenne tiltak, gitt i lokalmiljøet av det vanlige tjenesteapparatet (Kittelsaa 2008:11).

I den midlertidige loven om avvikling av institusjonene hadde en klar målsetting: ”... å bedre og normalisere levekårene for

mennesker med psykisk utviklingshemming”. Gjennom reformen skulle ”... forholdene legges til rette for at personer med psykisk utviklingshemming så langt som mulig kan leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfull tilværelse i fellesskap med andre.” (Ot.Prp. Nr. 49 (1986-87).

Som begrep kan utviklingshemming forstås som en del av det bredere begrepet funksjonshemming, og brukes vanligvis om personer som er mottakere av offentlige tjenester som er tilrettelagt for utviklingshemmede. Etter at funksjonshemmede kom på den internasjonale politiske agendaen for over 30 år siden har det vært diskusjon om begrepsbruk. I det følgende skal vi gi en summarisk gjennomgang av ulike måter å forstå gruppen på.

I 1976 vedtok FN at full deltakelse og likestilling skulle være motto for Funksjonshemmedes internasjonale år i 1981. Dette har gått igjen som et mål i alle norske politiske dokumenter om funksjonshemming siden den gang. Men hvordan denne gruppen har vært definert og hva som ligger bak begrepet funksjonshemming har altså endret seg.

Tradisjonelt har funksjonshemming vært sett som egenskaper ved enkeltindivider, som konsekvenser av sykdom, skade eller lyte. I dette lyset blir medisinsk behandling eller rehabilitering den viktigste innfallsvinkelen. Å se funksjonshemming i forhold til omgivelsene er en måte å utfordre en slik forståelse på. Enkelt sagt: er problemet at man bruker rullestol når man ikke kommer opp i annen etasje uten heis, eller er problemet at bygningen mangler heis slik at personer hindres i å delta? Handler funksjonshemming om kjennetegn ved enkelte personer eller at omgivelsene ikke er tilpasset variasjon blant mennesker? (Tøssebro 2010:16).

I dag går distinksjon mellom funksjonsnedsettelse, som dreier som om kroppens funksjonelle begrensninger, og funksjonshemming som i tillegg handler om barrierer i omgivelsene. Dette skarpe skillet modererer i det som betegnes som den relasjonelle forståelsen. Årsaken til funksjonshemminger er med andre ord samfunnsmessige og ligger utenfor individene (Tøssebro 2010:19). Den er basert på en mer deltakelsesbasert definisjon av funksjonshemming som setter fokus på de praktiske problemene som er et resultat av manglende samsvar mellom funksjonsevne hos personen og funksjonskrav i miljøet (ibid.:23). Med

utredningen *Fra Bruker til Borger* i 2001 (NOU 2001:22) ble grunnlaget for dagens begrepsbruk lagt. I utredningen foreslås å bruke personer med funksjonsnedsettelse om individene og funksjonshemming om det relasjonelle, mot omgivelsene.

Begrepet funksjonshemming befinner seg også i et spenningsfelt mellom en bred velferdspolitik og det spesifikke diagnoseorienterte. Fra 1960-tallet innføres det, for det første ordningen om trygd (uføretrygd) som i prinsippet omfatter alle funksjonsnedsettelser, og som er relatert til graden av arbeidsevne hos den enkelte og trygdesystemet. For det andre utvides dette også til en politikk som handler om rehabilitering og attføring, altså et apparat der hensikten er å motvirke at personer med funksjonsnedsettelser holdes utenfor arbeidslivet (Tøssebro 2010:51).

3.1.4 Marginalisering

Samtidig som vi ser en relasjonell forståelse, kan vi imidlertid se en økende marginalisering i samfunnet. Dette er et empirisk spørsmål. Marginalisering oppstår på grunnlag av andres reaksjoner, holdninger og handlinger. Det oppstår symbolske grenser der man føler seg utenfor. Symbolske grenser bidrar til å definere hvem eller hva som befinner seg på innsiden, og hvem eller hva som befinner seg utenfor gitte fellesskap. Dette blir følgelig et viktig element for eget selvbilde og forming av egen identitet (Vassenden et.al 2012:16).

Å bidra til å dempe marginalisering finner vi særlig i integrasjonspolitikken. Sosial integrasjon er en viktig forutsetning for et velfungerende liv for mennesker med nedsatt funksjonsevne. En optimistisk versjon av integreringspolitikken bygger på en idé om at bare man bygger ned segregerende ordninger, som institusjoner og spesialskoler, vil sosial integrasjon følge nærmest av seg selv. En slik forestilling bygger på forutsetninger om at vanlige sosiale miljøer er preget av toleranse og åpenhet for mangfold. I følge Tøssebro viser evalueringen av integreringstiltak at den sosiale siden kan være den vanskeligste, der negative holdninger og stigmatisering preger samfunnet (Tøssebro 2010:63).

Et illustrerende eksempel på hvordan det er lett å forbli i en stigmatiserende diskurs viser følgende historie. I et møte mellom

en av denne rapportens forfattere og to byråder i Oslo desember 2011, ble det diskutert boliger og bosituasjon for ungdom med utviklingshemming. Det ble blant annet vist til ulike typer nye boliger som denne gruppen hadde flyttet inn i. En av byrådene ønsket å besøke et par av stedene, et positivt initiativ for å få mer kunnskap om ulike boformer. Men boligene ble omtalt som *boligprosjekter* som skulle besøkes, og det er her ulike spørsmål reiser seg. For det første: er det riktig å omtale folks hjem som boligprosjekt? De var bygge- eller boligprosjekter inntil beboerne flyttet inn i hver sin leilighet. Da ble det private hjem, i disse tilfellene organisert i borettslag, og prosjektet var dermed avsluttet. For det andre: for å besøke en leilighet eller et borettslag er det lite å hente dersom man ikke skal besøke en eller flere personer som bor der. Og selv om man kanskje er mest interessert i fysiske strukturer må man likevel forholde seg til beboerne. Det er deres private arena. Poenget med denne historien er at boligene høyst sannsynlig ikke vil være omtalt som boligprosjekt dersom det hadde vært normalt fungerende beboere der, og i tillegg ville interessen vært rettet mot beboerne som på forhånd måtte ha vært kontaktet for å avtale besøk. Ved å bruke betegnelsen boligprosjekt om utviklingshemmedes egne hjem vises det distanse og et ”ovenfrasynt” som bidrar til å vedlikeholde stigmatiserende holdninger.

Stigmatisering (og følgelig negative holdninger), kan være uttrykk for usikkerhet overfor noe man ikke kjenner til eller er vandt til. Det handler ofte om mangel på repertoar eller mangel på erfaring for hvordan man skal forholde seg til andre som ikke er lik en selv, og som ikke er ulikt fra hvordan vi reagerer når vi møter ”det fremmede”. Side om side med stigma eksisterer også aksept, velvillighet og solidaritet i et komplekst samspill.

Andres syn og holdninger kan til en viss grad bidra til å påvirke hvordan man ser på seg selv. Men hvordan en person med nedsatt funksjonsevne former egen identitet kan også påvirkes av diagnosen; omtalt som *medisinens stemme*. Den medisinske diskursen og diagnosen preger ikke bare hvordan andre ser på deg og tolker det de ser, den preger også hvordan du ser på og snakker om deg selv. Den blir en del av selvbildet og identiteten (Tøssebro 2010:75).

3.2 Boligens betydning i den offentlige diskursen

Boligpolitikken for 90-årene slik den presenteres i *Stortingsmelding nr. 34 (1988-89) Boligpolitikk for 90-årene*, tar utgangspunkt i de grunnleggende boligbehov, nemlig at ”alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø”. Her beskrives *boligen som det stedet man hører til*, hvor man har personlig utfoldelse, trivsel og hvile, og et sted der man omgås med familie og venner. Dette samsvarer også med Husbankens mål fra opprettelsen i 1946 om ”å sikre en god boligstandard for hele befolkningen”(St.meld. nr. 34, 1988-89: 5).

I samme Stortingsmelding omtales også bolig og boligbehov for personer med funksjonsnedsettelse. Her skilles mellom to typer funksjonshemninger, nemlig forutsigbare og ikke forutsigbare funksjonshemninger, hvor unge mennesker kan sees å komme inn under den siste kategorien (St.meld.nr. 34, 1988-89: 118). Det legges vekt på at *gode boforhold er avgjørende for deltagelse og aktivitet i samfunns- og yrkeslivet*. Det er også avgjørende for hvorvidt personer med nedsatt funksjonsevne kan bo eller bli boende i egen bolig i stedet for å flytte på institusjon, da en ”særlig bokvalitet er tilgjengelig” (St.meld. nr. 34, 1988-89: 5, 23, 58f).

Departementet (her: Kommunal- og arbeidsdepartementet) vil ikke definere hva som er en god bolig konkret.

Oppfatningen av hva som ligger i dette er opp til den enkelte bruker. Men departementet har allikevel sett det nødvendig å stille minimumskrav til boliger og bygg gjennom lover og forskrifter. Boliger som bygges etter Husbankens regelverk omfatter særlige krav for å fungere for spesielle målgrupper. Dette formuleres som at et godt bomiljø innebærer trygge og trafikk sikre omgivelser og ”tilbud om offentlig og privat service i rimelig avstand fra hjemmet, tilgjengelig også for mennesker med redusert funksjonsevne” (St.meld. nr. 34, 1988-89: 59, 60).

Meldingen omtaler videre *den økonomiske evnen til å finansiere* ”etablering i mer hensiktsmessig bolig” og kommer dermed så vidt inn på de unge funksjonshemmede og deres ofte marginale mulighet for yrkesaktivitet, inntekt og sparing av egenkapital til bolig. Et viktig mål for boligpolitikken på dette området er å stille krav til rimelige finansieringsordninger for kommuner og andre som bygger boliger for mennesker med omsorgsbehov, selektive

støtteordninger for beboere og god tilgang på service (hjemmehjelp, -sykepleie og lignende). Disse forslagene retter seg mot egnethet ved boligen, slik som bofellesskap og serviceboliger (St.meld.nr. 34, 1988-89: 118ff).

Stortingsmeldingen presiseres samtidig at det er viktig at brukeren ”*opplever boligen som et hjem, og ikke en institusjon*” (St.meld.nr. 34, 1988-89: 118ff). Det er i omtalen av institusjoner for eldre og funksjonshemmede at hjem anvendes. Begrepet *hjem* relateres først og fremst til institusjoner og ved omtale av eldre mennesker som har behov for en form for pleie eller hjelp. Men dette perspektivet kommer også inn i omtale av alternative boformer for eldre og pleietrengende. Det er ikke beskrevet at unge mennesker har eller ønsker å etablere eget hjem.

Offentlige utredninger og meldinger utover 2000-tallet tar opp den tidligere målsettingen om at alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø og at alle skal kunne bo godt og trygt, uavhengig av økonomiske, fysiske, helsemessige eller sosiale forutsetninger. En god bolig ivaretar mange ulike kvaliteter både for den enkelte beboer og for samfunnet. Den enkeltes oppfatning av hva som er prioriterte kvaliteter ved en bolig varierer, både i forhold til standard, størrelse og beliggenhet. Minimumskravene til den gode boligen er imidlertid at den skal ”dekke beboerens behov for trygghet for liv og helse, personlig hygiene og hvile” (St.meld.nr 23 2003-2004: 6).

Stortingsmelding 23 (2003-2004) Om boligpolitikken fokuserer på bolig – arbeid – helse som tre grunnleggende elementer i velferdssamfunnet, og boligstandard ansees som en viktig forutsetning for integrering og deltagelse i samfunnet. Her innføres et nytt perspektiv, nemlig at *boligen sees i sammenheng med andre sentrale hverdagslivsarenaer*. I dokumentene fra 2000-tallet legges det også vekt på *integrering i bomiljøer*. Det er et mål at integrering av funksjonshemmede i vanlige bomiljøer kan finne sted ved at alle skal kunne tilbys en bolig tilpasset sitt funksjonsnivå (NOU 2002:2: 189f, 192, 196, St.meld. nr. 23, 2003-04: 6). Det slås videre fast at det er en boligpolitisk oppgave å bidra til investeringer i ”særskilt tilpassede boligløsninger, og å bidra til at det knyttes de nødvendige tjenester til disse” (NOU 2002:2: 194).

NOU 2011:15 Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden, legger vekt på økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet. En god

bosituasjon har betydning for mulighetene personer med redusert funksjonsevne av forskjellig grad har for sosial inkludering og mulighet for en bedre helse og et verdig liv. Videre innebærer en god bosituasjon å ha en bolig som er tilpasset beboers behov og økonomi og at forholdet til boligen er forutsigbart og stabilt uten fare for å miste den. FN's Menneskerettighetserklæring stadfester da også dette i § 25, 1. ledd (NOU 2011:15: 23, 40).

Som en følge av økt velferd ser man at valg av *bolig har blitt et synlig symbol for valg av identitet, kultur og et ønske om tilhørighet* (St.meld.nr. 23, 2003-04: 6). Boligen ansees også som grunnleggende viktig i et folkehelseperspektiv. Hjemmet og rammene rundt, er avgjørende for unges mulighet til å fungere i skole og arbeidsliv. Det har også betydning for de unges identitet og sosiale tilhørighet. De tre grunnleggende elementene i vårt velferdssamfunn består av bolig, helse og arbeid. NOU 2011:15 slår fast at "kvaliteten på boliger og bomiljø skal være god, også for vanskeligstilte". Virkemidler for å oppnå dette er foreslått å være bostøtte som "skal sikre husstander med lave inntekter og høye bostgifter en egnet bolig" eller Startlån som en "låneordning for personer som har problemer med å skaffe egenkapital til å etablere seg på boligmarkedet" (NOU 2011:15: 23, 31, 47).

I de offentlige dokumentene ser man at begrepene *hjem*, i motsetning til *bolig*, sjelden er nærmere definert. Det er bolig, boligstandard og bomiljø som berøres mest. Begrepet *hjem* benyttes så vidt, og da ofte i motsetning til *institusjon* og ved omtale av eldre mennesker. Utredningene har vært knyttet opp mot boligkvalitet og boligproduksjon samt gode boforhold som skal muliggjøre at eldre og personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne bli boende i sin bolig (NOU 2001:2: 112). Her forutsettes at personene har en bolig, og allerede har etablert et hjem. Det er ikke beskrevet at unge mennesker har eller ønsker en inngang til voksenlivet ved å etablere sitt eget hjem. Det synes altså som om begrepet bolig også benyttes i de (få) tilfellene hvor det i realiteten er tale om hjem, og at skillet mellom bolig og hjem ikke blir vektlagt i de offentlige utredningene og meldingene og at det er boligen i motsetning til det institusjonelle som vektlegges.

Ved å gå nærmere inn på disse to begrepene bolig og hjem, kan det som en forenkling trekkes et skille som går på en objektiv og en subjektiv forståelse. Bolig brukes gjerne i sammenheng med

økonomi (verdi/salgobjekt), som bytteobjekt, i sammenheng med estetisk verdi og også i sammenheng med planlegging og bruk. Synet på bolig kontra hjem kan dermed også sees ut fra ulike perspektiver, der bolig gjerne brukes i et ovenfraperspektiv eller et strukturperspektiv av arkitekter, politikere, byråkrater og planleggere i sammenheng med eiendomsutvikling og planlegging, mens hjem brukes nedenfra eller innenfra av oss som bor. Sagt på en annen måte er boligen noe som skapes av arkitekter, entreprenører og snekkere. Men de kan ikke skape et hjem. Et hjem blir det først når boligen tillegges subjektiv mening.

3.2.1 Boligen som investeringsobjekt og identitetsmarkør

Det å skaffe seg et hjem er for de fleste den aller viktigste investeringen de gjør. Dette understrekes blant annet i NOU 2011:15, der hjemmet sees som en vare eller et investeringsobjekt ved at ”I tillegg til å være et hjem er boligen også et formues- og investeringsobjekt” (NOU 2011:15: 25).

Hverdagslivet med utgangspunkt i bosituasjonen ansees å være det som regulerer folks aktiviteter samtidig som det er rammen for folks liv. Utdanning, arbeid og bolig inngår som viktige markører for den enkelte unge for å kunne posisjonere seg og etablere seg som voksen i samfunnet (Anvik 2011: 5, ff). Det har også betydning for de unges identitet og sosiale tilhørighet.

I hvilken grad har det å eie sin egen bolig betydning for livssituasjonen for denne gruppen? I en nylig avsluttet undersøkelse om boligsituasjon for ungdom i en sårbar livssituasjon kom det fram at det å eie hadde stor betydning for de unges identitet (Ruud m.fl.2012). Begrepene som informantene selv anvendte for å beskrive hva boligsituasjonen betyr er *verdighet, status og trygghet*. Det vil si både hvordan andre ser på en med et utenfrablakk og hvordan man oppfatter seg selv. Det handler både om å ha kontroll over egen situasjon på sikt, vise at man mestrer eget liv og om hvordan bosituasjon relateres til bestemte normer for hvordan dette bør være (ibid.:63).

Å eie handler om fremtidstrygghet, i kontrast til det flere opplever, nemlig usikkerhet for fremtiden eller ”den midlertidige følelsen” (Vassenden et.al. 2012). Dette relateres til kortvarige leiekontrakter

og et usikkert leiemarked. Det holder ikke å leie en kommunal bolig. Med tre års kontrakter, som er det som kommunene vanligvis opererer med, er det vanskelig å slå seg til ro, få stabilitet i hverdagen og tenke langsiktig. Det samme gjelder å leie på det private markedet. Gjennom leie på korte og kanskje også usikre kontrakter er man prisgitt andres planer, man har selv ingen kontroll og har mindre mulighet for selv å legge langsiktige planer. Derfor er målet å sikre en fremtidstrygghet ved å kunne eie egen bolig. Forskning om ungdom og boligetablering viser at drømmen om en gang å eie sin egen bolig står svært sterkt blant denne gruppen og er tungt forankret i den norske ideologien om boligeie (Sandlie 2008).

4 Den lange ventetiden

I dette kapitlet får vi nærmere innblikk i familienes erfaringer med kommunene når de tar opp spørsmål om bolig, hvordan de har gått fram og hva de så for seg da de begynte å planlegge utflytting og egen bolig for sine ungdommer.

Fra barna får en diagnose fanges de opp av det kommunale hjelpeapparatet gjennom for eksempel helsestasjoner, habiliteringsteam, spesialpedagogisk tjeneste eller ansvarsgrupper. Gjennom flere års kontakt og møter med kommunen og hjelpeapparatet etableres det derfor ofte en form for tillit. I samtaler mellom saksbehandlere og pårørende diskuteres hverdagslivet til barna, enten det dreier seg om barnehage, skolehverdagen, fritid eller fremtidig boligspørsmål. Mange har også et habiliteringsteam som i tillegg til kommunens representant består av pedagoger, helsepersonell eller fritidskoordinator avhengig av problemstilling.

Rundt disse arenaene skapes det forventinger til fremtidig hjelp og støtte. Men selv om det kan være stor enighet mellom foreldre, bruker og hjelpeapparatet om fremtidsplaner og strategier, opplever mange en annen realitet. Når tiden er moden for å flytte til egen bolig er det lite som skjer.

Fortellingene fra familiene i det følgende viser eksempler på ulike problemer som melder seg underveis. Det handler om venting, skuffelser og alternative strategier, men også om frykten for å miste "plassen" sin i køen.

4.1 "Vi har ventet i flere år"

Vi vil starte med et sitat fra en kronikk som en av fedrene i vårt nettverk skrev, og som gir et innblikk i hva dette avsnittet handler om. Han tar utgangspunkt i sønnenes nærmiljø i Oslo:

Jeg har gjort en undersøkelse blant Tobias sine jevnaldrende (...) De er nå 18-22 år. Blant de 13 som har svart, har ingen blitt tilbudt en varig bolig. Mange arbeider med alternativer på eget initiativ. Ingen, til tross for godt og iherdig arbeid, har kommet i mål.(...) En stor bekymring for oss er tanken på at Tobias skal risikere å bli drevet fra sted til sted avhengig av økonomiske avveininger i bydelen (...) Jeg må vite at Tobias har det trygt og godt, det er det viktigste prosjektet i resten av mitt liv. (Eriksen 2012)

Bekymringen om sønnens fremtidige bosituasjon er fremtredende i fortellingen. Det er også bekymringen over at ingen han spurte hadde fått tilbud om varig bolig.

Enkelte foreldre får inntrykk av at de ikke er ”inne” i kommunens lister. Men alle kommuner har oversikt over antall unge med utviklingshemming som har behov for bolig i kommunen eller bydelen, og flere kommuner har boligsosiale handlingsplaner som innlemmer dette i planene. Flere kommuner har i tillegg egne brukerundersøkelser som fanger opp behov og ønsker. Et gjennomgående tema i samtalene med foreldrene, er at de får inntrykk av at spørsmål om bolig kommer uforberedt på kommunen når foreldrene tar opp dette, noe som kommer overraskende på informantene:

Man blir jo litt matt, altså. I vår bydel fikk vi et spørsmål om hva vi tenkte om bolig allerede da Martin var 6-7 år. De spurte om når vi tenkte at han skulle flytte hjemmefra, og hva slag bolig vi så for oss. Jeg husker det kom litt brått på oss da, men tenkte at det var jo fint for da planlegger de så det er klart når det er hans tur. Noen år etter ble det sent ut et skjema til alle utviklingshemmede barn og unge der ville kartlegge behovet for bolig. Vi svarte at vi ønsket bolig i et eller annet fellesskap med flere andre der de kan ha fellesrom, men likevel egne leiligheter. Men da tema om bolig kom opp på et møte da Martin var i slutten av tenårene, var det liksom slutt på interessen. Da kom leksa om at de hadde mange som skulle inn i egne boliger, de hadde ikke noen ledige og de hadde heller

ikke lagt inn dette i budsjettene de nærmeste årene.

(Marte)

I hennes bydel var det mange godt voksne med utviklingshemming som bodde hjemme hos foreldrene, og fordi foreldrene begynte å bli gamle og etter hvert pleietrengende sto denne gruppen først i køen. Det viste seg at mange foreldre hadde ønsket at ”barna” skulle bo hjemme og ikke på institusjon, og det ble følgelig en stor gruppe som først skulle bosettes før de yngre kunne få tilbud.

Det siste møtet vi hadde med kommunen var for tre år siden, da hadde vi tatt opp dette med bolig flere ganger. Men hver gang sa de at det ikke var planlagt noe foreløpig. Og at det er mange som venter. (Marte)

Marte og mannen hadde allerede noen år tidligere forstått at man må ha flere bein å stå på fordi prosessen er lite forutsigbart og det tar lang tid. De begynte å se seg om etter alternativer.

Men hvor lenge skal man vente? Vi skjønte jo etter hvert at det ikke hjelper å mase, og at tiden ville gå. Vi så for oss at Martin skulle flytte ut i alle fall før han var 25, helst en stund før. Så da var det å slå seg sammen med de andre foreldrene i samme situasjon. (Marte)

Det er seks år siden Marte og mannen begynte å se etter andre alternativer sammen med flere i samme situasjon og som bor i nærheten av hverandre. Martin og de fleste andre var da rundt 18 år. Fremdeles er de ikke helt i mål med et boligalternativ de har jobbet med i flere år.

I en annen bydel bor Guri og hennes datter. Guris erfaring handler om at datteren Ida på 25 stadig blir skjøvet nedover på lista.

Jeg trodde at etter så mange år var det snart Idas tur. Vi har jo vært jevnlig på møter i denne bydelen men det er ikke noe i sikte for Ida enda. Det er så mange som trenger bolig, sier de hver gang. (Guri)

Mangel på interesse som foreldrene påpeker, bekreftes i en undersøkelse fra Oslo kommune. Flere i vårt utvalg bor i Oslo og omegn. Oslo kommune har få egnede boliger til gruppen utviklingshemmede og mange står på venteliste. I kommunens egen brukerundersøkelse fra 2010 var tema bolig det som ble

rangert lavest blant ansatte i bydelene. Tall fra årsstatistikken fra 2011 viser at de fleste utviklingshemmede bor hos pårørende (Oslo kommune, HEV 2010:36). I brukerundersøkelsen ble det stilt tre spørsmål som alle handlet om i hvilken grad pårørendes og brukeres krav og ønsker ble vektlagt ved tildeling av bolig til utviklingshemmede hos saksbehandler, og om bydelen er i stand til å gi beboerne et kommunalt boligtilbud. Ikke overraskende svarte 41 prosent at bydelene i svært liten grad er i stand til å gi utviklingshemmede et kommunalt boligtilbud, mens 24 prosent lot spørsmålet stå ubesvart. Når det gjelder pårørendes krav og ønsker svarte 30 prosent at dette i svært liten grad ble vektlagt, mens 24 prosent lot være å svare (Oslo kommune, HEV 2010:67).

Guri reflekterer også over at bydelen vet at Ida har et bra boalternativ hjemme.

Da haster det ikke for dem å tilby henne plass, de vet at hun bor bra hjemme hos oss. Men vi synes det er på høy tid at hun kommer seg ut i egen bolig. Hun er en selvstendig person med egne meninger og rutiner, og vi ser at hun blir mer og mer bevisst på hva hun vil. Det er ikke alltid hennes greier passer inn i våre rutiner og hverdagsliv, og dette har blitt mer av de siste par årene. (Guri)

En annen problemstilling som kommer opp blant foreldrene er hvordan de opplever at kommunene endrer holdning. Rita bor i en liten by på Østlandet der flere små kommuner ble innlemmet i byen under kommunesammenslåing for noen år siden. Det er mange grupper som har behov for bolig og Rita synes at situasjonen har forverret seg.

Før følte jeg at de tok oss på alvor og hadde en plan for Yngve. Men da vi begynte å ta opp dette på møter, ble vi møtt med en vegg av motvilje. Yngve var jo så ung enda, så han trengte ikke bolig på en stund sa de. Det var dessuten mange som trengte bolig før det var hans tur. (...) Det var hele tiden samme lekse. Men nå ser det ut til at de også har tenkt på Yngve. Det er planlagt boliger borti det nye byggefeltet her, og de har sagt at han skal med der. Men det gjenstår å se... (Rita)

Berit og familien bor rett utenfor Oslo. De siste par-tre årene før sønnen endelig fikk bolig bar preg av store frustrasjoner.

Jeg ble så irritert! Jeg ringte med jevne mellomrom for å spørre om hvordan det gikk med bolig til Hans, men fikk til svar hver gang at nei, vi har ingenting ledig. Han må bare vente, og det er mange som skal ha. Da jeg spurte om det ikke snart var hans tur, fikk jeg aldri noe klart svar. Men jeg så jo at flere fikk etter hvert, miljøet her ute er ikke så stort så vi kjenner til hverandre. (Berit)

Berit beskriver her den uforutsigbare og uforståelige fordelingen av hvem som får tildelt bolig når. Flere informanter vi har snakket med har hørt at det opereres med lister og at man rykker fram i køen, slik er det i alle fall forstått av foreldrene. Men det er ikke tilfelle alle steder. Selv om kommunene har oversikter over de som har meldt behov for egen bolig, fungerer ikke listene som ventelister. Boligfordeling fungerer etter flere ulike kriterier og behov (omtales nærmere i kapittel 7).

4.1.1 Brutte løfter

En annen historie fortelles av Nora, og som handler om brutte løfter. Hun har etter hvert fått et veldig dårlig forhold til hjelpeapparatet i sin bydel. Hun begynte tidlig med møter i bydelen for å ta opp spørsmålet om bolig til datteren Charlotte, da datteren bare var 19 år. Nora visste gjennom andre at hun måtte begynne tidlig. Hun var trygg på at dette ville gå greit med en tidsramme på tre-fire år. Dessuten hadde bydelen visst om Charlotte fra hun var liten. Men det utviklet seg etter hvert som et mareritt for Nora. Etter flere års masing fikk hun endelig vite på et møte at bydelen var i ferd med å gjøre klar fire boliger, og at Charlotte var tiltenkt en av dem.

Jeg ble så glad, endelig. Der skulle også tre av vennene til Charlotte flytte inn. Vi begynte å glede oss begge to. Og huset ligger jo ikke langt unna der jeg bor, så det var veldig fint. Men så skjedde det verste. Da jeg ringte bydelen en stund etter for å høre nærmere om når det var tenkt innflytting og prosedyrene rundt det, ble de helt stille. Og så sa de: Dette må være en misforståelse.

Charlotte har aldri fått tildelt bolig der. Jo, sa jeg, det ble jeg fortalt på forrige møte, dere sa det jo selv! Vet du hva de svarte meg? Nei, det har vi aldri sagt! Det er ikke plass til Charlotte der, det er fire andre som har fått tildelt bolig der. De sa at så lenge jeg ikke hadde noe skriftlig fra dem hadde vi heller ingen avtale.

(Nora)

Nora ble svært fortvilet, og mistet all tiltro til ”hjelperne” i bydelen. Hun måtte slåss videre. Etter et år fikk Charlotte tildelt en leilighet i et borettslag der kommunen disponerer fire boliger.

Vi måtte jo bare si ja takk, jeg var helt desperat. Charlotte var blitt 27 år og vi var begge overmodne for at hun skulle få sitt eget. Men det var så trist der. Den var helt nedslitt etter forrige beboer. Da jeg spurte bydelen om de ikke skulle pusse den opp, sa de at det trengtes ikke. Den forrige beboeren hadde klart seg bra der, så da kunne Charlotte også klare det, sa de. Går det an å si sånn? Jeg fikk hjelp av eldste sønnen min, så da tok vi og malte vegger og tak selv. Det ble i alle fall litt bedre. Men det er dessverre ingen felles rom der, de er for seg selv i sin egen leilighet.

(Nora)

Nora føler at bydelen jobber i mot henne.

Er det ikke rart at vi må slåss med dem? Jeg føler at de jobber mot oss hele tiden, man skulle tro at vi var på samme parti? Er de ikke der for å hjelpe oss? Vi er liksom bare i veien når vi tar kontakt. (Nora)

Mange har måttet vente til de ble både 30 og 40 år før de kunne flytte til egen bolig, med begrunnelse i at institusjonsbeboerne måtte tas hånd om først. Situasjonen er ikke blitt særlig bedre. Bak de lange køene og mangel på tilbud skjuler det seg politiske beslutninger og prioriteringer, men gruppen i boligkø får ingen innsikt og vet sjelden når de kan forvente et tilbud. Psykologen Sidsel Mønsen betegner kommunenes behandling av denne gruppen med former for *hersketeknikker*. Dette kan dreie seg om at foreldre for eksempel ikke får beskjed om hvor i boligkøen barna deres står. Og når noen går i gang med boligplaner på egen hånd, er det ikke alle kommuner som ønsker dette, og flere opplever å bli

motarbeidet. Begrunnelsen kan ligge i det kommunale ansvaret for å sørge for personale (Monsen 2007)

Det viktigste argumentet familiene blir møtt med er at kommunene mangler boliger til denne målgruppen. Felles for de fleste i vårt utvalg er at de etter mange års ventetid fremdeles ikke har mottatt tilbud fra kommunen.

Felles er også at de alle har startet tidlig med prosessen rundt det å skaffe bolig. De har fått tips fra andre foreldre i samme situasjon og fra kontaktpersoner i kommunen om å starte tidlig. Begrunnelsen har vært at det tar tid å planlegge, det skal legges inn i kommunens langtidsbudsjetter etc. Likevel opplever de at lite skjer.

Det kommer også fram at flere foreldre tror at deres barn står på en venteliste, og at de da stadig rykker fram i køen når noen får tildelt bolig. Men når spørsmålet om venteliste dukker opp, avkrefte dette av ansatte. Kommunene skaffer bolig til de som til en hver tid har størst behov ut fra flere kriterier, og som ofte medfører uforutsigbarhet for de som ikke prioriteres.

Erfaringene viser i tillegg hvordan dårlig kommunikasjon og misforståelser kan få store negative konsekvenser. Det som for eksempel oppfattes av foreldre som et muntlig løfte om bolig, er aldri ment sånn fra kommunens side. Dette understreker betydningen av skriftlige referater fra møter og samtaler med kontaktpersoner i kommunen.

4.2 Strategier mens man venter på bolig

Hvordan innretter familiene seg mens de venter på at kommunen skal tilby en bolig? Noen har en plan B i bakhånd som de skal realisere eller nettopp hadde realisert da vi snakket med dem. Planene går ut på å tilrettelegge for at ungdommene skal kunne bo trygt og godt i samme hus som foreldrene, men i selvstendige enheter. Det er flere som har reserveløsningene klare, som følgende sitat viser:

Hans hadde akkurat flyttet inn i leiligheten som storebroren hans har bodd i, i annen etasje. Vi bor jo i en sånn generasjonsbolig, så der er i prinsippet to

boliger. Vi var forberedt på at han skulle bo der alene, vi fikk jo aldri napp fra kommunen. Så vi malte litt, og så satte vi inn noen nye møbler vi kjøpte på Ikea, det ble ganske fint (...) Hans bodde der bare to-tre uker tror jeg det var, før vi plutselig fikk telefon fra kommunen om at nå var det en ledig bolig. Og da fikk vi ikke mange dagene på å bestemme oss. (...) Det ligger i et område der de har sånne omsorgsboliger. Selv om han ikke bor helt i samme komplekset som de andre der, er det tilknyttet en base. Vi takket selvsagt ja til det, for da er han i et slags fellesskap. Men det var ganske triste farger og sånn, og litt mørkt, så vi fikk malt litt før han flytta inn. (Berit)

Også Arne har løsning klar før sin sønn:

Hjemme hos oss er vi forberedt på at Petter kan bo i sokkeletasjen. Der har vi en liten leilighet med egen inngang, og der kan han klare seg selv. Her i vår kommune vet vi et at det er helt håpløst, vi kjenner jo mange som forteller om mye venting og treg saksbehandling. Så vi har vel egentlig ikke tatt opp dette med boligspørsmål med dem. Men de vet jo om Petter, og det beste er jo selvsagt at han flytter for seg selv bort fra oss. Men vi tar ikke hva som helst heller. Petter skal slippe å bo i en trist leilighet. Jeg har sett en del kommunale boliger i mitt liv, de er ikke særlig hyggelige. (Arne)

Sitatene gir litt ulike bilder. Mens Berit takket ja da de endelig fikk napp, selv om de fikk liten tid på å bestemme seg, har Arne nesten resignert og bestemt seg for at den beste løsningen er at Petter bor i samme hus som dem. Tanken på kommunal bolig virker også skremmende. Det hører med til denne historien at Petter fungerer bra i nærmiljøet, har flere venner og vil i følge far antakelig ikke bli ensom i boligen.

Hjemme hos Anne og Nils har sønnen Per Olav nettopp flyttet inn i egen leilighet i kjelleretasjen. Da Anne og Nils bygget hus var Per Olav 5 år. For dem var det viktig å tilrettelegge for dette alternativet, som en reserveløsning hvis ikke andre muligheter var tilstede. De bor i en liten kommune på Sør-vestlandet, og erfarte

allerede da Per Olav var liten at det ikke ville bli lett å gi ham et godt kommunalt botilbud.

Her har vi alltid måttet sloss for å få ekstra timer i barnehagen og på skolen, og han har fått lite tilbud ellers. Vi skjønte også at vi ikke kunne regne med at han fikk en bolig her i kommunen når tiden var inne. Da vi bygget var vi veldig bevisst på å ha en egen sokkelleilighet sånn i tilfelle. Denne har vi leid ut fram til i fjor sommer. Men så pusset vi opp og i høst flyttet Per Olav inn (...) Det viste seg jo at vi fikk bruk for leiligheten. Vi har mast og mast om bolig i flere år, men ingenting skjer. (Anne)

Det hører med til historien at kommunen kunne tilby Per Olav en kommunal bolig da han nettopp hadde fylt 18 år. Det mente Anne og mannen at var altfor tidlig og takket nei.

Det ble en brå overgang særlig for mor da Per Olav flyttet ned en etasje, og hun må fortsatt jobbe med ikke å gå ned til ham hele tiden eller rope ham opp på middag. Den første tiden fikk hun tildelt omsorgslønn fra kommunen, knyttet til enten morgen eller kveld tre ganger i uka i tillegg til en helg i måneden.

Nå har kommunen ansatt en person, og det skal komme en til i tillegg til meg. På sikt er det meningen at kommunen skal ta over. Det er jo ikke meningen at jeg skal fortsette med dette. (Anne)

4.3 Vi fikk tilbud men takket nei

Hva skjer når tilbud om bolig endelig kommer? For de fleste er dette den dagen de har ventet på, gjerne i flere år. Endelig en dag kommer det et tilbud fra kommunen om bolig, etter flere år med venting, masing og frustrasjoner. Tilbudet kan komme uten forvarsel. Men så skjer det som ingen ser for seg - man takker nei til boligtilbudet. Hvorfor? I intervjuet over kom det fram at tilbudet om bolig kom for tidlig og at sønnen var altfor ung til å flytte hjemmefra.

I følgende historie får vi innblikk i en annen problemstilling:

Det kom veldig brått på oss. Plutselig en dag fikk jeg en telefon fra bydelen om at de hadde en ledig bolig til Kristian. Det var ikke til å tro, etter så mye venting og så mange runder. Og vi fikk aldri noe forvarsel. Vi skulle få se boligen dagen etter, og den natta sov jeg nesten ikke. Jeg husker vi fikk vite at det var en liten leilighet og at det var fire andre beboere der i et slags bofellesskap. Boligen lå veldig sentralt i byen, i annen etasje i en bygård. (Susanne)

Men det ble helt feil da de kom dit:

Jeg husker da jeg kom inn i den lille felles gangen at her var det trist. Her kan ikke Kristian bo tenkte jeg, det blir helt feil. Selve leiligheten var liten og for så vidt ok. Men det var ikke hyggelig fellesrom. Det var en liten tv-stue og et personalkontor. Stuen så litt institusjon ut, selv om de hadde prøvd å få det hjemmekoselig. Det var litt dunkelt. Og så var det de andre beboerne. De var mye eldre enn Kristian, og jeg tror i alle fall to av dem satt i rullestol. Det var ikke som den gjengen han er vant til å omgås, disse var tunge. Nei uff, jeg så for meg Kristian sitte der sammen med disse andre. (Susanne)

Hvilke tanker har Susanne gjort seg i ettertid?

Vi fikk veldig kort frist på oss til å si fra om vi ville ha boligen. Og det var forferdelig vanskelig å takke nei, men jeg gjorde det. Jeg bare måtte (...) det var vanskelig fordi vi vet at boliger i denne bydelen ikke vokser på trær, akkurat, de har jo nesten ingen. Og hvilke inntrykk har de fått av meg nå? Først har jeg mast i flere år, så takker jeg nei når det dukker opp noe? Og jeg ble jo veldig redd for at vi nå stiller bakerst i køen, eller kanskje ikke får noe tilbud en annen gang? De, altså hun NN i bydel, sa jo at det ikke var sånn det fungerte, men likevel.... Nå har de fått et inntrykk av meg som en kresen og vanskelig mor. (Susanne)

Det er flere forhold som kommer fram i Susannes historie som det er viktig å trekke fram. For det første avdekker hennes reaksjon at

hun til tross for flere års venting kanskje likevel ikke er forberedt når det en dag dukker opp et boligtilbud. Det kommer brått på. Den mentale forberedelsen har ligget i bakgrunn mens hun har vært opptatt av å holde tett kontakt med bydelen og den praktiske delen med å finne en løsning.

For det andre kan hennes reaksjon sees i lys av forventninger. Hun har sett for seg at Kristian skulle bo sammen med unge voksne på hans egen alder og på omtrent samme funksjonsnivå, og med mye felles aktiviteter. Kontrastene mellom det hun ønsker og det som tilbys blir stor.

Men samtidig som hun takker nei til tilbudet, blir hun redd for at hun ikke vil få et tilbud igjen, i alle fall ikke på lang tid. Delvis handler dette om ventelistelogikken, og troen på at man havner bakerst i køen igjen. Men delvis handler dette også om at man har vist en negativ holdning overfor kommunen, at man ikke er takknemlig og stiller for store krav. Foreldre som avslår tilbud er redde for at de mister plassen i køen, eller ikke rykker framover. Mange føler seg låst, uten muligheter. Det fører også med seg en viss skyldfølelse å takke nei til et tilbud.

I sin bok om hverdagsliv med utviklingshemming fant forskerne Thorsen og Myrvang foreldre som takket nei til boligtilbud fra kommunen på vegne av sin utviklingshemmede sønn eller datter (Thorsen og Myrvang 2008:232). Begrunnelsene var blant annet at de ble tilbudt korte kontrakter, eller at leiligheten var fysisk uegnet slik at ungdommene kunne skade seg selv. Også informantene i den undersøkelsen opplevde at kommunen jobbet mot dem, og at foreldrene ble fratatt muligheten til å være med i planlegging og tilrettelegging fra starten. Plutselig kommer kommunen med et tilbud: ”Ja, nå har vi en bolig som står der. Vær så god” (ibid.:233).

Det er ulike argumenter foreldre bruker når tilbud endelig dukker opp og de takker nei. Begrunnelsene gjenspeiler først og fremst hva de tror er best for deres voksne barn avhengig av funksjonsnivå. Noen ønsker tett oppfølging med fellesskap i samlokaliserte boliger, ikke ulikt miniinstitusjoner, andre vil unngå dette og ser for seg en leilighet i et borettslag der de er mer eller mindre selvhjulpne. Noen ønsker at boligen ligger sentralt i nærheten av sentre og butikker, andre vil at de skal ligge mer skjermet. Foreldrene får inntrykk av at kommuner og bydeler i liten grad tenker individuell tilpasning men tilbyr bolig når de har

noe ledig. Dette til tross for mange års dialog og møtevirksomhet med pårørende og de unge selv.

4.4 Positive erfaringer – botilbud fra dag én

Det er ikke alle foreldre i utvalget som har ventet i årevis eller som har måttet ”mase” for å få hjelp til å skaffe bolig. Forskjellene er særlig synlige når vi sammenligner presskommunene og de mindre kommunene når det gjelder kommunenes botilbud og oppfølging, som de to neste historiene vitner om.

Foreldrene til Erik kunne fortelle følgende historie fra sin lille hjemkommune i Midt-Norge:

De har fulgt opp han Erik siden han var liten, og sagt at de skal klare å skaffe han noe når han blir stor. Her i bygda er det noen boliger som ligger sammen, og der har de alle tjenester. Jeg tror at noen av leilighetene er aldersboliger, de ligger litt for seg selv. Og så er det noen for utviklingshemmede. Men der har det vært fullt bestandig. Men så, i fjor fikk vi vite at kommunen skulle sette i gang å bygge flere boliger litt lenger bort i samme område, og der skal han Erik flytte inn neste år. Det gleder vi oss til alle sammen, og så er de helt nye! (Kristin)

I en liten kommune på Nord-vestlandet opplevde foreldrene det samme:

Vi har fått veldig god oppfølging hele veien, og det har aldri vært noe problem i vår kommune. Det gjelder alle typer fritidsordninger som vi har søkt støtte til, og det gjelder nå bolig. Det er ikke lenge før Fredrik kan flytte inn i helt ny bolig som kommunen har bygget. Der skal han bo med fem andre. Vi er veldig spente på hvordan det skal gå når han flytter, men med så god kontakt vi har hatt med kommunen opp igjennom, er vi sikre på at det går bra. (Katja)

Disse to historiene står som eksempler på det flere av foreldre av foreldrene har fortalt fra sine hjemkommuner. Det er ingen problemstilling for dem at de skal bygge eller skaffe bolig selv, og

kommunene de bor i har lagt inn bolig- og hjelpebehov i sine planer.

4.5 Oppsummering

Denne gjennomgangen har gitt innblikk i ulike typer opplevelser som foreldre har hatt i møte med sine hjemkommuner. Som kapitlet har vist handler det både om ventetid og uforutsigbare prosesser. Selv om kommunene har oversikt over målgruppen og hvilket boligbehov som denne gruppen til en hver tid har, får foreldrene inntrykk av at de ikke er på agendaen. Det skapes mistro og mistillit til de som skal hjelpe. Andre reaksjoner handler om følelse av skam over ikke å ta i mot hjelp når den kommer fordi foreldrene ikke er forberedt når tilbudet kommer.

Eksemplene viser også at foreldre finner egne, midlertidige løsninger der de unge bor i egen bolig i foreldrenes hus. Dette kan være en god midlertidig løsning, men kan bidra til at foreldrerollen blir uklart der kommunale omsorgstjenester legges til foreldrene.

Funnene viser imidlertid at foreldrene har mange like erfaringer, og det er først og fremst den lange ventetiden og en uforutsigbar prosess som er fellesnevner.

5 Å skaffe bolig på eget initiativ

”Hva er best for mitt barn?” Dette er spørsmålet de fleste foreldre stiller seg den dagen de begynner å tenke på en fremtidig boligsituasjon og et selvstendig hverdagsliv for sin utviklingshemmede sønn eller datter. Vurderingene avhenger av personlige preferanser, hvilke tilbud som finnes i kommunen og hva som er mulig å få til både praktisk og ikke minst innen fornuftige økonomiske rammer.

Fordi flere opplever at det skjer lite på boligfronten særlig i presskommunene, har det i løpet av de siste årene blitt flere og flere familier og pårørende som arbeider med alternative løsninger for å skaffe boliger til sine ungdommer med utviklingshemming, utenfor det kommunale boligtilbudet.⁸

Bakgrunnen for foreldreinitiativene er et ønske om en trygg og forutsigbar bosituasjon for denne gruppen der de unge skal kunne eie sin egen bolig, noe som også er i tråd med regjeringens boligpolitikk. Samtidig har denne gruppen en blandet erfaring med det kommunale tilbudet (eller mangel på dette). Som vi har vist i forrige kapittel er det ikke alle som føler at de får den hjelpen de har behov for når det er på tide å hjelpe datter eller sønn over i egen bolig. Gode kommunale botilbud mangler, og ventetiden bidrar til usikkerhet om fremtiden. Derfor er det etter hvert blitt flere og flere foreldre som tar skjeen i egen hånd og skaffer boliger utenfor det kommunale systemet.

Tangerudbakken borettslag i Oslo, som ble etablert i 2006, har blitt kjent som et pilotprosjekt. Erfaringene derfra brukes blant annet i kommuners og i Husbankens arbeid med å tiltrettelegge for at foreldre kan gjennomføre lignende prosjekter, og Oslo kommune har utarbeidet et veiledningshefte på bakgrunn av erfaringene fra

⁸ Østlandsendingen 02.01.2012, Rasmussen og Munthe-Kaas 2009.

Tangerudbakken (Etablering av borettslag for mennesker med nedsatt funksjonsevne 2008). I tillegg har foreldre fra boligprosjektet holdt foredrag om prosessen om etablering av Tangerudbakken rundt om på seminarer og samlinger. Mange foreldre har fått kjennskap til muligheten for å sette i gang selv og kunnskap om hvordan man kan gå fram nettopp på bakgrunn av Tangerudbakken. Senere har det kommet flere eksempler på hvordan boligprosjekter blir til. I boken "Veien fram til egen bolig" får vi innblikk i ni personer med utviklingshemming som har kjøpt eller bygget egne boliger og deres erfaringer med prosessen (Rasmussen og Munthe-Kaas 2009). Vi får kunnskap om forskjellige prosesser, hindringer og suksesser, men felles for disse ungdommene er ønsket om å få bestemme selv. Felles er også ønsket om økonomisk trygghet eller å slippe og bli flyttet til andre boliger avhengig av kommunens prioriteringer.

I dette kapitlet settes søkelyset på hva som motiverer foreldre til å sette i gang prosessen på egen hånd, hva de ønsker og hvordan de går fram. Fortellingene gir et innblikk i ulike sider ved det å skaffe bolig selv basert på det våre informanter formidler.

5.1 Motivasjon og drivkraft

Vår gruppe av foreldre og andre initiativtakere har tatt initiativ for å løse boligproblemet og vi har påtatt oss omfattende arbeidsoppgaver for å kunne finansiere og bygge boliger som våre barn kan være trygge i. Det skal normalt være et offentlig ansvar. Noen av oss, vi er i sum mange foreldre, ønsker simpelt hen å hjelpe våre barn og hjelpe politikere og bråkrater til å løse utfordringen. Og, mest av alt, vi ønsker å sikre våre barn en langsiktig, trygg og varig boligløsning der omgivelsene er forutsigbar. Vi får det ikke helt til. (Eriksen 2012)

Dette sitatet fra en far sier mye om hva som motiverer foreldrene til å utføre oppgaver som kommunen er pålagt å bistå med. Det handler først og fremst om trygghet og forutsigbarhet. I det følgende kommer vi nærmere inn på begrunnelser for foreldrenes engasjement.

5.1.1 Å eie egen bolig

Et viktig motiv for å sette i gang med eget boligprosjekt viser seg å være ønsket om at ungdommene skal eie sin egen bolig. Men hvilken betydning har det om boligen eies eller leies? Eieform har antagelig liten betydning for trivsel, for dagliglivet eller for kvaliteten på tjenestene som ytes til den enkelte. Det er trygghet for fremtiden som er foreldrenes argument. Følgende historie fra Hege illustrerer det mange av informantene er opptatt av.

Det er viktig for oss at han skal eie sin egen leilighet. Vi ser jo hva som skjer rundt omkring, utviklingshemmede tvangsflyttes fra kommunale boliger etter å ha bodd der i flere år. Det er ikke lenge siden vi leste om en ny sak i avisen. Det går ikke an å behandle folk sånn, og det vil vi unngå at skal skje med Ola. Kommunen sier de har dårlig råd og vil spare, og så plasserer de folk der de vil for å samle grupper. (Hege)

Sitatet handler om fremtiden, der forutsigbarhet og trygghet spiller en viktig rolle. Det er flere foreldre som forteller om redselen for at deres sønn eller datter kan risikere å måtte flytte ut uten selv å kunne velge, fordi kommunen eller bydelen av ulike årsaker skal bruke de kommunale boligene til andre grupper eller fordi kommunen skal selge boligene.

Kommunen bruker jo som regel tre-års kontrakter på sine utleieboliger. Men vi kjenner mange som har fått beskjed om at de kan bo i samme bolig på livstid. Men ingen av dem har dette skriftlig tror jeg, så det i seg selv er jo usikkert. Jeg har snakket med flere foreldre om at de bør sjekke vilkårene skikkelig og få noe skriftlig. (Camilla).

Det handler om fremtidstrygghet, i kontrast til det flere opplever, nemlig usikkerhet for fremtiden eller ”den midlertidige følelsen” (Vassenden et.al. 2012), og som relateres til kortvarige leiekontrakter og et usikkert leiemarked. Det holder ikke å leie en kommunal bolig. Med tre års kontrakter, som er det som kommunene vanligvis opererer med, er det vanskelig å slå seg til ro, få stabilitet i hverdagen og tenke langsiktig. Det samme gjelder å leie på det private markedet. Gjennom leie på korte og kanskje

også usikre kontrakter er man prisgitt andres planer, man har selv ingen kontroll og har mindre mulighet for selv å legge langsiktige planer. Derfor er målet å sikre en fremtidstrygghet ved å kunne eie egen bolig. Det samme kom fram i den tidligere nevnte boken "Veien fram til egen bolig" (Rasmussen og Munthe-Kaas 2009).

Skrekken er å oppleve at kommunen har behov for å omrokkere beboere i sine kommunale boliger. Det kan handle om endringer i beboeres helsetilstand som gjør at de har behov for andre tjenester, eller det kan handle om endringer i beboersammensetning som kommunen finner mer hensiktsmessig i forhold til tjenesteyting. Det kan også handle om politiske prioriteringer. Medias oppslag om tvangsflytting skremmer, slik som for eksempel historien om en ung gutt med utviklingshemming som ble flyttet fire ganger i løpet av ett år i en av bydelene i Oslo for å få den hjelpen han har krav på, med begrunnelse om å spare penger.⁹ Flere av foreldrene fra boken om å skaffe egne boliger forteller at de ønsket å unngå slike situasjoner. Flere foreldrepar fra samme kommune hadde takket nei til kommunalt tilbud til barna sine fordi de hadde vært blitt "skremt av episoder der politikerne i kommunen plutselig kunne finne det for godt å bygge en stor omsorgsboligenhet for deretter å flytte på folk." (Rasmussen og Munthe-Kaas 2009:81). Tor fikk som 19-åring tilbud fra kommunen om en leilighet samlokalisert med eldre og demente (ibid:37).

Pårørende til utviklingshemmede vet at uforutsigbare hendelser i hverdagens rutiner ofte er forbundet med angst, uro og negative opplevelser og bidrar til det motsatte av en god utvikling. I undersøkelsen om utviklingshemmedes livsløp og hverdagsliv anvendes kontinuitetsteori som et perspektiv for å forstå og forklare hvilken betydning brudd i hverdagslivet har for denne gruppen (Thorsen og Myrvang 2008:46). Kontinuitetsteori forutsetter utvikling og ikke stagnasjon. Den baserer seg på at individer når det skjer forandringer forholder seg til det som er etablert i fortiden – vaner, preferanse, verdier og strategier, uten å forutsette brudd (ibid.:47). Forfatterne skiller mellom indre forhold eller indre kontinuitet og ytre forhold som handler om etablerte livssituasjoner og sosial relasjoner. Indre kontinuitet er viktig fordi den gjør verden forståelig, meningsfull og håndterlig. Opplevelse

⁹ Oppslag Østlandssendingen 28.04.2011 og 15.06.2011

av ytre kontinuitet handler om innarbeidede mestringsstrategier og det er mange drivkrefter som fremmer kontinuitet i roller, atferd og fysisk miljø. Dette krever forutsigbarhet.

Forfatterne påpeker viktigheten av å understøtte utviklingshemmedes muligheter til å oppleve en indre sammenheng. Mennesker som er avhengig av andres hjelp trenger i særlig grad ytre kontinuitet (ibid:53). En viss kontinuitetsopplevelse er kjernen i å oppleve seg som en person med fortid, med livshistorie. Å flytte hjemmefra, fra oppveksthjemmet hos foreldre til eget hjem, kan være en stor overgang til en hverdag som må bygges opp på nytt (ibid.:50).

Det finnes lite kunnskap om hvordan personer med utviklingshemming opplever stedstilknytning (Thorsen og Myrvang 2008:59). Det vil blant annet være avhengig av hvor lenge de har bodd på et sted, hvor kjent de er, hvilke kontakter de har og om de kan utforske omgivelsene på egen hånd. Det kan ta lang tid å lære kognitive kart over omgivelsene. Å bo i velkjente omgivelser kan ha stor betydning for trivsel. Et kjent nabolag med kjente veier, plasser og butikker er et fast punkt i tilværelsen. Stabilitet i fysiske omgivelser gir en opplevelse av kontinuitet. Særlig for utviklingshemmede er velkjente omgivelser identitetsstøttende (Thorsen og Myrvang 2008:59).

5.1.2 Redsel for ensomhet

En annen drivkraft for foreldreinitierte boligprosjekter er redsel for ensomhet og manglende sosialt liv. Foreldre med barn med utviklingshemming vet at barna i stor grad er avhengig av tilrettelagte aktiviteter og avtaler for å sikre at de treffer andre. Det er mindre vanlig at de unge selv tar initiativ til å finne på noe sammen med andre eller er impulsive, selv om dette varierer mellom diagnosegruppene. Dette illustreres med erfaringer som Hege og Susanne har:

Vi ser jo hvordan det er nå. Ola kommer aldri til å dra noe sted selv, eller ha noe nettverk hvis ikke vi hjelper ham med dette. Nå har han faste aktiviteter tre ganger i uken, han blir kjørt og hentet enten av oss eller drosje. Men hjemme er det ingen som kommer på besøk eller som ringer. Derfor er det viktig for oss at

Ola skal bo sammen med noen han kjenner fra før, og som han er trygg på. Vi forventer ikke at han skal være sammen med de andre hele tiden, men vi må vite at det er noen kjente rundt ham. Det er derfor vi har gått sammen med andre foreldre vi kjenner. (Hege)

Det samme argumentet har Susanne:

Kristian kommer aldri til å ta initiativ selv for å besøke venner andre steder, eller gå på kino eller på Mac'ern. Dette er det jeg som ordner og organiserer. Jeg ringer og avtaler med andre foreldre, så treffes de med vår hjelp. Derfor vil jeg at Kristian skal bo i bofellesskap med noen av vennene sine. Så han lett kan ta kontakt ved å banke på hos naboen (...) Vi vet jo at denne gruppen ungdom lett blir ensomme fordi de ikke selv har det lille ekstra som skal til for å komme seg ut og treffe andre. For meg blir det en trygghet å vite at Kristian vil ha noen av vennene sine rundt seg. (Susanne)

Et annet argument som enkelte bruker er også at alder har noe å si. Jo eldre ungdommene er dess mindre fleksible blir de. Derfor er det viktig å få dem over i egen bolig mens de selv er motiverte.

5.1.3 Å kunne velge naboer og nabolag

En tredje faktor som er viktig for foreldrene er å kunne velge hvem ungdommene skal ha som naboer. Det er imidlertid ulike tanker om hvordan naboskap vil fungere når de flytter for seg selv. Enkelte av foreldrene ser for seg at det blir mye kontakt og felles fritid i tilknytning til boligen. Derfor går de sammen med foreldre de kjenner når de planlegger boligprosjekt, og prosjektene tenkes med felles arealer i tillegg til egne leiligheter.

Barna våre har kjent hverandre i mange år. Flere av dem har gått på skolen sammen, og nå trener de fotball på samme lag. De andre i gruppa kjenner vi litt til. Jeg tror det er viktig for ungdommene at de kjenner hverandre fra før. Da er de trygge på hverandre. (Guri)

Guris argument går igjen blant de fleste foreldrene vi har snakket med. Enkelte går enda lenger i ønske om å bo vegg i vegg med venner, og ser for seg et sosialt liv:

Vi må jo legge opp til at de skal spise felles måltider i løpet av uka, om ikke akkurat hver dag. Også er det fint å kunne se en film sammen eller spille musikk sammen. (Susanne)

Men andre har et mer nøkternt forhold til hvordan det sosiale livet vil utarte seg.

Jeg kjenner jo godt til hvordan Martin tilbringer tiden sin hjemme når han ikke er på jobb eller på aktiviteter. Han sitter stort sett på rommet med pc der han er på facebook, i tillegg til at TV står på samtidig, og ofte toppes det med musikk i ørene. Dette med å få han ut av denne bobla blir en utfordring når han skal flytte hjemmefra. Jeg tror ikke at det blir sånn som i TV-serien "Friends" der de er sammen som en "one big happy family". Det er nok kanskje noen foreldre som ser for seg dette, vi gjør det ikke. (Marte)

Det er imidlertid ikke likegyldig med hvem Martin skal bo sammen med. Marte fortsetter:

Men det er selvsagt viktig hvem som Martin skal ha som naboer. Det er derfor vi har gått sammen med andre foreldre som vi kjenner for å få til et hyggelig botilbud. Selv om det ikke nødvendigvis blir mye besøk og felles aktiviteter på fritida, er det tryggheten vi søker for Martin. Det vil gi ham og oss en ekstra trygghet å vite at vegg i vegg bor Ola, Kristian og Anja – ungdom han har kjent i mange år og som han er trygg på. De behøver ikke være sammen for det. (Marte)

Å selv kunne velge hvor og med hvem man vil bo er en av de viktigste motivasjonene for ungdom / foreldregrupper som går sammen for å skaffe bolig. I kommunale boliger som tilbys mister de unge ofte mulighetene til å velge.

Et annet argument som er framtreddende er at deres egne unge ikke blir plassert sammen med andre grupper med omsorgsbehov:

Vi har hørt om tilfelle der utviklingshemmede får tilbud om bolig i store kommunale enheter sammen med andre grupper. Nå er det særlig de med rus eller psykiatriproblemer vi tenker på. Det passer dårlig inn sammen med vår gruppe som trenger trygghet og stabilt hverdagsliv. Jeg vet jo hvor stresset Ola blir hvis det blir mye styr rundt ham. Ved å være i et boligprosjekt sammen med andre unngår vi det. (Hege).

Det å kunne velge naboer har ikke vært en selvfølge. I en evaluering gjennomført av Tøssebro i 1996 fant han at hvor en skulle bo eller hvem som skulle være nærmeste nabo i bofellesskapene ble bestemt av andre (Tøssebro 1996). Men boligstandarden for mennesker med utviklingshemming hadde blitt betydelig bedre og de hadde fått større selvbestemmelse når de gjaldt forhold knyttet til boligen som innkjøp av mat og klær, og hva som skal gjøres når.

En evaluering seks år senere peker på at personer med utviklingshemming ikke blir tilbudt bolig på samme måten som andre, men blir tilbudt plass i et boforhold der det tilfeldigvis finnes en ledig leilighet. Tøssebro (1996) kaller dette den "ledig plass-logikk". Det vil si at dersom en søker en kommunal bolig, vil en bli tildelt en som måtte være ledig og ansett egnet til personer som er kategorisert i gruppen av potensielle leietakere. Dette innebærer at dersom en er avhengig av offentlig bistand i hverdagen, vil en i langt mindre grad enn andre, kunne velge selv hvor en vil bo

Et annet trekk som avdekkes er at denne gruppen i økende grad blir tilbudt boliger som er bygget for eldre grupper av personer med hjelpebehov (Tøssebro og Lundeby 2002, gjengitt i Kittelså 2008). Forskning viser at det å selv kunne bestemme hvem man vil bo sammen med er svært viktig (Tøssebro 2011). Dette var, sammen med opplevd ensomhet, den viktigste utfordringen i utviklingsårene etter reformen, og er fremdeles av stor betydning. Det er disse forholdene foreldregruppen vil påvirke.

I Oslo kommunes brukerundersøkelse blant utviklingshemmede i 2010, viser informantene seg jevnt over å være fornøyd med sine boligtilbud, og det gjaldt både de som bodde for seg selv og de som bodde i samlokaliserte boliger (Oslo kommune, HEV 2010). Et viktig funn fra undersøkelsen er at flere informanter som

tidligere bodde i bolig de selv ikke hadde valgt trivdes bedre etter at de hadde kjøpt egen leilighet. Dette skyldes først og fremst andre beboere (ibid:75). Det å kunne bestemme selv er avgjørende for trivsel.

Et annet viktig funn er at flytting fra en bolig til en annen oppleves som en stor belastning, og at det å bli kjent med botilbudet før beslutningen om flytting tas ville bidratt til en mer positiv opplevelse. På den måten kunne man også sikret at beboerne trivdes i hverandres selskap.

I desember 2010 lanserte Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet et informasjons- og utviklingsprogram fram til 2013, der hensikten er å skape en bevisstgjøring om utviklingshemmedes rettigheter 20 år etter ansvarsreformen (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2010). Programmet inneholder tiltak på ulike saksområder, der bolig er ett av dem. Her understrekes retten til å velge hvordan man vil bo. *”Det enkelte menneske skal kunne bo slik hun eller han selv ønsker, enten ønsket er å kjøpe bolig, leie bolig, bo for seg selv eller bo sammen med andre”* (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2010:15). Videre heter det:

Anskaffelser av bolig krever ikke nødvendigvis medvirking fra kommunen. Mennesker med utviklingshemning kan kjøpe eller leie bolig på samme måte som alle andre. Foreldre kan bidra økonomisk og praktisk som for andre barn. Retten til tjenester, både type og omfang, fastsettes ut fra en vurdering av den enkeltes behov. Det gjelder enten boligen er anskaffet på egen hånd eller med bistand fra kommunen” (ibid).

5.1.4 Å være flere kan gi bedre tilbud i boligen

De fleste i vår intervjugruppe som enten venter på å flytte for seg selv eller har flyttet i egen bolig er relativt godt fungerende. Likevel er det et behov for døgnbemanning / nattevakt i tilknytning til boligene for å sikre trygghet. Behovet for bemanning er derfor også et viktig argument for at flere går sammen. Foreldre ønsker å sikre at beboere får vedtak på heldøgnstilsyn, og som vil komme alle i boligen til gode. Følgende sitat illustrer denne problemstillingen:

Jeg antar at Silje bare vil få ti timer i uka når hun flytter, hun er jo i utgangspunktet godt fungerende. Men jeg synes det er altfor lite. Derfor er det så fint å være sammen med andre om dette boligprosjektet. Vi vet at Kristian og Ola antakelig vil få mye mer, og til sammen håper vi jo at det blir noen i boligen hele døgnet. Selv om flere klarer mye selv, er det en trygghet for oss alle. (Åshild)

5.2 Hvilke boligtyper ønskes?

Som det framgår både av vår empiri og andre undersøkelser er foreldre opptatt av å sikre sosialt fellesskap for sine utviklingshemmede unge. Her drøftes både ønske om fellesarealer og antall boenheter i boligprosjektene.

5.2.1 Fellesskap i boligen

Redselen for ensomhet er kanskje den største drivkraften blant foreldre når de står på for at deres ungdom skal få bo sammen med andre, i en eller annen form for fellesskap. Tanken om å kunne bo som naboer med likesinnede gir trygghet, og fellesrom i boligkomplekset fremmer sosialt liv og minsker ensomhet. Foreldre ønsker boliger med møtesteder der beboerne kan ”stikke innom” og treffe andre. Mennesker med utviklingshemming lever utsatte og sårbare liv, noe som forsterkes når foreldre blir eldre og ikke lenger kan være de nærmeste omsorgspersonene. De har ofte liten sosial kontakt og vennskap med ikke-utviklingshemmede, og de færreste etablerer egen familie med ektefeller og partnere, som Thorsen og Myrvang påpeker i sin undersøkelse (Thorsen og Myrvang 2008:271).

Hva bygges av foreldrene i dag? Felles for de boligprosjektene som foreldre i denne undersøkelsen er involvert i, er at de alle har fellesrom i tilknytning til boligene. I ett av prosjektene er boligene organisert i firemannsboliger rundt på tomten, med felleshus i midten. Her er det både personalbase og store felles arealer som beboerne kan benytte. Hovedrommet har stort spisebord og kjøkkenkrok, og en stor hjørnesofa foran en stor TV-skjerm.

Et av de andre boligprosjektene rommer flere fellesrom som er lokalisert i begge etasjene i boligkomplekset. Det var viktig for foreldrene at beboerne skulle ha mulighet til å oppholde seg utenfor egen private bolig.

For oss var det viktig at ungdommen kunne ha noen fine rom der de kan være sammen når de har lyst. Nede har vi innredet et stort spiserom med kjøkkenkrok, og som ligger i tilknytning til personalbasen. Og vi tenkte ikke bare på ungdommene. Rommet skulle være så stort at det går an å ha større fester med andre venner, søsken og familie samlet. For eksempel arrangerer vi førjulsfest for alle med familier. Da er det fint å kunne dekke til 50. Klappbord og stoler fra IKEA oppbevares i boden. Her i annen etasje har vi innredet en stor TV-stue, og her er det også en liten kjøkkenkrok. Vi tenkte på for eksempel pizzasteking til lørdagskosen. I tillegg har vi et fint areal som skal brukes som et lite trimrom, vi har kjøpt inn en ergometersykkel nå. (Ellen)

De private enhetene er rundt 42 kvm og egner seg dårlig til sosiale aktiviteter ut over å ha litt besøk. Foreldrene valgte bevisst mindre private enheter til fordel for større fellesarealer nettopp med tanke på å sikre sosialt samvær og mindre ensomhet.

Det samme argumentet brukes i boligprosjektet til Hege og Guri. Prosjektet er tegnet ut og skal snart settes i gang. Fordi de har begrenset areal å bygge på i forhold til hvor mange som er med i prosjektet, har de valgt å bygge leilighetene på mellom 42 og 45 kvadratmeter, og heller prioritere et godt fellesareal.

Vi har vært rundt og sett på andre prosjekter, og ser at det fungerer bra med ca 42 kvm. Leilighetene har både livsløpsstandard på bad og soverom, og har plass nok på stua til sofagruppe og et lite spisebord ved kjøkkenkroken. Mer trenger de ikke inne i leiligheten. Vi er enige om at fellesrom er viktig. (Hege)

Men sosiale fellesskap sikres ikke med tilrettelagte fellesrom alene eller med et visst antall beboere som bor sammen. Man skal passe sammen, og ha felles interesse. Ellen forteller om erfaringene med de fine fellesrommene de satte i stand:

Nei, jeg ser jo at de ikke brukes så ofte som vi så for oss. Særlig rommet oppe står for det meste tomt, hvis ikke da personalet tar initiativ og steller i stand noe der. Spiserommet nede brukes fast et par ganger i uken for da har de felles middager. Men ellers har jeg inntrykk av at det er lite brukt. Du vet flere av beboerne har aktiviteter som de skal på om ettermiddagen, og det blir ikke så mye tid til å sitte sammen på kveldene. Men, jeg ser jo at flere henger rundt personalet der de er, enten de er inne i personalbasen eller i spiserommet. (Ellen)

Ellens fortelling gir et interessant bilde av fine fellesrom som ikke brukes som forventet av beboerne. De tar selv sjelden initiativ til å være i fellesrommene. Som Ellen påpeker er bruken først og fremst relatert til organisert aktivitet som personalet eller foreldrene setter i gang. Erfaringer fra andre bofellesskap handler om det samme. Bruk av fellesstua handler om dagsform og behov, i hovedsak brukes stua to dager i uken til felles middager. ”På gode dager tar Linda selv initiativ til å gå til storstua for å se om det er noen andre der. Det er tydelig at hun liker å observere både naboene og andre mennesker rundt seg” (Rasmussen og Munthe-Kaas 2009:91).

Personalets betydning for bruk av fellesrom diskuteres blant annet i undersøkelsen til Sandvin m.fl. der de ser på hvordan personalet spiller en viktig rolle i fellesrommene. De fungerer som magnetisk kraft på beboere, og er attraktive samværs partnere. Personalets pauser blir sosial tid for beboerne (Sandvin m.fl.1998:77). Dette bekreftes også i vår empiri. I flere av boligprosjektene vi har vært i kontakt med forteller personalet om beboere som gjerne bruker personalbasen til tv-titting eller kaffedriking om ettermiddagene, uavhengig av om det er andre beboere til stede.

Slike boformer anses av mange som mindre heldige løsninger fordi dette bryter med et normaliseringsprinsipp der utviklingshemmede boliger skiller seg fra andres. Større boliganlegg forsterker dette preget, og trenden med å bygge boliger samlet kan oppfattes som en tendens til at institusjonalisering kommer tilbake. Og selv om man har for lite kunnskap om ensomhet blant mennesker i denne gruppen, viser erfaringer fra andre grupper at man ikke alltid blir mindre ensomme ved å bo

sammen med andre i ulike former for bofellesskap (Thorsen og Myrvang 2008:272).

Fysiske møteplasser vil kunne bidra til at også de som ikke er så sosiale og liker å betrakte "livet" fra sidelinjen kan oppleve fellesskap:

Jeg ser hvordan Martin trives sammen med andre selv om han sitter borte i et hjørne og holder på med sitt. Han vil gjerne være der det skjer noe. Han driver gjerne med et spill på pc'en eller så har han musikk på øra. Men jeg ser han følger med det på som skjer rundt han, og jeg tror det gir han en trygghet. Jeg ser det på de andre også, noen vil gjerne betrakte mens andre er i midten og skaper liv og røre. Jeg tør ikke tenke på hvordan det vil bli for han uten et fellesrom der han kan treffe noen. (Marte)

De samme erfaringene kommer fram i undersøkelsen utført av Thorsen og Myrvang. Foreldrene som er intervjuet understreker hvor viktig det er med fellesarealer i boligen. Men selv om det bygges fellesarealer og legges til rette for fellesskap i boligene er det varierende erfaringer med hvor mye slike arealer brukes.

I denne gjennomgangen synliggjøres diskrepansen mellom det å legge til rette for fellesskap i boligene og erfaringer med at de ikke nødvendigvis brukes. Som oftest er beboerne avhengig av at de ansatte organiserer det sosiale samværet, og det er sjelden at beboerne brukes fellesrommene på eget initiativ. Beboerne sitter ellers mye alene i egen bolig. Men nettopp derfor argumenteres det med behovet for fellesarealer. Det er personalet som utløser aktiviteten og tilrettelagte fellesarealer muliggjør dette.

5.2.2 Antall enheter i bofellesskapet

Det har vært en dramatisk endring de siste årene når det gjelder gruppestørrelse i bofellesskapene. Trenden går i retning av etablering av større boligkomplekser, enten ved resirkulering av tidligere institusjoner eller ved nybygg, og en betydelig økning av personer som bor i samme bofellesskap (Kittelsaa og Tøssebro 2011:1). I 1994 bodde de fleste som bodde i bofellesskap sammen med 3-5 beboere, noe som var nær Husbankens anbefalinger i

Rundskriv HB 1212 (1990), og som igjen var i samsvar med statlige føringer. I følge Brevik og Høyland (2007) bodde rundt 80 prosent av personer med utviklingshemming som bor i kommunalt disponerte boliger i ulike former for bofellesskap i 2006. Fram mot 2001 økte gruppestørrelsen langsomt, og økte betydelig fram mot 2010 (Kittelsaa og Tøssebro 2011:16).

En undersøkelse om kommunenes erfaringer med samlokaliserte boliger viser at foreldre ofte har en mer sammensatt holdning til store enheter og samlokalisering enn det brukerorganisasjonene har (Skog Hansen og Grødem 2012:57). Der foreldrene ikke er redde for større enheter, ønsker ikke brukerorganisasjonene at det bygges større enheter enn med 6-7 beboere. Organisasjonenes argument er blant annet å unngå ”institusjon”. Foreldrene argumenterer ut fra en antagelse om at beboerne får flere å være sammen med, og som gjenspeiles både i ønsker som foreldrene kommer med og i de foreldreinitierte prosjekter som skjer i kommunene (Skog Hansen og Grødem 2012:57). Foreldre mener at beboerne har flere å spille på lag med og det er mindre sårbart hvis noen er mye borte på andre aktiviteter eller ikke ønsker å være sammen med andre. I foreldreinitierte prosjekter ser vi at tekningen rundt større grupper er fremtredende. Bare i prosjektene rundt Oslo og Akershus har ni av 13 ferdigstilte eller planlagte boligprosjekter åtte beboere eller flere. Tre av disse har flere enn ti beboere.¹⁰

Store bofellesskap defineres i den internasjonale litteraturen som mer en seks beboere. Et antall på mer en seks bryter klart med den ”lille gruppens prinsipp”. Dette prinsippet tar utgangspunkt i gruppepsykologi med en forhistorie tilbake til 1960-tallet, og regnes som et av flere sentrale prinsipper som skal gjøre det mulig å sikre gode tjenester. Begrensede kommunikasjonsevner og relasjonsbygging blant beboerne vil vanskeliggjøres med større enheter med flere ansatte. Det argumenteres også med at en liten gruppe lettere glir inn i nabolaget (Kittelsaa og Tøssebro 2011:3).

Hva ligger bak foreldrenes holdninger til større bofellesskap enn det faglitteraturen anbefaler? Det er ikke nødvendigvis bevisste valg om antall boliger som ligger bak, men like mye hva som er

¹⁰ Oppslag Østlandsendingen 02.01.2012

mulig å få til innenfor stramme økonomiske rammer og arealknapphet i kommunen:

Her finnes det jo nesten ikke tomter, og de tomtene som er er veldig dyre. Det sier seg selv at vi må være flere som må være med å bære prosjektet økonomisk, ellers så går det ikke. Sånn vi har forstått det, så har kommunen og Husbanken en øvre grense for hvor mye hver enkelt bolig kan koste for at vi skal få lån og støtte til prosjektet. Og når tomtekostnadene er såpass høye som de er, må vi være flere. Vi vet at Husbanken ikke anbefaler mer en åtte beboere i samme boligprosjekt. Men for oss er dette også et økonomisk spørsmål. (...) Og jeg tenker også at når det er så få alternativer, må vi jo gå sammen flere av oss. Vi kjenner mange som snart er i samme situasjon, og vi sier at de må starte tidlig og gå sammen om noe. Men det er ikke lett. (Guri).

Her får vi innblikk i hvordan høye tomtepriser i presskommuner kan være en medvirkende årsak til at boligprosjektene blir større en anbefalt.

Et annet argument er også at større boligprosjekter gir et bedre faglig godt botilbud. Noen kommuner argumenterer med at større bofellesskap gir bedre fagmiljø og organisatoriske forhold for ansatte og at det er kostnadseffektivt (Kittelsaa og Tøssebro 2011:2).

Et av de viktigste målene med ansvarsreformen er ønske om normalisering i den grad at brukerne skal få mest mulig privatliv og selvstendighet. Samtidig viser erfaringene at mange ønsker sosialt fellesskap og samvær med andre beboere, samt mulighet til å få hjelp. Det viser seg også at mange ønsker flere ansatte på jobb i boligen, slik det kom fram i Oslo kommunes brukerundersøkelse (Oslo kommune, HEV 2010:76). Thorsen og Myrvang påpeker at dette bryter med et normaliseringsprinsipp fordi slike boliger skiller seg fra andres og framstår som ”kollektivboliger” og ”kategoriboliger”. Større boliganlegg forsterker dette preget. Trenden oppfattes av fagmiljøer som en tendens til institusjonalisering som kommer inn ”bakveien” (Thorsen og Myrvang 2008:272).

5.2.3 ”Omsorgsghettoer” – rasjonalisering av tjenestetilbudet?

I de senere årene kan vi se en tendens til at kommuner og bydeler planlegger å etablere omsorgsboliger der et stort antall bofellesskap er samlokalisert, såkalte omsorgsghettoer. Etter at institusjoner ble lagt ned som følge av HVPU-reformen i 1992 og beboerne skulle integreres i tilrettelagte boliger i eksisterende bomiljøer, ser en nå flere tilfeller som viser at pendelen er i ferd med å snu i enkelte kommuner og bydeler. Dette til tross for nasjonale føringer de siste årene om at det ikke skulle bygges opp en kommunal særomsorg etter nedbygging av HVPU-institusjonene, og at det skal satses på fleksible ordninger tilpasset den enkelte (NFU brev 13.06.2010).

Ett eksempel er fra Sagene bydel i Oslo. Høsten 2009 var bydelen i gang med planene om å gjøre om trygdeboliger til omsorgsboliger for 48 beboere med ulike omsorgsbehov i Mor Go’hertas vei. Planene vakte ikke uventet sterke reaksjoner både fra fagfolk, interessegrupper og politikere. En sentral innvending handlet om omfanget av boligkomplekset. For eksempel kom det innvending fra byråd Sylvi Listhaug om at hun ”ved flere anledninger har tatt til orde for at det ikke skal samles for mange personer eller grupper med ulik problematikk i store boligkomplekser” og at hun ”kommer til å følge nøye med når det gjelder etablering av omsorgsboliger til denne målgruppen”. Det kom ingen innvendinger på boligkomplekset da saken ble behandlet i bydelen (Samfunn for alle 5/2009:9). 48 planlagte leiligheter av denne typen omtales også som institusjon (Brev fra OFL 16.08.2010). Antall leiligheter i boligkomplekset på Sagene er dessuten langt over gjennomsnittet på 23 utviklingshemmede på de tidligere HVPU-institusjonene.

En annen innvending handlet om pårørendes situasjon i slike saker, der mange føler seg maktesløse over kommunale planer. ”Mange pårørende er utmattet etter sine møter med bydeler og kommuner, er preget av resignasjon og har verken ressurser eller innsikt til å kunne motsette seg de kommunale boligplaner som planlegges for deres voksne sønner og døtre. Det skal aldri være slik at det kun er ressurssterke foreldre som oppnår god løsninger for sine barn” (Brev fra OFL 16.08.2010). Det påpekes også at bydelen ikke har informert aktuelle beboere i tide.

I saken med Bydel Sagene ble formuleringer i kommunens egen handlingsplan gjenstand for diskusjon og tolkninger. I vedtatt Handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse fra 21.10.2009 heter det at *”Oslo kommune skal i mindre grad samlokalisere boliger for funksjonshemmede, og heller satse på tilrettelegging i etablerte boligområder”* (brev fra EST¹¹ til Sagene bydel 12.04.2010). Helse- og sosialkomiteen behandlet saken i møte 02.06.2010 for å komme med presiseringer av bystyrevedtaket, og 25.08.2010 vedtok bystyret følgende presiseringer:

- ”Oslo kommune skal ha et variert og brukertilpasset boligtilbud til mennesker med funksjonsnedsettelse, siden denne gruppen har svært varierende behov.
- Det skal legges stor vekt på brukermedvirkning slik at mennesker med funksjonsnedsettelse ikke flyttes mot deres og pårørendes vilje. Det skal tilsvarende være enkelt å kunne flytte ett tilbud til et annet, dersom man ønsker det, innenfor lovens rammer.
- Bydelene skal ha stor frihet til å planlegge sine botilbud, innenfor rammene lagt av bystyret og lovverket. Det er en kommunal oppgave å sørge for at botilbud til mennesker med funksjonsnedsettelse ikke utvikles i en ensartet retning.
- Ved samlokalisering bør det også etableres noen fellesarealer som kan benyttes av leietakere til felles aktiviteter.
- I den grad boliger samlokaliseres bør det tilstrebes enheter/små grupper som ikke er større enn 4 – maksimum 8 boliger (jfr. Husbankens veileder).
- Det skal være mulig å velge boliger som ikke er samlokalisert med andre funksjonshemmede / utviklingshemmede. Alternativet skal gjøres kjent for brukerne, i henhold til lovverket.
- I de tilfellene der brukere selv ønsker å opprette egne boligløsninger, slik som på Tangerudbakken, må bydelene legge til rette for og bidra til å realisere slike prosjekter.”

¹¹ EST er Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester i Oslo kommune

I tillegg ble det presisert at byrådet bes påse at det gjennomføres jevnlig bruker- og pårørendeundersøkelser blant denne gruppen som har boligtilbud fra kommunen, og at byrådet bes ta statlige initiativ overfor statlige myndigheter for at det foretas en tydeliggjøing i nasjonale retningslinjer vedrørende størrelse på samlokaliserte boliger (sak 272 Bystyrevedtak 25.08.2010).

Høsten 2012 var handlingsplanen til rullering i Helse- og sosialkomiteen og senere fremmet som sak i Bystyret (Byrådssak 137 av 24.07.2012, sak 280 Bystyret 24.10.2012). I planen har det kommet inn en formulering ... *”Det kan tilrettelegges for flere boenheter i hvert hus / hver bygård, når disse boligene har preg av å være ordinære bomiljø”* (s.12). Denne formuleringen *kan* tolkes som en åpning for flere samlokaliserte boliger.

Oslo kommune har tidligere etablert store enheter. Haugentunet i Bydel Alna inneholder 47 boenheter som rommer boliger til ulike grupper. Haugentunet var tidligere sykehjem, og ble totalrenovert og ombygd til sitt nye formål fra 2007. I følge enhetsleder er det ikke mottatt klager på boformen verken fra pårørende eller beboere, i løpet av det halvannet året etter åpning (Utvikling nr 1 2010). Det fremheves at de ansatte ser at beboere er blitt mer sosiale og utvikler empati. ”Når vi får naboklager klokka to om natten på grunn av prat og latter, da har vi nådd et bra punkt” sier en av de ansatte (Utvikling nr 1 2010).

Et argument som har blitt brukt i diskusjonen om å samlokalisere flere grupper i bofellesskap er teorien om at personalet vil dra nytte av hverandres kompetanse dersom flere med utfordrende adferd blir plassert sammen. Selv om erfaringene fra Alna kan tyde på at det går bra, viser dette argumentet seg ikke å holde. Erfaringene med å la flere personer med ulike behov og adferd bo tett sammen tyder på at beboerne ofte har negativ innvirkning på hverandre og som igjen kan høyne konfliktnivået i boligen, både blant beboere og ansatte. Dessuten kan påtvungne fellesskap bidra til å opprettholde ensomhetsfølelsen (Müller 2007:39).

5.3 Erfaringer fra egne boligprosjekter

De fleste foreldre starter prosessen sammen med andre i tilsvarende situasjon. Foreldrene som etter hvert danner en

prosjektgruppe kan være tett knyttet sammen gjennom flere år og bo i samme nabolag, men gruppene kan også være resultat av strategisk utvelgelse gjennom nettverk og snøballmetoden for å danne en ”riktig” sammensatt beboergruppe.

Guri forteller om foreldregruppa som hun er en del av:

Vi har kjent hverandre fra barna var små da vi dannet en lokal gruppe med mødre som hadde behov for å komme sammen og utveksle erfaringer. Tilfeldigvis var det en del med Downs som ble født da, og så brukte vi nettverk for å få inn flere. Våre barn har nærmest vokst opp sammen (...) Vi begynte tidlig å fleipe med at de skulle flytte sammen når den tid kom. Nå er det snart en realitet. Nå har det jo også kommet andre venner med i gruppa som vi har blitt kjent med gjennom skoletida og i fritidsaktiviteter. Også har jo en del andre fra den gamle gjengen dannet egen boliggruppe i nærheten av sine nærmiljøer. (Guri)

I Guris historie går det fram at en vennegjeng gikk over til å bli to foreldregrupper som jobber fram boligprosjekter sammen. Guri trekker fram fordelene med dette. Men samtidig kan det å kjenne hverandre godt kanskje være til hinder for framdrift:

Vi kjenner hverandre så godt alle sammen, og det er en fordel når vi diskuterer boligprosjektet, enten det er snakk om planløsninger eller detaljer. Ingen er redde for å komme med innspill, og vi kjenner jo også hverandres barns funksjonsnivå. Hvis for eksempel en må bo nærmest personalrommet fordi han trenger mye tilsyn, skjønner vi andre det. Men det er også en utfordring. Vi er jo ikke like og noen av oss har ganske bestemte meninger. Og alle vil mene noe. Jeg husker fra de første møtene. Da var det et par som snakket om farger på interiøret og at ungdommen måtte få hobbyrom med bordtennisbord og ribbevegg. Da var vi ikke en gang sikre på om vi fikk tak i tomten vi ønsket oss.(...) Heldigvis har vi et par fedre i gruppa som har kompetanse på byggeprosess, og som av og til skjærer i gjennom når det sklir helt ut på møtene. (Guri)

Denne foreldregruppen har hatt møter hjemme hos hverandre ad hoc når det har vært konkrete saker å forholde seg til, som for eksempel skisser fra arkitekten.

I neste eksempel ble boliger ”skaffet” først, så ble resten av ungdomsgruppa satt sammen. Da Lene og mannen begynte jakten på bolig for Mons etter flere års venting, brukte de først tid til å finne et potensielt boligprosjekt, så kontaktet de et par andre foreldre som de kjente med forespørsel om de ville være med. Da hadde Lene tatt kontakt med en utbygger som var i ferd med å prosjektere et nytt stort boligområde.

Vi reiste rundt i byen for å se om det var noe byggeaktivitet, og var inne på nettet for å sjekke om noen av de store utbyggerne var i gang med nye prosjekter. Jeg kontaktet et av firmaene da vi så at de skulle bygge ikke så langt fra oss. Den eneste muligheten for å komme inn i prosjektet var å kjøpe boligene som de var, det var for sent å tilpasse for vårt behov. Men da hev vi oss rundt, kontaktet noen vi kjente, og kjøpte en hel etasje med syv små boliger, en av dem til personalbase (...) Vi hadde ikke alle beboerne på plass med en gang, det tok litt tid før vi fikk inn de to siste. Vi ønsket at det skulle være en bra sammensetning. (Lene)

Et annet aspekt ved foreldreorganisering er hvordan arbeidet skal drives fram og av hvem. En av informantene fra et annet prosjekt forteller at de var tydelige på rollefordeling, samarbeid og koordinering fra starten. De avholdt faste møter hver 4. mandag der prosjektet ble diskutert. Møtene ble avholdt selv om det ikke hadde skjedd noe i prosjektet siden sist. Foreldrene var tydelige på at det var viktig å få diskutert alle sider ved prosjektet, og det var ofte uenighet. De pårørende hadde ulike krav og forventninger. Det ble også tidlig fordelt roller blant foreldrene der grupper fikk ansvar for hver sitt område.

Gjennom tett kontakt mellom foreldrene ble de trygge på hverandre, som er viktig for et godt samarbeid. Erfaringene viste at foreldrene brukte mye tid som ressursgruppe og det sparte kommunen for mye arbeid.

5.3.1 Kommunenes involvering i prosessen

Felles for de foreldredrevne prosjektene er at samarbeid med kommunen må på plass tidlig. Da et av boligprosjektene, som ligger i en av nabokommunene til Oslo, begynte å ta form ved foreldrenes innsats, visste kommunen om ungdommens behov og at de snart ville trenge boliger. Men det var ikke satt av penger til investering eller drift i kommunens økonomiplan før i 2013. I mellomtiden hadde en foreldregruppe på 7 allerede satt i gang prosessen. Tomt ble skaffet litt tilfeldig gjennom kontakt med et lokalt utbyggingsfirma. Tomten var egentlig tenkt utbygget med rekkehus, men med et vanskelig marked på den tiden fikk foreldrene mulighet til å overta tomten til sitt formål. Tomten var på rundt 2 mål og i skrånende terreng.

Men selv om de hadde skaffet tomt, de hadde tegninger og hadde opprettet kontakt med en utbygger som skulle stå for gjennomføring av prosjektet, manglet prosjektet kommunal forankring. Det første formelle møtet med kommunen var med ordfører, foreldre, utbygger, representanter for pleie og omsorg, samt representanter fra boligseksjonen til stede. Foreldrene presenterte prosjektet som en ”vinn-vinn-situasjon” for alle parter. Det tok rundt ett år fra det første møte til de kunne sette spaden i jorda, og to år til de første beboerne kunne begynne å flytte inn. I løpet av et halvt år ble det gjennomført 25 møter.

Følgende kommunale etater var med i prosessen:

- Pleie- og omsorgseksjonen kom tidlig på hjemmebesøk for å vurdere nødvendige behov for hvilke tjenester den enkelte ville trenge i ny bolig. Denne seksjonen forberedte saksframlegg og tildeling.
- Helseavdelingen ved ergoterapeut kom på hjemmebesøk og vurderte hver enkelt som grunnlag for søknad om boligtilskudd. Vedkommende var med på møter med foreldregruppe og utbygger og ga råd og innspill med hensyn til utforming av boligene.
- Boligseksjonen: søkte Husbanken, utarbeidet budsjett og prosjektsøknad for hver enkelt beboer om boligtilskudd og grunnlån. Dette ble utarbeidet i dialog mellom kommunen

og Husbanken før endelig søknad ble sendt. Boligseksjonen var også koordinator for prosjektet.

Ellers var også økonomiavdelingen, plan- og bygningsavdelingen (søknadsprosessen), rådmannen, kulturavdelingen (godkjenning av søknad om navn på veien) inne i bildet.

I et annet prosjekt inngikk foreldregruppen formelt samarbeid med kommunen om bygging av boliger for 12 beboere. Dette skjedde samtidig som de etablerte seg som gruppe. Foreldrene fikk opsjon på en tomt som ble kjøpt året etter. Kommunen hadde da en budsjettpost som var øremerket tilskudd til eldre, men denne ble ikke brukt og tilskuddet kunne overføres til prosjektet. Året etter at tomten var kjøpt startet byggingen. En enhet leies av kommunen som disponeres av de ansatte i boligen.

I notatet ”Unge på boligmarkedet” vises det til Bærum kommune der en foreldregruppe fikk gratis tomt av kommunen for å utvikle og bygge boliger for sine fire ungdom i nærmiljøet (Unge på boligmarkedet 2009). Familiene sto for planløsningen og finansierte boligbyggingen. Bygget består av fire leiligheter og fellesareal, samt at de har et eget rom til personalet / sovende nattevakt. Beboerne får kommunale tjenester etter individuelle vedtak. Leilighetene er selveierleiligheter, kan selges fritt (men med uttalelsesrett fra de andre beboerne), og er finansiert gjennom boligtilskudd og private lån fra Husbanken (ibid.).

I et boligprosjekt utenfor Bergen gikk fem ungdommer sammen for å utvikle egne boliger. De er alle sterkt bevegelseshemmede, og bodde sammen på sykehjem – eneste tilbud i kommunen for denne gruppen (Unge på boligmarkedet 2009). Ungdommen engasjerte en jurist gjennom fylkeslaget i Norges Handikapforbund for å få hjelp til å finne fram i byråkratiet og for å få gjennomslag for ideen i kommunen både politisk og administrativt. En viktig lærdom i prosjektet er at det er en komplisert prosess å nå fram i den kommunale organisasjonen, og at dialog med de politisk styrende organer er helt avgjørende. Det ble sendt søknad om oppføring av bolig til helse og sosialavdelingen i kommunen, via bydelsadministrasjonen. I søknaden lå skisseprosjektet ved.

Disse eksemplene viser hvordan kommunene kommer inn på forskjellige stadier i prosessen, fra å være med fra starten i prosjektet til å komme inn på slutten når det meste er ferdig

planlagt. Gjennomgangen gir også et innblikk i hvor mange fra kommunen som blir involvert i slike prosesser, fra tillatelse om bygging gis til behovet for daglig bistand er kartlagt. Den kommunale organiseringen viser seg også å være komplisert med behov om bistand til hvordan man skal finne fram.

5.3.2 Kommunal saksgang – ting tar tid

Men hva skjer når samarbeid er etablert og prosjektet er forankret i kommunen? Foreldrene har ofte liten kunnskap om hvordan kommunen er organisert. Det som går igjen i informantenes historier er nettopp hvor uforberedt de har vært på den kommunale saksgangen. Flere foreldre har erfart at dette ikke er det samme som raske beslutninger i foreldregruppa. Tidsperspektivet som foreldrene har er ”ikke-kommunalt”.

En av erfaringene handler om at det er mange involverte parter i prosessen fra kommunens side, og som alle har ulike oppfatninger, roller og utgangspunkt. I tillegg til politikere og kommuneadministrasjon skal også naboer, nærmiljø og Husbanken inn i prosessen.

Det påpekes fra flere av informantene at det er viktig at kommunen kommer tidlig inn i prosessen og å ha en god og konstruktiv dialog med kommunen. Ulike roller og forventninger må avklares mellom kommunen og foreldrene, og det må være enighet om målet i prosjektet. Et viktig poeng er også at kommunen må tilpasse seg brukerne, og fange opp det som der behovene, ikke omvendt. Det påpekes også at det er en stor fordel å ha en koordinerende person fra kommunens side, slik det ble gjort i et av prosjektene som omtales her. Kommunen utpekte tidlig en koordinator. I tillegg er det viktig med kompetanse på økonomi, juridiske spørsmål samt fysisk utforming, prosesstyring og ikke minst beboerrelatert kunnskap (sosialfaglig). Som vi har vist i kapittel 4 er dette på agendaen i flere kommuner.

Disse erfaringene er hentet fra foreldre som bor i kommuner utenfor Oslo. Hovedstaden har en annen styringsstruktur og organisering, og forholdene er følgelig helt annerledes enn i mindre kommuner. I Oslo er det Velferdsetaten som sammen med Husbanken godkjenner prosjektet, der økonomisk ramme i

prosjektet sees i sammenheng med finansiering og ulike tilskuddsordninger, og fysisk utforming.

5.3.3 Suksessfaktorer

Foreldrene trekker fram flere suksesskriterier når de snakker om prosjektene. Blant disse er godt samarbeid med kommunen, tidlig rolleavklaring og ansvarsdeling både i foreldregruppa og med kontaktpersoner i kommunen. I tillegg påpekes det at det er viktig med konkret målbeskrivelse med ”sånn skal det være”. Da er det lettere å få forankring hos alle parter: politikere, kommunen, naboer og nærmiljø og foreldregruppen.

En avgjørende faktor for å lykkes er også at alle legger velvilje og godvilje i prosjektet, og at det er åpenhet hos alle aktører. Holdninger og tankeprosesser er viktig å avdekke. Til tross for hindringer og snubleskjær i foreldreinitierte boligprosjekter har flere og flere lykkes med å få det til. Noen av prosjektene er delvis formet over samme lest, for eksempel der pårørende selv står for prosjektet i samarbeid med andre, mens andre har alliert seg med utbyggere som har prosjekterte boliger pågang.

5.4 ”Kommunene knuser boligdrømmen”

Men ikke alt er like rosenrødt når man ønsker å skaffe egen bolig. En aktuell problemstilling i forbindelse med boliganskaffelse kan være at kommunene vegrer seg for å bistå privatinitierte boligprosjekter fordi dette kobles til retten til tjenester. I en rapport fra Sosial og helsedirektoratet om levekår for utviklingshemmede vises det til at mange pårørende, som har planlagt å kjøpe eller bygge bolig for sin sønn eller datter, har fått signaler fra sin kommune om at de ikke kan regne med å få tilstrekkelig hjelp og tilsyn fra kommunens pleie- og omsorgsetat, og de våger derfor heller ikke å investere i egen bolig. De tar til takke med kommunal bolig selv om det ikke alltid er et godt alternativ (Jakobsen 2007:29).

Mange har forstått det slik at kommunene kobler tjenester som skal tildeles på individuelt grunnlag med boligen. Flere historier forteller også om at den eneste muligheten for å få tilstrekkelige tjenester fra kommunen er at de unge utviklingshemmede flytter inn i store omsorgsenheter.

Et eksempel er hentet fra Gulen kommune i Hordaland, der en 21 år gammel jente ble nektet tjenester fra kommunen dersom hun flyttet inn i egen leilighet som hun selv hadde skaffet. Hun hadde først bodd tre år i kommunal bolig. Få uker før drømmen om egen leilighet skulle realiseres, krevde kommunen at hun skulle flytte til kommunens bo- og omsorgssenter for å få den bistanden hun trengte (Nordhordland 20.02.2009). Fylkesmannen omgjorde imidlertid kommunens vedtak etter at vedtaket ble påklaget, og et viktig argument var at kommunen ikke må sette flytting som vilkår for nødvendige tjenester.

I en sak fra Stavanger høsten 2010 gikk det fram at kommunen trakk tilbake salg av kommunal tomt til en utviklingshemmet gutt fordi de blant annet hevdet at det ville koste kommunen for mye å etablere et tilstrekkelig tjenestetilbud i selvbyggerboligen (Dagbladet.no 13.09.10).

I slike tilfeller skjer en uheldig kobling mellom bolig og tjenestetilbudet, og som i mange tilfeller påvirker muligheten for å skaffe en god bolig for de unge. Det viser seg å være forskjell på utøvelse av lovgivningen. Monsen påpeker at sosialtjenesteloven på flere punkter er lite presis, noe som utnyttes når kommuner møter krav fra pårørende (Monsen 2010). Saken fra Stavanger illustrerer i stor grad hvordan helse- og sosialtjenesteloven forstås ulikt av forskjellige aktører. Kommunen mener at personer med sammensatte behov ikke kan kreve å få tilbud om tjenester der de ønsker, som vil si at personer med utviklingshemming med sammensatte behov ikke kan bo der de selv ønsker.

Retten til nødvendige tjenester er i prinsippet uavhengig av bosted (Gitlesen NFU 30.03.10). I Dagbladet gikk daværende inkluderingsminister Audun Lysbakken ut og presiserte at utviklingshemmede har rett til å bo hvor de vil. ”Statsråden er alvorlig bekymret over stadig å høre om utviklingshemmede som tvangsflyttes eller nektes å flytte dit de vil.” Han presiserer at utviklingshemmede har den samme retten som andre til å bo hvor de vil, selv om de er avhengig av tjenestetilbud som er mer omfattende enn for andre. I samme oppslag uttaler Departementet at boretten er hjemlet i menneskerettighetsloven og at retten til å motta tjenester er uavhengig av hvor man bor i blant annet sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven, samt i Helse og omsorgsdepartementets lovfortolkning. (Dagbladet.no

07.10.2010). I løpet av en treårsperiode hadde Norsk forbund for utviklingshemmede klaget ti slike saker inn for fylkesmannen og vunnet alle (ibid.).

5.5 Oppsummering

Motivene for å skaffe sitte eget handler om å kunne bestemme over eget liv. Gjennom å eie egen bolig vil man unngå ufrivillig flytting på grunnlag av politiske prioriteringer. Man kan også selv bestemme hvem man skal ha som naboer og redusere risikoen for, eller unngå, sosial ensomhet. Vi har sett at foreldrene i vårt utvalg ikke er like bekymret for større boenheter som anbefalingene fra fagmiljøene og organisasjonene tilsier. For dem handler det om andre kvaliteter som at beboerne skal ha flere å spille på lag med så lenge man velger selv.

Vi har videre fått innblikk i hvordan foreldrene organiserer seg og deres møte med kommunene. Et tydelig funn er diskrepansen mellom foreldrenes forventninger og kommunenes saksgang og organisering. Dette handler både om tidsaspektet, om kunnskap om hvordan kommunene er organisert og om tydelige rolleavklaringer.

6 Endelig i hus – hverdagen i eget hjem

Prosessen rundt boliganskaffelse er ikke ferdig før ungdommen har flyttet hjemmefra og begynt sitt eget hverdagsliv utenfor foreldrehjemmet. Derfor har vi viet et eget kapittel til erfaringer med overgangen til egen bolig. Også her er foreldrene informanter. Det er de som kjenner beboernes rutiner, styrker og svakheter best og som kan bringe disse erfaringene videre til tjenesteyterne eller personalet i bolig, samtidig som de kanskje kan ha vanskelig for å slippe nettopp disse rutinene og hverdagslivsvanene når nye rutiner og nytt hverdagsliv skal skapes.

Kapitlet gir også et innblikk i hvordan tjenester ytes og hvordan rasjonalisering av tjenester kan bidra til ikke ønskede endringer i beboernes hverdagsliv.

6.1 Hjemmet som mestringsarena

Hvorfor er det viktig å sette søkelys på bolig og boliganskaffelse for personer med utviklingshemming? Sett fra et hverdagslivsperspektiv er boligen det faste holdepunktet i livet, der hverdagslivet har sin forankring. Hverdagslivet kan deles inn i den daglige organiseringen av oppgaver og virksomheter, hverdagslivets struktur, og hverdagslivet som erfaring og livsverden, dvs. opplevelsen av hverdagen (Gullestad 1989). Personer med utviklingshemming må, som andre, hver dag forsøke å skape en sammenheng i mening, forståelighet og forutsigbarhet i en mangfoldig hverdag. Hverdagslivet er gjennomsyret av kulturell mening og oppfatninger av hva som er et bra, akseptabelt og normalt hverdagsliv for vanlige mennesker. Hverdagslivet er også på samme tid både trivielt og sentralt. Mye oppfattes som selvfølgeligheter og mye er vaner (Thorsen og Myrvang 2008:55).

For vår målgruppe kan en god hverdag handle om å klare små oppgaver som å komme tidsnok på jobben, smøre egen matpakke, handle eller komme seg til en fritidsaktivitet alene. Hverdagen er gjennomsyret av tidsrytmer, med dagsrytmer, ukerytmer og årsrytmer som inngår i en normal livssyklus.

Når hverdagslivets strukturer ikke fungerer påvirker dette opplevelse av hverdagen negativt. Dette er særlig sårbart for utviklingshemmede når de bor i egen bolig, fordi opplevelsen av hverdagen henger sammen med trygghet, forutsigbarhet og mestring, noe som er viktig for at hverdagen skal fungere. Derfor er det ikke bare erfaringer med å flytte til en egen bolig som er viktig å få fram, men også hvordan man opplever boligsituasjonen.

Selv om boligen er det faste holdepunktet i livet og er hjemmet til beboerne, er det imidlertid også en forskjell fra boligsituasjonen for mennesker med utviklingshemming og de fleste andre. Disse boligene er også arbeidsplass for andre og vil preges av arbeidslivets forhold, regler og krav. Organisatoriske betingelser vil påvirke utøvelsen av ansattes arbeid, tilbud og tjenester i boligen, og kommunale forhold som økonomi, prioriteringer og administrasjon vil slå inn i beboernes dagligliv (Thorsen og Myrvang 2008:56).

6.1.1 Bolig eller hjem?

En dag vi kjørte hjem fra trening sa Martin: ”Nå bor jeg hjemme i et hus, men jeg vil så gjerne flytte i bolig snart jeg også?” Jeg synes det var en tankevekkende uttalelse han kom med. Det var bruk av ordene hjem, hus og bolig som var spesielt. Dette med å bo i bolig dukker jo opp hele tiden, mange av vennene hans bor i bolig. De skal hjem til boligen, de inviterer til bursdag eller vorspiel i boligen osv. Jeg er jo opptatt av at Martin snart skal flytte til en leilighet der han skal skape seg et hjem, og ikke en bolig. Men kanskje er det jeg som legger for mye i det, for meg er bolig noe litt institusjonsaktig. (Marte)

Hvordan oppfatter personer med utviklingshemming begrepet bolig? Skilles det mellom hjem og bolig? Er hjem det samme som foreldrehjemmet eller er hjemmet ”boligen”? I faglitteraturen opereres det med et skille mellom begrepene hjem og bolig. Bolig

er et praktisk sted å bo som skapes av arkitekter og utbyggere. Et hjem blir det først når de fysiske omgivelsene tillegges subjektiv mening, innredes med personlige eiendeler og der vi kan ivareta det private og personlige (Ruud 2003). I følge Gullestad er hjemmet et sted for integrasjon i livet, og lokalmiljøet, arbeidet, fritiden og ferien er delområder i tilværelsen. Hjemmet er stedet der man samordner andre og mer fragmenterte aktiviteter som man deltar i (Gullestad 1989).

Ungdommene vi har snakket med skiller ikke mellom bolig og hjem. *"Nå skal vi hjem til boligen"*, sier en som er ferdig med treningen. *"Jeg bor i bolig på Granåsen, der er det fint! Har du vært der?"* sier en annen. *"I morgen er det vaskedag i boligen min, så da skal jeg ikke på jobb"*, sier en tredje. Begrepet bolig har gått igjen i deres hverdag. De har venner som har flyttet inn i bolig, de har hørt foreldre snakke om å skaffe bolig og ikke minst er dette kommunens språk. Selv om begrepet bolig er et byråkratisk og instrumentelt begrep, er dette på mange måter blitt en del av ungdommens vokabular og hverdagspråk med samme betydning som eget hjem. Men hjemme er for mange foreldrehjemmet: *"Jeg skal hjem i helgen"*.

Den fysiske utformingen gir ofte signaler om at boligene er tilrettelagt for mennesker med utviklingshemming, og skiller seg følgelig ut fra andre boliger i nabolaget. Kittelså trekker fram ulike årsaker til dette med referanser til andre forskere (Kittelså 2008:231). En årsak som Kittelså trekker fram er den statlige finansieringsordningen til bygging av omsorgsboliger, og følgelig økende tendens til at utviklingshemmede blir bosatt i omsorgsboliger og at disse tas i bruk for flere ulike grupper av personer med hjelpebehov. Den statlige finansieringsordningen for omsorgsboliger, har gitt kommunen gevinst både i form av økonomiske innsparinger og muligheter til økt effektivisering av omsorgstjenestene. Boligene er bygd med den hensikt at de skal være arenaer for å kunne yte omsorg, og boligenes omsorgsinnretning er synliggjort gjennom blant annet rullestolramper og takheiser. I tillegg fungerer omsorgsboligene ikke bare som boliger, men som ordning, med en institusjonalisert hensikt som synliggjøres gjennom finansieringsordninger og eierformer, og også gjennom den språkbruken som er knyttet til ordningen. Forståelsesrammene som ligger under den omfattende byggingen av omsorgsboliger, ser med dette ut til å være at slike boliger skal være for personer som trenger omsorg, og i kommunal

byråkratisk forståelse gjelder dette også unge med utviklingshemming (ibid.).

6.1.2 Boligen som arbeidsplass

Beboernes hjem er som tidligere nevnt også en arena for hjelp og omsorg, og er andres arbeidssted. Her møtes to rasjonaliteter på ett sted, med rytmer, ideologier og verdier som skal spille sammen. Det handler om arbeidslivets og privatlivets forskjellige livsrom og regler. Det er mye makt som utøves i skjæringspunktet mellom bolig og arbeidsplass. Det er makt i arbeidslivets regler, turnus og arbeidstider, og det er makt hos den som er definert som utdannet og kunnskapsrik. Tilsvarende er det lite makt hos den som er definert som en som ikke er utdannet og kunnskapsrik. Den som gir hjelp har større makt enn den som er avhengig av andres hjelp, særlig når man er avhengig av andre for å få hverdagen til å fungere (Thorsen og Myrvang 2008:58). De ansatte sees på som autoriteter og får lett en styrende og kontrollerende funksjon. Makt er i følge Sandvin m.fl (1998) alltid til stede i bofellesskap, både i form av strukturelle rammer og som potensiell makt som henger sammen med ansattes posisjoner og roller.

I en studie av boliger til personer med utviklingshemming kategoriseres personalets forskjellige engasjement i beboernes situasjon i de ”ikke-involverte”, de ”faglig involverte” og de ”omsorgsorienterte”. De ikke-involverte viser til personell som ikke engasjerer seg i beboerne og det som skjer i boligen, men hvor engasjement kun oppstår sporadisk og ikke har en kontinuerlig og grunnleggende karakter (Christensen og Nilssen 2006, gjengitt i Thorsen og Myrvang 2008:153).

Et stort problem, som flere av informantene forteller om, er at det er mange ansatte i deltidsstillinger i boligen, og følgelig er det lite stabilitet blant personalet.

Her ute er det nesten 40 på lønnslisten, det er for mange. Noen har bare noen timer i uken, og de er her særlig i helgene. Og selv om alle har sine primærkontakter, fungerer det ikke sånn. Mats klarer det greit med forskjellige hjelpere, men jeg vet at noen av de andre beboerne sliter med det. Det blir urolig og ustabil. Og det blir helt håpløst å gi beskjeder. Mange

ganger har jeg opplevd at de ikke har klart å gi beskjeder videre til neste vakt. Heldigvis ringer Mats ofte hjem, og jeg ringer ham så vi får oppklart det. Men hva når vi ikke kan følge opp like mye? Hvordan skal det gå da? (Ellen)

Mats bor i et bofellesskap med 10 andre beboere, noe som kan forklare det høye antall ansatte i boligen. Men det viser seg at det ikke bare er antall ansatte som påvirker kvaliteten og stabiliteten på tjenestene som ytes i boligen. Hos Charlotte bor det bare fem beboere, men det er likevel stort gjennomtrekk og lite stabilitet blant de ansatte, noe som fører til uro.

Nora, moren til Charlotte, forteller:

Det er nesten ikke mulig å treffe de samme ansatte når jeg ringer til boligen eller når jeg stikker innom Charlotte. Noen er riktig søte og hyggelige, men noen er dessverre mer ”fjerne” og gjør ikke mer enn de får beskjed om. Men Charlotte liker ikke at det kommer så mange forskjellige. Hun må ha forutsigbarhet og vite hvem som kommer når. Når hun blir stressa går hun rundt i leiligheten uten å finne roen, og kjefter gjerne på meg. (Nora)

Det viser seg at stor diskontinuitet blant de ansatte, med stadig nye og vanligvis ufaglærte i små stillingsbrøker, er utbredt. For beboere skaper det vansker med tilknytning, tilhørighet og forutsigbarhet, og det gir for dårlig kjennskap til den enkelte beboer til å kunne gi god oppfølging. Følelsen av kontinuitet og forutsigbarhet svekkes (Thorsen og Myrvang 2008:158).

Den store rotasjonen av ansatte i boligene er verken tilsiktet eller ønskelig. Thorsen og Myrvang ser denne utviklingen i lys av endringer innenfor helse- og omsorgssektoren i senere tid. Endringene beskrives som dreining av tjenester på følgende måte:

- Fra omsorg til tjenester
- Fra relasjon til oppgaver
- Fra helhetlig hjelp til avgrensede tjenester
- Fra lite formalisert hjelpdeling til rettsliggjøring, vedtak og klageadgang

- Fra personlig relasjon til utskiftbarhet (Thorsen og Myrvang 2008:269).

6.2 Organisering av hverdagen

Gjennom foreldrenes fortellinger finner vi at det ofte ikke er samsvar mellom foreldrenes forventninger til de unges nye bosituasjon og de tjenestene som ytes. Det handler som regel ikke om de daglige rutinene med tilsyn og hjelp til morgenstellet eller å få dem av gårde til jobb eller dagsenter. Det handler om alt det andre i hverdagen. Foreldre har gjerne forventninger til at sønnen eller datteren skal følge mange av de samme rutinene og opprettholde de samme interessene og aktivitetene som de hadde da de bodde hjemme. Men erfaringer viser at skille mellom individuelle behov og fellesskapets behov kan være vanskelig.

6.2.1 Erfaringer med tjenestesisden – ”minste motstands vei”

I boligene er det lagt opp til brukermedvirkning. Personalet har månedlige møter med beboerne for å diskutere problemer og hva beboerne ønsker. Det kan handle om alt fra middagsmenyer for ukentlige felles måltider, filmer de vil se sammen til klaging over at noen spiller for høy musikk i leiligheten. Men når det gjelder den enkeltes hverdagsliv kan beboernes egne ønsker og preferanser komme i konflikt med det foreldrene ønsker for sine.

Foreldre har lang erfaring med å måtte overtale og lokke sine barn med på aktiviteter, enten det handler om søndagsturer med familien eller å være med på sosiale arrangementer. Blant andre eksempler som har stått på agendaen er gode måltidsvaner og sunt kosthold. Men hva skjer når ungdommen flytter hjemmefra? Da opplever foreldre at mye endres. Ungdommen kan selv få velge hva de vil spise og hva de vil være med på. Enkelte kaller dette ”minste motstands vei”. I en avisartikkel fra 2012 forteller en far om sine inntrykk da sønnen flyttet hjemmefra¹²:

Plutselig skulle Paal bestemme alt selv. Nå er Paal definert som en bruker som må stille krav selv. Da skal de få vente lenge! Jeg mistenker at dette er en måte å

¹² VG Helg 07.04. 2012

spare ressurser på, for de vet jo at det vil komme svært få krav fra en som er psykisk utviklingshemmet.

Faren synes det er stusselig å bli møtt med at ”det er vi som kan det faglige her, så nå er det bedre at Paal bestemmer selv”.

Etter 22 år med Paal tett på, vil vi jo som foreldre si oss meningsberettiget. For eksempel kan man ikke spørre Paal om han vil være med på tur, da er svaret garantert nei. Man må motivere å si: klokken 11 skal vi på tur, da må du være klar. Paal tar minste motstands vei. Det samme gjelder mat. Paal elsker mat og spiser når det er tilgjengelig. Han trenger klare rutiner for matinntak.¹³

Flere foreldre i vårt utvalg tar opp denne problemstillingen. De forteller at det ikke nytter å spørre om de vil være med på aktiviteter, men heller gi dem valget på hvilken aktivitet eller hvor man skal gå på tur. De mener også det er misforstått omsorg å la beboerne få bestemme hva de skal spise når alle vet at det de helst vil ha er usunt. Likevel er det ikke riktig å styre dette, og man kommer i et dilemma. Ellen reflekterer rundt det å bry seg for mye:

Jeg fant en hel kasse cola i boden til Mats da jeg var innom en dag. Han hadde også lagret en stor bærepose med chips. Nå tror jeg ikke han drikker cola til daglig, og han vet at dette ikke er sunt, men likevel. Da jeg spurte han om hvorfor han hadde kjøpt det, sa han at det var til lørdagene og at han ville ha noe hvis det kom noen innom. Det var jo et greit svar, men jeg er ikke sikker på om det får ligge i fred til helgene. Hjemme har vi vært nokså konsekvente med dette, og måtte tidlig skille mellom hverdag og helg (Ellen)

Andre understreker at man får en egen rutine og kompetanse på å være konsekvente for denne gruppe barn, som Marte forteller om:

Vi som har barn med spesielle behov forstår ganske tidlig at vi må være konsekvente og tydelige. Det nytter ikke med et ”kanskje” eller ”bare for denne gangen”, da er vi fort solgt. Kontrastene blir ganske tydelige når

¹³ VG Helg 07.04.2012

man har normalt fungerende barn fra før. De skjønner raskt at vi kan være litt inkonsekvente uten at det får særlig betydning, mens vi hele tiden må tenke gjennom hva vi sier og gjør med lillebror. Men det betyr jo ikke at vi klarer å være konsekvente, men det blir mer styr. (Marte)

6.2.2 Foreldrene påtar seg ansvar for oppfølging

Det er en kjent sak at personer med utviklingshemming bruker svært lang tid på å lære, og at læring krever mye repetisjon og sosial støtte. Det er som regel foreldrene som har vært de nærmeste læremestre på fysisk og sosial kompetanse hos sine utviklingshemmede barn. De kan derfor også bruke lang tid på å bli kjent med nye miljøer og nye strukturer i hverdagslivet, og å bli kjent med fremmede og etablere tilfredsstillende sosial kontakt. Kunnskap må også vedlikeholdes. Ferdigheter som personer med utviklingshemming har lært i oppveksten, på skolen og i tilrettelagte aktiviteter forfaller når de ikke lenger er i bruk, noe som blant annet påpekes i Thorsen og Myrvang (2008:54). Derfor er det viktig med kontinuitet og vedlikehold av kunnskap når de unge flytter for seg selv. Det kan være snakk om enkle hverdagslige gjøremål som enkel matlaging, handle og forstå verdien av penger, rengjøring eller å vedlikeholde enkel leseferdighet.

Systemsvikt i støtteapparatet kan ha konsekvenser i menneskers liv og manglende kontinuitet, hjelp og avlastning kan gi et uforutsigbart og utrygt hverdagsliv, slik det påpekes i undersøkelsen til Thorsen og Myrvang (2008). Mangelen på kontinuitet i boforhold og boliger med mange ansatte i korte engasjementer og små stillingsbrøker skaper livsløp og livssituasjoner som gir denne gruppen uholdbare og til dels destruktive livsforhold. Foreldre må ta ansvaret for oppgaver, oppfølging og kontrollering av tilbudet på en måte som innebærer store påkjenninger, bekymringer, usikkerhet og slitasje (Thorsen og Myrvang 2008).

Dette erfarer også informantene i denne studien. Når ungdommene endelig har flyttet inn i sitt nye hjem, starter kampen om oppfølging og oppmerksomhet fra personalet i boligen.

Det er mye jeg kan si om den hjelpen som Mats får.
Enkelte ansatte har en veldig rigid oppfatning av hva

som er deres oppgaver og hva som er utenfor deres ansvar. Og det slår mye tilbake på styreren i boligen. Jeg kan for eksempel trekke frem en episode som skjedde for en tid siden. Jeg var innom Mats etter jobben for å levere en vinterjakke som hang hjemme. Da oppdaget jeg at det manglet en knapp i jakken, men jeg hadde ikke tid til å gjøre noe med det. Jeg sa fra til en av de ansatte da jeg var på vei ut, om de kunne hjelpe Mats med dette. Jo da, en av de unge søte skulle fikse det med en gang. Noen dager etter traff jeg henne igjen, og da var hun veldig fortvilet. Hun hadde fått kjeft av styreren fordi hun hadde påtatt seg dette, og det var utenfor hennes ”arbeidsinstruks”. Stakkars henne. (Ellen)

Ellen ble også fortvilet, ikke fordi det skulle være så vanskelig å sy i en knapp, men fordi denne episoden fortalte henne noe om hvordan hverdagslivet til sønnen ville bli når hun og mannen ikke lenge kunne følge opp. Spørsmål hun stilte seg er hvordan blir hverdagslivet til sønnen og de andre beboerne definert av personalet og hvem skal ha ansvar for at hverdagen fungerer? Dette handler mer om tildelte timer til bistand i løpet av døgnet eller uka. Hvem skal ha ansvar for det som ikke handler om de nødvendige behov som å bistå med renhold, tøyvask, innkjøp og matlaging? Hvem skal ha ansvar for eksempel for å reparere tøy, skifte glidelås eller sy i en knapp?

En annen av mødrene vi har snakket med, Kristin, er også trener i det lokale idrettslaget i bygda. Idrettslaget har en egen avdeling for personer med utviklingshemming, og hver uke samles en gjeng på 10-12 unge voksne til forskjellig aktiviteter avhengig av vær og sesong. Men Kristin er oppgitt over manglende interesse fra de som jobber i boligene:

Det er tungt å drive dette. Jeg vet ikke hvor mange ganger jeg har tatt bilen bort i boligene her for å spørre om de kommer i ettermiddag, for jeg vet det hjelper at jeg maser. Men vet du hva? Av og til er det så vanskelig å få det til! De ansatte sier at beboerne ikke har noe lyst, og dessuten har de ikke mulighet til å kjøre noen bort på idrettsplassen, for da blir det for få ansatte igjen i boligen, de er for få på vakt osv. Det er

masse unnskyldninger. Jeg vet egentlig ikke hvem som er bremsklossene, men jeg har en mistanke. De er ikke vanskelig å ta med på kafébesøk, for å si det sånn. Ofte ser jeg dem nedpå senteret med kaker og brus sammen med personalet. Det er ikke særlig hjelp å få av foreldrene heller, men et par stykker er med. De henter og bringer til trening. (Kristin)

I neste fortelling begrunnes handlingene med vaktordningene i boligen:

Det har hendt flere ganger at beboerne blir hentet fra felles fester før det er slutt. For eksempel på disse store arrangementene etter idrettsstevner er det gjerne dans etter middag, og det hender de kommer i gang litt senere enn planlagt. Men da har Mats og de andre opplevd å bli hentet av personalet fra boligen før dansen begynner. Det er fordi de skal være i hus før vaktskifte, til nattevakten kommer. Mats gleder seg til dansen, og blir selvsagt skuffet over at de må hjem før det er slutt! Vi foreldrene har tatt det opp med bestyrer, og de har lovet å se om de kan være litt mer fleksible. Men igjen – vi vil jo ikke mase og klage, så vi må gå litt forsiktig fram. (Ellen).

Selv om lov og forskrifter om kvalitet i pleie- og omsorgstjenester er nedfelt for å ivareta et godt hverdagsliv for blant annet denne målgruppen, oppleves det ikke alltid slik.

I 2003 kom ny forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene basert på kommunehelsetjenesteloven (nå lov om kommunale helse- og omsorgstjenester). Hensikten med forskriften er å supplere og utdype regelverket, med vekt på grunnleggende behov og kvalitet i tjenestene i kommunene (Veileder 2011).

I veileder til forskriften fra 2003 presiseres det at:

Kvalitet vil bestå av en rekke egenskaper som kjennetegner tjenesten. Egenskaper som at tjenestene er virkingsfulle, trygge og involverer brukerne. Tjenesten skal leveres til rett tid, være tilgjengelige, samordnede og preget av kontinuitet slik at tjenestemottakeren opplever at tjenesten dekker fysiske og sosiale behov. Pleie og omsorgstjenester handler

ofte om å yte tjenester som griper inn i den enkeltes liv og hverdag. Kvalitet på tjenestene er derfor knyttet til brukernes opplevelse av livskvalitet og viktige verdier i en enkeltes liv. Tjenestene må derfor utformes slik at mottakernes opplever at de blir respektert og verdsatt (Veileder 2011:7).

I forskriften heter det blant annet at kommunen skal etablere et system av prosedyrer som søker å sikre at:

- Tjenesteapparatet og tjenesteyterne kontinuerlig tilstreber at den enkelte bruker får de tjenester vedkommende har behov for til rett tid, og i henhold til individuell plan når slik finnes.
- Det gis helhetlig, samordnet og fleksibelt tjenestetilbud som ivaretar kontinuitet i tjenesten (Forskrift om kvalitet i pleie og omsorgssektoren 2003:§3).

I tillegg legges det vekt på medbestemmelse knyttet til utførelse av tjenestene.

For å sikre at brukerne får ”tilfredsstilt grunnleggende behov” er det nedfelt en rekke punkter. I tillegg til å sørge for tilfredsstillende behov som mat og personlig hygiene, legges det også vekt på at tjenestemottakerne skal oppleve respekt, forutsigbarhet og trygghet i forhold til tjenestetilbudet, og at de skal følge en normal livs- og døgnrytme (Forskrift om kvalitet i pleie og omsorgssektoren 2003).

Et spørsmål som reiser seg er hvem som skal ivareta den delen av hverdagslivet som ikke handler om de nødvendige grunnleggende behov og hva dette skal innholde. Praksis viser at lovverket tolkes forskjellig og som kan medføre det motsatte av trygghet og forutsigbarhet.

I studier som tar for seg familiers og foreldres situasjon viser det seg at mange foreldre ”bryter sammen” av langvarig kamp og motstand. De er avhengig av hva deres kommune prioriterer økonomisk til en hver tid, noen får sin yrkesaktivitet redusert, noen har ikke krefter til å opprettholde den. De blir viklet inn i utmattende byråkrati (Monsen 2010, Thorsen & Myrvang 2008). Mange foreldre blir også ulønnede hjelpeverger for å verne om sine barns livskvalitet. Det innebærer møter, brev, søknader, anker og oppfølging. I en artikkel om utviklingshemmedes menneskerettigheter påpekes det at når barna omsider flytter til

egen bolig opplever mange pårørende at kommunen ”eier” deres utviklingshemmede familiemedlem, og at familiens kompetanse er uønsket (Monsen 2010). Foreldre er også redde for å gjøre seg upopulære blant personale og redde for at klager vil slå tilbake på deres barn. Det blir ofte en kamp mellom foreldre og personale om ansvar og oppfølging av beboerne.

6.2.3 Ulike syn på tjenester i boligen

Flere undersøkelser fra de siste par årene har satt fokus på praksis og erfaring med organisering og bemanning av boliger for utviklingshemmede. En av problemstillingene i disse undersøkelsene er hvordan tjenester knyttes til boligen.

Kommunens signaler om hvordan nødvendige tjenester kunne knyttes til boligen har fått pårørende til å miste interessen for selv å kjøpe eller bygge. Dersom kommunen ikke kunne garantere eller sikre tilstrekkelig hjelp som vedkommende hadde behov for, ble private initiativ oppfattet som rene risikoprojekter. En annen problemstilling er hvordan tjenestene faktisk ytes. Flere erfarer at bemannet bolig for eksempel betyr at man må tilbringe fritiden i fellesskap, der enten alle eller ingen deltar på samme aktivitet utenfor boligen (Müller 2007:38).

Problemer med tjenesteyting blir imidlertid særlig tydelig i forhold til individuelle tjenester der kommunen vedtar å spare penger ved å redusere bemanningen i boligen. Den enkelte bruker får vedtak om de samme tjenester og med samme omfang som før, men i praksis blir ofte de best fungerende overlatt til seg selv mens de som skaper uro og krever mest for mest oppmerksomhet. På denne måten kan tjenestetilbudet og rettssikkerheten uthules for den enkelte (ibid.).

Det er ikke uvanlig at beboerne får endrede vedtak med en annen tildeling av timer. Dette skjer enten fordi man ser at de har behov for mer bistand enn opprinnelig beregnet, eller også omvendt. En av de ansatte i et bofellesskap med fire beboere fortalte hvordan et nytt vedtak på flere timer til en beboer endret de daglige rutinene til alle i bofellesskapet:

Både vi og foreldrene så at en av de andre beboerne trengte flere timer enn han hadde fått tildelt. Han har bodd her i flere år nå, og har klart seg med det han

hadde, men her i fjor så vi at det ikke var nok. De blir jo eldre og det hender vi ser at de blir svakere på enkelte områder. Han fikk altså tildelt flere timer, og det var veldig bra. Så da så vi jo for oss at vi fikk inn en kvart stilling til. Men nei. Nå er det sånn at han får mer og de andre får mindre tid med oss ansatte, for vi har ikke flere timer enn vi hadde før. Det er jo veldig urettferdig for de andre. De har i realiteten fått mindre timer. Vi har bedt foreldrene klage til bydelen, men vi vet ikke hvordan det går. Jeg har hørt andre oppleve det samme. (Ansatt)

De senere årene har bruk av BPA (Brukerstyret Personlig Assistanse) til personer med utviklingshemming blitt mer og mer etterspurt. Denne ordningen er et alternativ til kommunenes egne tjenester. Ordningen går ut på at brukerne selv er arbeidsgivere og bestemmer hva de trenger av bistand og hvor mye. Argumentene for en slik ordning handler blant annet om større fleksibilitet i tjenester og et større brukerperspektiv enn de kommunale tjenestene. Ordningen gir den enkelte økt mulighet til å leve sitt eget liv på egne premisser enn det brukerne av kommunale omsorgstjenester får anledning til. De får også færre personer å forholde seg til (Rasmussen og Munthe-Kaas 2009:110).

Det er imidlertid ikke alle kommuner som støtter slike ordninger, og det er ulike syn på hva som er tilfredsstillende tjenesteyting i boligene. I en bydel i Oslo kjøpte foreldrene hus til tre ungdommer med utviklingshemming fordi de ville skape et felles hjem for sine unge. Foreldrenes motiv var at barna deres skulle slippe bo på institusjon. Alle tre hadde tidligere bodd i omsorgsboliger, men foreldrene var lite fornøyd med tilbudet. Sammen med et privat omsorgsfirma fikk foreldrene laget et hjelpetilbud som kunne gi ungdommene det livet de drømte om, og foreldrene søkte bydelen om BPA. Med et slikt tilbud ønsket foreldrene å oppnå en helhetlig hverdag for hver enkelt, som inkluderte fritid med for eksempel kinobesøk eller besøk på diskotek uten at dette måtte inkludere alle. De fikk avslag, men fikk i stede tilbud om BPO (Personlig Bistand med Opplæring), tilsvarende det tilbudet andre beboere med utviklingshemming får i bydelen (Magasinet 27.08.2011).

Men foreldrene takket nei. Begrunnelsen var at de ville sikre barna stabilitet i hverdagen sammen med folk de er trygge på. De mente at barna ikke trenger opplæring, men oppfølging og støtte. De mente også at med BPO kan bydelen gi færre timer. Problemet i denne saken er også at bydelen krevde at huset skulle omreguleres til institusjon med eget rom til nattevakt, kontor og eget bad for ansatte. Bydelen og foreldrene har også ulike syn på hvor mange ressurser og årsverk PBA versus BPO vil utløse (Magasinet 27.08.2011).

I boken om erfaringer fra ni boligprosjekter fortelles det også om uenighet mellom familiene og kommunene om bruk av BPA (Rasmussen og Munthe-Kaas 2009). Flere kommuner ønsker ikke å støtte denne ordningen, og det er ikke bare økonomiske årsaker som ligger til grunn for kommunenes avgjørelser. Det handler også om brukernes helsetilstand, der brukere ofte kan ha behov for medisinsk kompetent personell (ibid). Uenighetene handler altså i stor grad også om kvaliteten på tjenestene som vurderes som den beste for brukerne.

6.3 Små endringer i rutiner – store konsekvenser

Forskning viser at det skjer innskrenkinger i innholdet i utviklingshemmedes hverdag ved mange små administrative avgjørelser. Det kan dreie seg om små ting som at den daglige handlingen faller bort fordi innkjøp gjøres felles til boligen og leveres på døra, matlaging erstattes av ferdigmat som varmes i mikrobølgeovnen, eller at matlagingen blir effektivisert ved at det lages fellesmåltider til beboerne til tross for vedtak om egne husholdinger. Det kan også skje ved at støttekontakten blir borte eller at ledsagertjeneste reduseres. Til sammen skaper dette forringelse av hverdagen, det motsatte av hva som var HVPU-reformens hensikt. Endringene er ofte så små at de ikke skjer ved endring i vedtak, men ved omorganisering, rasjonalisering av arbeidsoppgaver og nedskjæring grunnet ressursknapphet (Thorsen og Myrvang 2008:263). Det er derfor også vanskelig å oppdage de strukturelle endringene i hverdagen som disse små forandringene fører til.

Som en del av hverdagen er nettopp daglige gjøremål som å handle i nærbutikken, eller lage mat sammen med eller med hjelp av andre, sentrale aktiviteter som bidrar til mestringsfølelse og sosialisering. Den unge voksne går glipp av samværet med hjelper og møte med andre utenfor boligen, men også det å bli kjent i nærmiljøet, forflytte seg utenfor nærmiljøet og få andre impulser. Thorsen og Myrvang (2008):163) refererer til en pårørende som fikk beskjed fra kommunen om at ”matinnkjøp, det er sløsing med ressursene” (Thorsen og Myrvang 2008:163).

Dersom denne typen daglige gjøremål blir fratatt gruppen, vil tanken om institusjon være snublende nær. Det vil også være stikk i strid med lov om sosiale tjenester, som blant annet skal sikre at brukere får tilfredsstilt grunnleggende behov som blant annet selvstendighet, sosial kontakt og fellesskap.

Slike endringer i hverdagen omtales i faglitteraturen som diskontinuitet (Thorsen og Myrvang 2008:262). Diskontinuitet i boligene skaper livsløp og livssituasjoner som gir uholdbare og til dels destruktive livsforhold. Slike destruktive livsvilkår innebærer at foreldrene må ta ansvar for oppgaver og oppfølging. Det snakkes også om forsømmelse, forsømmelser som handler om likegyldighet, manglende oppfølging, kunnskapsmangel og innskrenkninger i tilbud. Forsømmelsene har sin årsak i systemsvikt i det offentlige tilbudet, og at det trengs grunnleggende endringer i det økonomiske og administrative systemet for å forhindre forfallet i tilbudet (ibid.)

6.4 Oppsummering

Dette kapittelet har gitt et innblikk i hvordan den nye hverdagen i eget hjem fungerer, sett fra foreldrenes ståsted, og føyer seg inn rekken av det andre studier viser. En av de største utfordringene er at de unges nye hjem også er arbeidsplass for ansatte som skal bistå beboerne i hverdagen, enten de ansatte kommer til boligen faste tider eller de er til stede 24 timer i døgnet. Det skaper også bekymring når det blir uklart hvem som har ansvar for at beboerne har et fullverdig hverdagsliv. Hva er godt nok?

En annen utfordring er når ”gode vaner og rutiner” hjemmefra ikke lenger opprettholdes. Det kan handle om sunne matvaner

eller aktiviteter i fritiden som har vært en del av familiens hverdag. Fordi foreldre til barn med utviklingshemming tidlig erfarer at de færreste tar initiativ til aktiviteter, blir dette foreldrenes ansvar. I den nye boligen er det ikke lenger foreldrene som bestemmer, det er den enkelte beboer selv. Medbestemmelse og brukernes egne meninger står sterkt i utformingen av hverdagslige rutiner, og det kan føre til at ”gode” vaner forsvinner. Det blir ført den minste motstands vei for personalet. Slik oppleves det i alle fall av foreldre.

7 Utviklingshemmede, kommunal boligpolitikk og planlegging

Vi vil i dette kapittelet se på seks kommuners utvikling av boligpolitikken rettet mot utviklingshemmede. Dette vil vi gjøre ved å gjennomgå sentrale plandokumenter i kommunene og supplere med informasjon innhentet i intervjuer. Vi trekker inn andre relevante saksdokumenter der vi er kjent med at de finnes.

Alle sentrale tiltak, tjenester og boliger må planlegges og kostnadsberegnes før de kan finne sin vei til de årlige budsjettene. Vi har i innledningskapittelet skissert innretningen av de boligsosiale planene, og denne plantypen vil normalt være vår hovedkilde for å se på planutviklingen på det boligsosiale feltet. Disse planene er normalt vedtatt av kommunestyret og skal revideres etter endt planperiode. Men før vi går direkte inn i kommunenes plandokumenter, vil vi kort skissere den boligpolitiske utviklingen og det som ofte omtales som ”den boligsosiale vendingen” i boligpolitikken (Sørvoll 2011).

7.1 Kommunalisering av boligpolitikken

Boligpolitikken er et delt ansvar mellom staten og kommunene. Tradisjonelt har sektorstyringen i Norge vært sterk gjennom bruk av ulike styringsmidler som øremerkede tilskudd, standardkrav og rettighetslovgivning. Denne styringen har de siste 30 årene vært under endring. Nytt inntektssystem for kommunene og ny kommunal lovgivning har gitt kommunene større frihet til å organisere seg slik de ønsker og har endret rammevilkårene for det lokale selvstyret. Dette er en generell endring som også omfatter boligsektoren.

Med begrepet kommunalisering av boligpolitikken, forstås en generell tendens til at kommunene får større ansvar og myndighet. (NOU 2002:2). De statlige myndigheter fastsetter normalt sentrale mål for politikken og legger til rette rammebetingelser gjennom lovgiving og tilrettelegging av virkemidler. Kommunene har, på sin side, stor frihet til å bestemme målsettinger, organisering av og virkemiddelbruken innen boligsektoren.

7.1.1 Fra boligforsyning til vanskeligstilte

Samtidig som denne styringsendringen har funnet sted, har også innholdet og vektleggingen av de ulike boligoppgavene forandret seg både i nasjonal politikk og i kommunenes politikk og iverksetting. I perioden før dereguleringen og kommunaliseringen var de kommunale oppgavene konsentrert om utbygging av boliger. Kommunene ervervet tomter, regulerte og eventuelt sto for utbygging selv (Myrvold m fl. 2002). Mange kommuner hadde opprettet kommunale tomteselskaper og utarbeidet boligbehovsberegninger og boligbyggingsprogrammer. Da krakket i boligmarkedet kom i 1989, ble også kommunene rammet. Mange kommuner la ned tomteselskapene sine og trappet ned arbeidet med den kommunale boligforsyningen.

7.1.2 Den boligsosiale vendingen

Kommunene har også hatt ansvaret for å skaffe bolig til økonomisk svakstilte og denne oppgaven fikk etter hvert større prioritet. Andre reformer førte også til at denne oppgaven ble styrket. Vi fikk på 90-tallet to avinstitusjonaliseringsreformer, for personer med psykiske problemer og personer med utviklingshemning. Institusjoner skulle bygges ned og personene bosettes i "vanlige" boliger som en del av en normaliserings- og integreringsprosess. Disse skulle bosettes i kommunene og nye personer som kom til innenfor disse målgruppene skulle også bosettes. Mot slutten av 90-tallet fikk vi en debatt om boligetablering for unge og vanskeligstilte (St. meld 49 1997-98). Over på 2000-tallet satt nasjonal politikk fokus på bostedsløse og *Prosjekt bostedsløse* ble lansert og fulgt opp med prosjektet *På vei til egen bolig*. Kommunene fikk ansvar for å bidra til å bosette ulike grupper som hadde problemer i boligmarkedet. Dette var utviklingstrekk i boligpolitikken som fikk full gjennomslag i løpet av 1990 og 2000-tallet

7.1.3 Boligsosial planlegging

Regjeringen Bondevik satte fokus på å utvikle lokale boligsosial handlingsplaner for å planlegge og koordinere ulike parters arbeid rettet mot vanskeligstilte grupper, og for å gi disse et bedre tilbud (St.meld. nr. 49 (1997-98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte). Kommunene skulle jobbe med kunnskapsgrunnlaget for å analysere de boligbehovene som skulle dekket. Meldingen la videre vekt på at lokale forhold og utviklingstrekk vil variere og disse variasjonene må prege gjennomføringen av boligtiltakene (ibid:44). Her understrekes kommunenes rolle: De har både ansvaret for vanskeligstilte på boligmarkedet, og de har ansvar og myndighet etter plan og bygningsloven. Kommunene sitter således med nøkkelen til å kunne tilrettelegge gode boligtilbud for unge og vanskeligstilte.

Kommunale handlingsplaner for vanskeligstilte på boligmarkedet kommer i tillegg til andre planer og handlingsplaner. Kommunene er ikke pålagt å utarbeide slike planer. Men for å utbetale investeringstilskudd til kommunale utleieboliger, krever Husbanken at tiltaket skal være forankret i kommunale plandokumenter, som for eksempel boligsosial handlingsplan. Ser vi på kommunenes planlegging, har svært mange utviklet boligsosiale handlingsplaner, men kan samtidig også ha psykiatriplaner, rusplaner eller planer for personer med utviklingshemming.

7.2 Kommunenes planer og praksis i casekommunene

I denne studien har vi tatt utgangspunkt i kommunenes planer. For det første settes søkelyset på kommunens situasjon med hensyn til målgruppen og til hvilke boliger de har og hvilke boliger de planlegger for. Dette handler både om hvordan boligene lokaliseres, hvor mange som samlokaliseres og om kommunene samlokalisere boliger til brukere med ulike diagnoser eventuelt fordeler beboerne etter omfanget av hjelpebehov.

For det andre trekker vi opp problemstillinger som er knyttet til gjennomføringen av boligsosial handlingsplan. Dette kan handle om hvordan kommunene organiserer tjenesteytingen og hva de tenker med hensyn til utbyggingsmønster for boliger til gruppen.

Vi vil også se på hvordan boliger tildeles og forvaltes og hvilken type husleiekontakter kommunene benytter for gruppen. Dette kan ha betydning for hvilke endringer i beboergrupper og eventuelt flytting mellom boliger som kommunene kan foreta.

Stoffet er organisert som seks casebeskrivelser som i hovedsak bygger på kommunenes egne dokumenter og på intervjuer. Sentrale problemstillinger fra materialet vil bli diskutert i det siste kapittelet.

7.3 Kristiansund kommune

7.3.1 Kommunale planer

Kristiansund kommune hadde omfattende aktiviteter knyttet til HVPU-reformen. Kommunen hadde en stor distriktsinstitusjon og hadde før reformen gjennomført en stor utbygging av boliger for målgruppen.

Kristiansund kommune var tidlig ute med å starte det boligsosiale planarbeidet. Kommunen var pilotkommune da Husbanken startet sin utprøving av et registreringsopplegg for å utarbeide boligsosial plan. Kommunen utarbeidet først et dokument som de kalte et forprosjekt (Prosjektgruppen 2001). For å videreføre dette arbeidet ble det i 2004 nedsatt en plangruppe og dette planarbeidet ble vedtatt i kommunestyret. Det ble i 2009 oppnevnt et nytt utvalg for å revidere planen og ny plan ble vedtatt av kommunestyret i 2011. Underveis i denne prosessen ble det utarbeidet en plan for boliger og tjenester for personer med utviklingshemming (2009-2016), framlagt i 2008.

Boligsosialt program for Kristiansund kommune (2006-2009) kartla status og disponering av den kommunale leieboligmassen og de framtidige boligbehov. Den kommunale boligmassen kan deles i to:

- A. omsorgsboliger eller tilrettelagte boliger som tildeles personer med ulike pleie og omsorgsbehov.
- B. uteleieboliger uten spesiell tilrettelegging som tildeles ulike grupper av vanskeligstilte.

11 prosent av de kommunale boligene var tildelt person med utviklingshemming og 80 prosent av denne gruppen bodde i

boliger med omsorg (tjenester). Den største gruppen bodde i boliger med omsorgsboligstandard, de øvrige i vanlige utleieleiligheter.

Utredningen kartla alle boliger ut fra hvilket ”omsorgsbehov” den aktuelle boligen tilfredsstilte og konkluderte med at det var begrenset behov for å øke antallet utleieboliger. Men det ville være behov for vesentlig omstrukturering i form av oppussing/rehabilitering, sammenslåing av enheter, etablering av felleareal samt noen personalbaser.

Sentralt i utvalgets konklusjoner var også forholdet mellom bygging og drift: Utgifter til etablering av boliger var mindre enn utgifter knyttet til å dekke løpende drift av tjenester (omsorg og bistand). En god bolig kunne ikke ses isolert fra den muligheten man har til individuell oppfølging og hjelp til brukeren. På denne bakgrunnen vurderte plangruppen det ikke som realistisk å omstrukturere den kommunale boligmassen fordi kommunen ikke hadde muligheter til å øke personellressursene tilstrekkelig.

I forbindelse med dette planarbeidet, ble boliger og tjenester for utviklingshemmede kartlagt. Planarbeidet kartla at det var 10 personer over 15 år som ville ha behov for et botilbud innen de nærmeste 10 årene og det ble konkret foreslått å etablere fire nye boliger for gruppen i planperioden. Av planen framgår det at underdekning av boliger var større i gruppen mennesker med psykiske lidelser.

Forslag til plan for boliger og tjenester for personer med utviklingshemning (2008).

Som nevnt mente Kristiansund kommune å ha god oversikt over målgruppen gjennom arbeidet med det boligsosiale programmet i starten av 2000-tallet. Men under forberedelsen av kommunesammenslåingen mellom Frei og Kristiansund kommuner kom det fram at det i Frei kommune var registrert et økende behov for tilrettelagte boliger med tjenester for psykisk utviklingshemmede. Kommunene ble slått sammen 01.01. 2008. Samme år mottok kommunen søknader om tilrettelagte boliger fra 15 personer med utviklingshemning og flere av disse hadde et akutt behov. Åtte hadde omfattende bistandsbehov (må ha bistand fra 1 personal alene store deler av dagen, samt våken nattevakt). Disse åtte ønsket å bo i et bofellesskap nær der de var vokst opp.

Av planen går det fram at brukerne ville ha behov for 3,5 årsverk i snitt pr bruker og boligene ville ha et samlet personalbehov på 28 årsverk. Planen oppsummeres med utviklingen i investerings- og driftutgifter, der driftsutgiftene for de nye boligene i 2011 vil være på 17,0 mill kroner (deler av utgiften refunderes av staten fordi bofellesskap med personer med omfattende bistandsbehov kommer inn under ordningen for ressurskrevende brukere).

Planer peker også på de utfordringer som ligger i at store deler av gruppen utvikler demens i ung alder. Når beboergruppen endrer seg, er det en utfordring hvordan en skal tilpasse bemanning og beboersammensetning. Det konkluderes med at kommunen står overfor en vesentlig underdekning av boliger for utviklingshemmede.

Boligsosial handlingsplan 2011-2014 legger fram en rekke tiltak av betydning for boligtilbudet til vanskeligstilte i boligmarkedet. Denne følger opp den forrige planen og rehabilitering av Tollåsengaområdet er det store, sentrale prosjektet. Dette er et områdeutviklingsprosjekt med store innsatser knyttet både til bygningsmessig rehabilitering og til styrking og organisering av tjenester. Gruppen personer med utviklingshemning inngikk ikke som målgruppe for revisjonene fordi det allerede eksisterte en egen plan.

7.3.2 Boligutvikling og tildeling av boliger

Kommunen hadde i 2011 79 tilrettelagte boliger for målgruppen, derav noen i borettslag. Sju er andelseiere i ordinære borettslag. Før kommunesammenslåingen med Frei kommune, hadde kommunene god oversikt og en løpende rullering av planer for tilbudet til utviklingshemmede. Ved kommunesammenslåingen ble dette bildet endret og det ble gjennomført en ny planprosess for målgruppen. Planleggingen knyttet til planen for boliger og tjenester for utviklingshemmede, ble skissert som svært handlingsrettet og det ble laget en prioritert gjennomføringsplan. Men iverksettingen ble vanskelig fordi kommunen sto på ROBEK-listen¹⁴, noe som innebærer begrenset

¹⁴ ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Før de nye reglene i kommuneloven trådte i kraft i 2001, måtte alle kommuner og fylkeskommuner

kommunaløkonomisk handlefrihet. Byggingen av boliger er innarbeidet i den økonomiske planen, men ikke alle tjenestene er foreløpig innarbeidet. Mange av dem som venter har stått på venteliste i inntil fem år.

Kommunen har også erfaring med private prosjekter. Fem foreldrepar har slått seg sammen og bedt om å bli tildelt en sentral tomt for å bygge boliger til sine barn, organisert som borettslag. Foreldre fikk tildelt denne tomten gjennom vedtak i kommunestyret. Borettslaget vil få egne vedtekter og kommunen får tildelingsrett. Dette er også en forutsetning for at prosjektet kan få tildelt investeringstilskudd på linje med andre kommunale omsorgsboliger organisert som borettslag. Foreldrene ønsker å delta i planleggingen, men de tar ikke hovedansvaret. Kommunen vil stå som byggherre. Det er satt ned to arbeidsgrupper med foreldre for å medvirke i planleggingen av boligene.

De fem ungdommene var blant de som sto på ventelisten. Bystyrevedtaket innebærer at disse fem unge er prioritert i køen. Måten saken er fremmet på, gjorde at de unge/prosjektet fikk en prioritet de kanskje ellers ikke ville fått dersom det hadde foregått en vanlig forvaltningsmessig behandling av søknaden. Beslutningen har ført til noen reaksjoner. Forslaget ble imidlertid vedtatt i bystyret.

Prosjektet som har neste prioritet er et bofellesskap med tjenester for åtte personer med svært store hjelpebehov. Tomten er sikret og kommunen er klar til å prosjektere, men mangler foreløpig driftsmidler. Kommunene står i en vanskelig situasjon med kork i avlastningstjenesten fordi så mange venter på egen bolig.

I Kristiansund fikk Enhet for tildeling ansvaret for all boligtildeling fra 01.01.2011. Dette var etter forslag fra den boligsosiale planen. I tilknytning til Enheten for tildeling er det opprettet et tverretattlig tildelingsorgan med representanter for hjemmetjenesten, Enhet for

ha slik godkjenning fra departementet. Med de nye reglene ble godkjenningsordningen begrenset til å omfatte kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse. [Kommuneloven § 60 \(§ 59 a\) nr. 1](#) definerer hva økonomisk ubalanse innebærer. I 2004 sto 118 norske kommuner på denne listen. Kilde: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2.html?pid=449305>

psykisk hels, Nav kommune, Bygg og eiendom og Enhet for tildeling og koordinering. Boligene som tildeles har tidsbestemte leiekontrakter.

7.4 Stavanger kommune

7.4.1 Kommunale planer

En god by å bo i. Utbyggingsplan 2011-2015 redegjør for rammebetingelser for boligutbygging og utviklingstrekk. Stavanger kommune har som mål å tilrettelegge for nybygging og legger opp til en samlet produksjon på ca 760 boliger i snitt i planperioden (2011-2015). Dette vil kommunen gjøre gjennom byomforming, fortetting, samt å bygge ut alle tilgjengelige feltutbyggingsområder. Det framgår av utbyggingsplanen at kommunens behov for arealreserver også er knyttet opp til kommende boligsosiale prosjekter. Utbyggingen i hovedutbyggingsområdene vil derfor til en viss grad endre karakter fra boligbygging til i større grad å dekke fellesskapets behov. Planen trekker også inn og viser til Boligsosial handlingsplan.

Stavanger kommune har over år utarbeidet og rullert planer for det boligsosiale området. *Boligpolitisk strategiplan 2005-2010* ble vedtatt i 2005. Den ble rullert og planen *"En god by å bo i, boligsosial handlingsplan 2010-2015"* ble vedtatt 15.02.2010

De sentrale utfordringene som skisseres i den boligsosiale planen, knyttes ikke spesielt til grupper av boligsøkere. Planen framholder at markedet ikke har gitt en god struktur i boligmassen og at boligtyper og størrelser i større grad må bli behandlet i kommuneplanen.

Under avsnitt F 1.6 *Tilrettelagte boliger – boliger med universell utforming* redegjøres det for antallet plasser en planlegger å bygge for grupper som trenger tilrettelegging. Det framgår her at en planlegger å bygge tre bofellesskap for PUH (personer med utviklingshemming), med til sammen 40 plasser.(16 + 16 + 8). Det foreslås også at kommunen utreder foresattes muligheter til selv å bygge ut og eie boligene etter innspill fra de foresatte i målgruppen. Det heter i planen at kommunene har vært tilbakeholden med å igangsette et slikt prosjekt og har først og fremst ønsket å tilby brukergruppen et kommunalt alternativ.

7.4.2 Til dem som trenger det mest

Kommunalstyret for Levekår, sak 47/11

Som en oppfølger av den boligsosiale planen ble det fremmet en sak for Kommunalstyret for Levekår 12.05.2011. Saksframlegget gjorde greie for hva som pr dato var tilbudet for utviklingshemmede i Stavanger kommune og hvilke planer som forelå med tanke på å bygge ut de kommunale tilbudene. Videre trakk framlegget opp prosjektmodeller fra andre kommuner der private har etablert eller planlegger å etablere private boliger for målgruppen. Notatet trakk opp problemstillinger knyttet til finansiering, beboersammensetning og uskifting av beboere. I tillegg drøftes administrasjonens vurderinger knyttet til kommunen oppgaver og fordeling av kommunale tjenester. Notatet slår innledningsvis fast at kommunens viktigste rolle i prosjekter av denne typen, er å kartlegge behov og tilby tjenester i boligene. Videre at målgruppen har ulike tjenestebehov, men at mange vil ha behov for tjenester døgnet rundt. Boliger for denne gruppen må derfor bygges med egen personalenhet og egen personalbase i bygget.

Det avgjørende for Stavanger kommune var å få full tildelingsrett til boligene. Dersom private boliger finansieres gjennom tilskudd til omsorgsboliger, vil kommunen kunne kreve dette. En slik finansiering var etter rådmannens oppfatning ikke ønskelig, fordi private prosjekter da ville kunne konkurrere med kommunale omsorgsboligprosjekter om tilgjengelige investerings- og tilskuddsmidler.

Det sentrale poenget er imidlertid: *Boliger tilrettelagt for døgnbemanning er og vil være et knapphetsgode.* Ved fordeling av knapphetsgoder, er det et viktig prinsipp å kunne prioritere etter behov.

Etter rådmannens mening kan ikke kommunen stå inne for å benytte driftsmidler til døgnbemanning uten at man gjennom kommunal tildelingsrett kan sørge for at de som trenger det mest blir sikret bolig tilrettelagt for slik bemanning først. Fordeling og nedprioritering som følge av at flere i målgruppen mangler resurssterke familie og riktig nettverkstilknytning må unngås (Kommunalstyret for Levekår, sak 47/11 s. 4).

Det slås også fast at for kommunen er det viktig å sørge for å tilby boliger med riktig omsorgsnivå. Dersom beboere flytter inn uten en prioritering etter behov og uten at kommunen får styre inntaket, vil det bli vanskelig å få til et riktig omsorgsnivå. Det ville da kunne flytte inn beboere i borettslag med døgnbemanning som har et lavere tjenestebehov og de vil da få et høyere omsorgsnivå med tanke på tjenester enn de behøver. Dette vil kunne innebære at midler til bemanning øker, sammenlignet med en kommunal boligfordeling der beboerne tilbys boliger etter en behovsvurdering og ut fra riktig omsorgsnivå. *"Resultatet kan igjen bli forfordeling og nedprioritering av personer med større behov."* (ibid s 4)

Konklusjonen ble at rådmannen var positiv til å vurdere samarbeid om bygging av private borettslag uten personalbase for utviklingshemmede som ikke har behov for døgnbemanning. De vil kunne få ambulante tjenester på linje med andre som bor i private boliger. Samarbeidet forutsetter imidlertid at beboere som eventuelt får behov for døgnbemanning må flytte til en bolig med personalbase.

Rådmannens innstilling åpner for samarbeid med private dersom beboernes omsorgsbehov kunne dekkes av ambulante tjenester. Saken ble imidlertid sendt tilbake og det ble bedt om en ny vurdering knyttet til blant annet:

- Muligheter for etablering uten kommunal tildelingsrett
- Muligheter for etablering med investeringstilskudd uten kommunal tildelingsrett
- Muligheter for tilrettelegging av inkludert heldøgs/halvdøgs bemanning

Et nytt saksframlegg ble behandlet i kommunalstyret for levekår 06.09.2011. Rådmannen fastholder sentrale prinsipper fra tidligere saksframlegg (Sak 47/11).

Stavanger kommune ønsker fortsatt å samle brukere med behov for heldøgs tjenester i boenheter som er tilrettelagt for å kunne gi best mulig tilpassede tjenester og samtidig være økonomisk effektive. Dette forutsetter at man sikrer en sammensetning av beboere hvor disse har mest mulig likt tjenestebehov,

og tilpasser bemanning og aktivitet i boligen i forhold til dette. Å få til denne tilpasningen fordrer at kommunen har frihet til å prioritere hvilke brukere som skal bo i boligene. Dette gjør også at det blir enklere å få til det riktige tjenestetilbudet til den enkelte bruker.

Framlegget peker også på at det er lettere ved behov å flytte på beboere som bor i et leieforhold enn et eieforhold. Rådmannen ønsket på denne bakgrunn å anbefale at etablering av private bofellesskap avgrenses til brukergrupper som kan nyttiggjøre seg ambulante tjenester fra kommunen. Kommunalstyret fulgte ikke rådmannens innstilling og avviste ikke etablering av bofellesskap med bemanning dag/kveld for utviklingshemmede. De ba om nærmere utredning. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra en foreldregruppe, fra kommunalt råd for funksjonshemmede og fra to interesseorganisasjoner. Utredningen legges fram våren 2013.

7.4.3 Boligutvikling og tildeling av boliger

Stavanger kommune bruker ikke begrepet utviklingshemming, men tar utgangspunkt i kognitivt svikt som er en bredere kategori. Kommunen har en rekke boliger for målgruppen. Når vi gjennomgår kommunens oversikt over omsorgboliger og bofellesskap i Stavanger, finner vi at visse boliger er merket med PUH. Det innebærer ikke at dette bare omfatter personer med utviklingshemming. Flere av de store botilbudene inneholder boliger til flere grupper. Samlokaliserte boliger for utviklingshemmede kan også være samlokaliserte med boliger for andre grupper.

Oversikten over omsorgboliger og bofellesskap viser at boligtilbudene til gruppen er spredt i hele kommunen. Enhetene har også varierende størrelse. Noen av boligtilbudene er sammensatte og inneholder boliger både til eldre, funksjonshemmede og utviklingshemmede. Boenhetene varierer også i størrelse. I de største enhetene bor det 28 og 25 personer fordelt på ulike leiligheter og botiltak. Disse enhetene inneholder da boliger til ulike grupper. På den annen side har kommunen også bofellesskap for utviklingshemmede med bare to og tre beboere.

Størrelsen på de samlokaliserte boligene er for tiden under diskusjon. Stavanger kommune har eksempler på at måten en bygger ut på, har betydning for hvordan tilbudet oppfattes. Kommunen har i løpet av første halvår ferdig to grupper av samlokaliserte boliger som hver inneholder to enheter, hver med åtte boliger. Det bor altså 16 utviklingshemmede i hver av enhetene. I det ene tilfellet ligger boligene i et nybygg på flat mark og der det også er bygget en gruppe samlokaliserte boliger ved siden av (for en annen gruppe, også med åtte boliger). I det andre tilfellet er det bygget 16 enheter fordelt over to plan (2x8) i et vanlig borettslag. Den siste løsningen virker ikke stor og dominerende. Kommunene får helt ulike tilbakemeldinger på disse to utbyggingsformene.

Kommunen bygger både nytt og bruker eldre boliger til nye formål. Boliger opprinnelig bygget for eldre får endret bruk og noen av disse boligene kan være egnet for målgruppen. Dette vil ikke være boliger med heldøgns tjenester, men boliger med ambulante tjenester. Noen av disse boligene ligger i nærheten av etablerte bofellesskap og omtales som satellittboliger. For kommunen er det viktig å ha fleksibilitet i den kommunale boligmassen for å kunne endre tilbudet til brukere når funksjonsnivået endrer seg. Dette kan være vanskelig.

Alle kommunale boliger blir fordelt gjennom Boligforum. I dette forumet sitter en representant for hver av de fire Helse- og sosialsentrene, en fra avdeling Levekår, en fra boligeier. Når boliger for vår målgruppe blir ledige, blir de utlyst internt overfor Helse- og sosialsentrene som kan søke inn personer fra sine ventelister. Det skjer så en innstilling ut fra en vurdering både av personen som skal bosettes og de ledige boligene. Ved tildeling av bolig tar de utgangspunkt i funksjonsnivået og behov. Boliger i bofellesskap tildeles personer som har behov for helse- og omsorgstjenester i form av bolig med personalbase. Innstillingen legges fram for Boligforum.

Stavanger kommune benytter tidsbestemte leiekontrakter for alle sine boliger, også for vår målgruppe. Kontrakten sees som et redskap dersom en må få til endring. Dette kan være at et hus skal avhendes eller at personer med endrede behov bør flyttes. Endringer baseres primært på frivillighet fra brukernes/pårørendes side.

7.5 Asker kommune

7.5.1 Kommunale planer

Asker kommune startet tidlig opp med boligsosial planlegging. Den første Boligsosiale handlingsplanen for Asker kommune 2004-2008 ble vedtatt i 2003. Denne ble igjen revidert i 2007. Den siste boligsosial handlingsplan for 2010-2013 ble vedtatt i 2010.

I 2010 vedtok Kommunestyret at Asker kommune skulle inngå en avtale med Husbanken om deltagelse i Boligsosialt utviklingsprogram. Som programkommune forpliktet kommunen seg til å utarbeide en handlingsplan for det boligsosiale arbeidet. Handlingsplanen er utarbeidet for perioden 2012-2015 og ble vedtatt av Kommunestyret i 2012. Det er to hovedmål i planen. Hovedmål I setter fokus på kommunens utvikling av kommunens boligpolitikk, hovedmål II setter fokus på boligkapasitet for vanskeligstilte grupper.

Boligsosial handlingsplan for Asker kommune 2004-2008. Bakgrunnen for den første planen var en kartlegging av vanskeligstiltes bosituasjon og behov, ved bruk av en metode som Husbanken hadde utviklet der en tar utgangspunkt i personer som hadde vært i kontakt med kommunene om et boligproblem i løpet av de siste seks måneder. Asker kommune peker på at metoden/deres undersøkelse i hovedsak omfatter personer med en ustabil bosituasjon eller som har uegnet bolig. Kartleggingen omfatter derfor bare de aller mest (eller akutt) vanskeligstilte. Kommunens oppsummering av kartleggingen var at de vanskeligstilte er en sammensatt gruppe og med sammensatte problemer.

Planens forslag tok utgangspunkt i gruppene flyktninger, utviklingshemmede, rusmisbrukere og sosialt vanskeligstilte (Boligsosial handlingsplan for Asker kommune 2004-2008, se tabell 3:34). Det framgår av tabellen at den viktigste enkeltårsaken til boligproblemet var at husholdet/personen var økonomiske vanskeligstilt. Disse trengte bare en vanlig bolig. Men tabellen avdekker også andre behov (Boligsosial handlingsplan for Asker kommune 2004-2008:32). Av de registrerte utviklingshemmede var 30 personer unge og bodde hos sine foresatte. Svært mange i gruppen hadde bistands- eller oppfølgingsbehov. I planen fikk denne gruppen lav prioritet fordi det gjennom flere år var blitt

etablert mange botilbud for dem og flertallet i gruppa var under 18 år. Det var også, uavhengig av boligsosial plan, igangsatt boligplanlegging for gruppen.

Boligsosial handlingsplan for Asker kommune 2010-2013 følger opp forrige plan. Kartleggingen viser at det var 56 personer med utviklingshemning på venteliste og de forventet 20 nye brukere i planperioden. Det var videre 32 plasser under planlegging, derav 10 private. Det ville da gjenstå et udekket behov på 44 boliger i perioden. Omsorgsboliger for personer med utviklingshemning får i denne planen høyest prioritering for å ta igjen det store etterslepet kommunen har i forhold til å skaffe boliger til denne gruppen. Derneft kan man planlegge for framtidige behov. Handlingsplanen angir også investering og driftskostnader for den nødvendige utbyggingen.

Handlingsprogrammet Asker kommune for perioden 2011-2014 viser til den boligsosiale handlingsplanens prioritering av boliger til personer med utviklingshemning og viser til investeringsmidler på budsjettet og byggestart for 22 omsorgsboliger i 2012, samt driftsmidler til de 10 privatfinansierte boligene med oppstart i 2011. De 10 private boligene innflyttes sommeren/høsten 2013.

7.5.2 Boligutvikling og tildeling av boliger

Kommunen har flere kommunale boliger for målgruppen spredt rundt i kommunen. Kommunen har bygget både bofelleskap og samlokaliserte boliger. De fleste ligger sentralt. Men en spesiell samlokalisert bolig ligger utenfor den vanlige bebyggelsen av hensyn til beboere som har behov for romslige arealer i nærheten av boligen. Noen personer med utviklingshemning bor i kommunale utleieboliger og får miljøarbeidertjenester (20 stykker). Noen bor i egne boliger (i den vanlige boligmassen) og har BPA-ordning (Brukerstyr Personlig Assistanse).

Ser vi på de kommunale omsorgsboligene for målgruppen, har kommunen både store og små enheter. Kommunen har en enhet med 21 egne leiligheter (egne boliger) samt tilhørende fellesrom. Leilighetene er fordelt over seks etasjer.

Det var to private foreldreinitiativ på gang, hver med en foreldregruppe på 10 barn. Den første gruppen startet planleggingen i 2008 og boligene er nå ferdige. Det andre er også

et privatfinansiert prosjekt med 10 leiligheter, beliggende i én blokk. Videre er det satt av investeringsmidler i perioden 2015-2019 til ytterligere 22 boliger. 10 av disse boligene blir forsert i relasjon til den opprinnelige framdriftsplanen.

Kommunen har erfart hvor viktig det er å gi god og riktig informasjon underveis i prosessen. Derfor var det viktig for kommunen at nye foreldregrupper/foreldre møter en person/koordinator og får en samlet og koordinert informasjon. Kommunen har allerede en god rådgivingstjeneste for barn med nedsatt funksjonsevne. Kommunen har nå gjort tilpasninger på bakgrunn av erfaringer og har hatt møte med den neste gruppen av foreldre som vil planlegge bolig for sine barn (født 93-91).

Kommunen er blitt kritisert for å bygge for store enheter, men påpeker at foreldregruppene som har organisert seg, også ønsker store boliger med 10 enheter samlet. Foreldre gjorde dette fordi det var lettere å finne en venn og redusere risikoene for sosial isolasjon dersom det var flere som bodde i boligen. Dette med størrelse handler derfor også om valg av andre kvaliteter - ikke bare en effektiv bruk av tjenestene. Men kommunen legger også vekt på at det kan være økonomisk og ikke minst faglig gunstig at flere brukere bor sammen og benytter felles personale, uten at dette er et hovedargument når nye boliger skal planlegges. Det ble uttrykt ønske om å tilrettelegge for kommunale eid gruppeboliger med fellestjenester for utviklingshemmede (for brukere med større omsorgsbehov). Dette innebærer samtidig et bedre faglig tilbud og som letter rekrutteringen av kvalifisert personale. De intervjuete mener å se den samme trend i andre kommuner.

Et sentralt poeng er at kommunen uansett må være godt forberedt planmessig slik at de kan bygge straks pengene kommer i investeringsbudsjetter. For eksempel bør boliger til målgruppen være lagt inn som reguleringsformål i større reguleringsplaner, noe som ikke var blitt gjort i siste store boligbyggingsområdet. Dette er det nå tatt hensyn til i forbindelse med nyere plandokumenter.

Boligene tildeles av en boligtildelingsgruppe. Den er sammensatt av personer fra ulike avdelinger. Den legger vekt på hvem som har størst behov, men er samtidig opptatt av å sette sammen gode grupper. Når en flytter inn beboere, gjøres det en nøye kartlegging for å få til en god beboersammensetning. Hver enkelt får vurdert sitt behov for tjenester og denne vurderingen er ganske detaljert

(for eksempel ved hjelp til vask av leilighet, hjelp til vask av klær, til stell og pleie, veiledning for selvstendigjøring, følge til ulike formål osv).

Når kommunen har nye plasser eller ledige plasser går gruppen gjennom ventelistene og ved behov innhenter mer informasjon fra andre som kjenner brukerne, som de som jobber med avlastning. For å få til gode grupper gjør de av og til omrokninger. Dette gjøres ut fra kontakt med foresatte og basert på frivillighet. Kommunen bruker kontrakter uten tidsbegrensing.

7.6 Steinkjer kommune

7.6.1 Kommunale planer

Boligpolitisk melding 2004 - 2007

Formannskapet nedsatte i 2003 et utvalg for å utarbeide en boligpolitisk melding. Denne ble levert i september 2004. Meldingen skulle identifisere viktige faktorer som påvirket behovet for tomter, utleieboliger, midlertidige boliger, omsorgsboliger/bofellesskap og boliger for spesielle grupper i perioden (Boligpolitisk melding 2004-2007). Meldingen hadde et kapittel om boligsosialt arbeid, men der gruppen utviklingshemmede ikke ble nevnt. Rapporten ble vedtatt i kommunestyret november 2004. Det ble da vedtatt at det skulle utarbeides en boligsosial plan.

Boligsosial handlingsplan 2006-2009. På bakgrunn av boligmeldingen, ble det nedsatt en plangruppe. Det lå i mandatet til plangruppens at den kommunale boligmassen skulle kartlegges og en skulle vurdere behovet for ulike typer boliger og andre boligtiltak for vanskeligstilte grupper på boligmarkedet.

Planen tok for seg ulike grupper av vanskeligstilte og vurderte bolig og tjenestebehov framover. For hver gruppe konkluderes det med hensyn til boligbehov. Det ville være behov for seks nye leiligheter til psykisk utviklingshemmede i planperioden fram til 2009. Disse kom i tillegg til fire boliger som allerede var under oppføring. Både drifts- og investeringskostnader var beregnet. De fleste utviklingshemmede ville ha behov for bofellesskap med tett oppfølging.

Planen ble behandlet i kommunestyret i desember 2006. Vedtaket ga en oversikt over foreslåtte tiltak (bolig og tjenester) for de ulike grupper som planen omfatter. Flere av tiltakene var vurdert opp mot økonomiplanen for 2007-2010. Når det gjaldt personer med fysisk og psykisk funksjonshemming og psykiske lidelser var det ikke avsatt midler i økonomiplanen til de tiltaken planen foreslo.

Boligsosial handlingsplan 2011-2014. Gjennom planarbeidet er det gjort en registrering av kommunale boliger og analyse av boligbehovet for kommende planperiode. Planen bruker begrepet funksjonshemmede og skiller ikke ut målgruppen personer med utviklingshemning. Kommunen registrerer at de har 37 plasser i bofellesskap og 33 omsorgboliger for gruppen funksjonshemmede. Innen 2014 vil det være behov for 10 nye plasser i bofellesskap.

Videre trekker planutredningen fram at boligstrukturen i boliger for funksjonshemmede var under vurdering, og det ble arbeidet med en bedre samlokalisering av boligmassen. Det var viktig å skape et større og bedre fagmiljø og å utnytte bemanningsressursene best mulig. Planen legger opp til sentralt plasserte bofellesskap for utviklingshemmede og to boliger utenfor selve bykjerne. Planen ser for seg en løsning der en utvider de eksisterende bofellesskapene slik at en samtidig utnytter bedre de personalressursene man allerede har.

7.6.2 Boligutvikling og tildeling av boliger

Kommunen har god oversikt over framtidige brukere. De prøver å få til en tidlig dialog med foreldrene. De tar med foreldrene rundt og ser på tilbudene når barna er i tenårene.

Noen foreldre ønsker å bygge selv og ber om å få tomt. For kommunen er lokaliseringen viktig dersom foreldrene bygger selv. De mener at boligene bør ligge sentralt slik at kommunen kan få muligheter til å gjøre en god organisering av tjenestene. Nye private boliger bør også samlokaliseres med andre med beboere med tilsynsbehov om natten. Nattilsyn blir vanskeligere dersom boligen ligger for eksempel en mil fra sentrum. Kommunen har i dag en personalbase i sentrum som jobber mot ulike brukergrupper/diagnoser.

Kommunen påpeker at boligene av andre grunner også bør ligge sentralt. Der ligger arbeidssentralen og kulturhuset og det er lett for de utviklingshemmede å komme seg ut.

Kommunen har erfaringer med private boliger. Det finnes et bygg med samlokaliserte boliger som ble etablert for 25-30 år siden. Boligprosjektet organisert som et borettslag med klausulerte boliger. Boligen har vært godt drevet av en foreldregruppe. Men nå faller foreldrene fra og søsken kommer inn som foresatte. Noen beboere faller også fra. Dette endrer situasjonen. I dag kan driften og videresalg av enheter by på utfordringer og det er mulig at kommunen overtar boligene.

Det er opprettet et kontor for Bolig og tildeling som har fordelingsansvaret for alle kommunale boliger. Kommunen bruker tidsbegrensede kontrakter ved tildeling av kommunale boliger til utviklingshemmede.

7.7 Melhus kommune

7.7.1 Kommunale planer

Boligsosial handlingsplan 2004

Melhus kommune vedtok sin første boligsosiale handlingsplan i 2004. Kommunen hadde behov for en bedre oversikt over de vanskeligstilte på boligmarkedet og behov for en plan for hvordan kommunen skulle arbeide for å tilrettelegge for ungdom og vanskeligstilte, slik at de også ble boende i boligen.

Planen oppsummerer tre hovedutfordringer for kommunen:

- Kommunen hadde en forholdsvis stor gruppe hjemmeboende psykisk utviklingshemmede barn og unge som om kort tid skulle ut i boligmarkedet
- Kommunen hadde en stor andel eldre som bodde i egne, men uegnede boliger. De var ikke tilpasset personer med fysiske funksjonsnedsettelse eller personer som hadde et stort oppfølgingsbehov fra hjelpeapparatet.
- En stor gruppe strevde med å komme inn i boligmarkedet av økonomiske grunner.

Det var registrert 30 barn og unge med utviklingshemming som skulle over i egen bolig i løpet av en femårsperiode. For unge utviklingshemmede anbefalte plangruppen bygging av samlokaliserte enheter med bemanning. Handlingsdelen viste at det ble planlagt for to prosjekter (Gimsøya og nedre Melhus).

Boligsosial handlingsplan – vedtatt 2011

Prosjektgruppen som utarbeidet den boligsosiale planen som ble vedtatt i 2004, foreslo at planen skulle revideres. I forbindelse med det nye planarbeidet ble vanskeligstilte på boligmarkedet kartlagt. Det var nå fire personer over 18 år med utviklingshemming som trengte bolig umiddelbart og på litt lenger sikt ytterligere 15 personer i målgruppen.

En sentral problemstilling for kommunen er bemanning av boliger (alle brukere som trenger tjenester). Kartleggingen viser at mange av dem som har et boligbehov, også har et hjelpebehov som krever bemanning i eller i nærheten av boligen. Det går fram av planen at flere av de planlagte (bygge)prosjektene ikke kan gjennomføres uten at det etableres bemanning i boligene. ”For Melhus kommune vil det være kostnadsbesparende å være aktiv ift å bygge ut boliger for de gruppene som har behov for samlokaliserte boliger. Ved å samlokalisere flere boliger vil en få best mulig personalutnyttelse. Dette i motsetning til at den enkelte etablerer seg i separate boliger som må bemannes. Slike løsninger gir også bedre sosialt nettverk for beboerne, større fagmiljøer, bedre muligheter for å ta inn lærlinger m.v.”(Boligsosial handlingsplan. Melhus kommune 2011, s 22). Dette er generelle problemstillinger og ikke spesielt myntet på utviklingshemmede.

7.7.2 Boliger og boligtildeling

Kommunen hadde i 2010 224 tilrettelagte boliger, inkludert boliger for psykisk utviklingshemmede. Dette er boliger av ulik størrelse og standard. De fleste tilrettelagte boligene er lokalisert i nærheten av et eldrecenter/sykehjem. En god del av leilighetene er samlokalisert der de har flere leiligheter i et bygg med fellesarealer og personalbase. For framtiden er det størst behov for sentrumsnære boliger(ibid).

Mange utviklingshemmede bor i vanlige boliger, helst i sentrum. Noen har selv kjøpt boliger i borettslag. Andre bor i vanlige kommunale boliger.

Kommunen samarbeider også med private foreldregrupper for bygging av boliger til utviklingshemmede. Allerede i 2005 tok en foreldregruppe med åtte barn kontakt for å bygge selv. Kommunen skulle bistå. Det ble imidlertid en endring. Det ville bli billigere dersom kommunene bygde fordi kommunene får momskompensasjon. Bygget sto ferdig i 2009.

Ved tildeling av boliger i bofellesskap/samløkaliserte boliger med heldøgns bemanning, er det ikke noe krav om at gruppen skal settes sammen ut fra omsorgsbehovet. I den gruppen som flyttet inn i ny bolig i 2009, var omsorgsbehovet varierende. Det viktigste for kommunene var at de unge trivdes sammen og at gruppen fikk en god utvikling. Heldøgns bemanning for de med mindre hjelpebehov gir også stor trygghet. En informant påpeker at det naturligvis går en grense for når det er funksjonelt at en person skal bo for seg selv. Dersom en person er sengeliggende og trenger mye pleie, har kommunene bedre egnede tilbud.

Kommunen peker også på at det må etableres egne tilbud for utviklingshemmede som i sin tid kom ut av institusjon. Noen av dem er nå demente, men uten å være gamle. De trenger derfor spesielle opplegg.

Tradisjonelt har hver tjeneste forvaltet "sine" boliger (NAV/sosialtjenestene, flyktningtjenesten, Helse- og omsorgstjenesten). Boliger for utviklingshemmede har blitt fordelt av et felles inntaksteam sammensatt av de fire virksomhetene som ligger under Helse- og omsorg (tre geografisk organiserte omsorgssentra og tjenester til fysisk og psykisk utviklingshemmede). Denne organiseringen av boligtildelingen er nå endret. Det er/blir nå opprettet et felles sentralt inntaksteam der de ulike tjenestene samt NAV og Bygg og eiendom møter. Bygg og eiendomsavdelingen er kommunens boligforvalter og har rollen som sekretariat for inntaksteamet. For boliger til utviklingshemmede anvender kommunen tidsbestemt kontrakter.

7.8 Oppegård kommune

Oppegård kommune utarbeidet en boligsosial handlingsplan i 2003. Den er ikke senere rullert. Den boligsosiale handlingsplanen fra 2003 registrerte det udekkede boligbehovet og fant at bare sju av 251 med udekket boligbehov var utviklingshemmet. Av disse trengte fem en boligløsning med døgnbemanning. Forøvrig er ikke målgruppen omtalt.

Kommuneplan 2011 – 2022 nedfeller mål for boligutviklingen, herunder boliger for innbyggere med særskilte behov. Planen peker på at det er behov for en stor grad av variasjon i boligtyper. Også boliger for personer med særskilte behov bør være integrert i vanlig bebyggelse. Det legges vekt at ulike grupper trenger varierende grad av tilrettelegging. Men for personer med omfattende behov for bistand, kan gruppeboliger være tjenlig (*Kommuneplan 2011-2022*, s 17).

Handlingsprogrammet 2010 -2013 har ett avsnitt om boligbygging og ett avsnitt om vanskeligstilte på boligmarkedet, samt et kapittel om helse og omsorg. Handlingsprogrammets kap. 4.3 ”Boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet 2010 – 2013” erstatter en egen boligsosial handlingsplan. Kapittelet gir en oversikt over kommunens tilbud til vanskeligstilte pr 2009. Det skilles ikke mellom utviklingshemmede og andre funksjonshemmede. Den viser at kommunen pr 01.10.09 disponerte 39 boliger til målgruppen. Av disse hadde 26 boliger heldøgns bemanning. Behovet for målgruppen fram til 2010-2013 anslår til å være 10 boliger, derav sju med heldøgns bemanning. I følge kommunens investeringsprogrammet var det foreslått å bygge en boliggruppe for funksjonshemmede med driftsstart 01.07.2012 (*Handlingsprogrammet 2010-2013* s. 36).

Av *Handlingsprogrammet 2013 -2016* kan det se ut til at disse boligene (Greverudåsen) er utsatt og vil bli ferdigstilt 2014 (se s 30). Dette handlingsprogrammet gir også et anslag over behovet for nye boenheter innenfor helse- og omsorgsområdet, men uten at kategoriseringen gjør det mulig å skille ut vår målgruppen utviklingshemmede. Kommunene har også nedsatt en prosjektgruppe for å utarbeide en egen boligsosial handlingsplan for 2013-2022 (*Handlingsprogrammet 2013-2016*, s 26). Det heter videre i *Handlingsprogrammet* at det er viktig at kommunen legger

til rette for ulike interessegrupper som selv kan forestå bygging av tilrettelagte boliger. Dette bør skje gjennom råd og veiledning og i dialog med private utbyggere.

Strategiplan for pleie-, omsorg- og rehabiliteringstjenester.

Kommunen har også en strategiplan for pleie-, omsorg- og rehabiliteringstjenester 2006-2016, vedtatt i 2006. Denne planen tar i hovedsak for seg eldreomsorgen, men omfatter i tillegg en bredere målgruppe enn eldre.

Planen tar også for seg yngre ressurskrevende brukere med ulik grad av funksjonshemning og anbefaler at utbygging av boenheter som også kan imøtekomme behovet hos yngre funksjonshemmede for å unngå at yngre funksjonshemmede plasseres i sykehjem. Det ble nedsatt en referansegruppe for utarbeidelsen av denne strategiplanen og deres innspill ligger ved som vedlegg 2 i plandokumentet. Planens referansegruppe nevner i sitt innspill ”Plan for funksjonshemmede 2003-2012”.

7.8.1 Boligutvikling og tildeling av boliger

De fleste boligene for målgruppen er bygget etter ansvarsreformen. De kommunale boligene kan ligge i bygg med boenheter for ulike grupper. Kommunen har også kommunale boliger i en blokk der personer med utviklingshemning selv har kjøpt leilighet og får tjenester fra de samme tjenesteutøverne. Det er ikke kommunal politikk at utviklingshemmede/funksjonshemmede skal inn i kommunale boliger dersom de ikke trenger heldøgns omsorg. De kan kjøpe boliger i den alminnelige boligmassen. Problemet er imidlertid at det er svært dyrt å kjøpe boliger på Kolbotn (senter i Oppegård kommune). Noen kan komme inn i boligmarkedet ved hjelp av startlån og etableringstilskudd. Dette har tidligere vært gjort i en periode da kommunen hadde en stor kvote til etableringstilskudd fra Husbanken.

Når det bygges nye kommunale boliger til grupper med spesielle behov, legges det opp til å bygge boliger med en høy standard som ikke er spesielt rettet mot utviklingshemmede. Det vil være boliger som skal kunne fungere for mange grupper, også dem med store pleie og omsorgsbehov. Tanken er å flytte på beboerne slik at de

får både en bolig og omgivelser som er tilpasset. Mange av de boligene de allerede har, er godt egnet for utviklingshemmede.

Boliger for utviklingshemmede/funksjonshemmede tildeles av tjenesten tiltak og tjenester for funksjonshemmede (TILFU). TILFU har god oversikt over hvem som trenger bolig gjennom sin kontakt med barn og pårørende. De øvrige kommunale boligene tildeles av et tildelingsteam som består av representanter for flere virksomheter. Kommunens eiendomsavdeling står for den bygningsmessige forvaltning av alle de kommunale boligene. Kommunen bruker tidsbestemte husleiekontrakter. Dersom det er aktuelt å flytte en beboer, blir det tatt opp med vedkommende eventuelt pårørende og hjelpeverge og slike beslutninger bygger på frivillighet.

7.9 Kommunal planlegging – blir gruppen sett?

Vi har lagt vekt på at god kommunal planlegging er nødvendig for å få oversikt over de personene som kommunen må bistå for å skaffe bolig. Et viktig instrument har vært utviklingen av boligsosiale handlingsplaner. Ikke alle våre casekommuner har utviklet slike planer eller rullert den. Oppegård kommunene er nå i gang med å utarbeide en slik sektorplan og har fram til i dag lagt den relevante informasjonen inn i Handlingsprogrammet.

Gjennomgangen av de boligsosiale planene viser at ikke alle målgrupper i samme grad er blitt sett og prioritert i de første handlingsplanperiodene som i de senere periodene. I den tidlige planperioden er ikke vår målgruppe nevnt i Steinkjers planlegging. Derimot er den godt registret i Askers planlegging, men eksplisitt nedprioritert (Asker kommune. Boligsosial handlingsplan for Asker kommune 2004-2008). Av planen for Kristiansund, Stavanger og Melhus ser vi at gruppen er sett og spesielt for Melhus sterkt prioritert. Gruppen unge hjemmeboende utviklingshemmede er en av de tre største utfordringen i Melhus kommunes plan av 2004.

Når vi ser på senere planer, ser vi visse endringer. For Asker kommune er nå boliger til utviklingshemmede sterkt prioritert. De har nå en rekke prosjekter på gang, men likevel ikke klare planer som dekker hele køen som venter på bolig. Men det er nå politisk

prioritert å avvikle køen. Kristiansund kommune har alltid hatt god oversikt og godt planverk, men fikk en overraskelse i forbindelse med kommunesammenslåingen. De fikk plutselig mange og omsorgskrevende utviklingshemmede og arbeider fortsatt med å avvikle køen. De har investeringsmidler, men ikke driftsmidler klargjort.

Alle kommunene har i dag god oversikt over hvem som skal bosettes. Men kommunene har problemer med er å bygge seg ut av køsituasjoner. Her skal en ikke skylde på planverket. En av kommunene kan si at de har hatt gode boligsosiale politikere. Men flere informanter vil vel si at deres kommuner har hatt eldre politikere og at det har vært mye lettere å få gjennomslag for ulike tiltak for eldre enn for utviklingshemmede. Denne situasjonen er nå, i følge informantene, i endring. Ikke nødvendigvis fordi vår målgruppe er sterkt prioritert, men fordi de fleste kommunene har bygd mange av de omsorgsboliger for eldre som de vil ha behov for. Morgendagens eldre bor ofte i mer egnede boliger enn forrige generasjons eldre. Dessuten forutsettes det i større grad at eldre ordner sin boligsituasjon selv ved å kjøpe sentral og tilgjengelig leilighet når behovet oppstår. I de fleste kommuner er det de siste årene bygget mange boliger som er egnet for målgruppen eldre.

7.9.1 To sentrale problemstillinger i kommunen

Det er to sentrale og gjennomgående problemer i det kommunene har lagt inn i sine planer og som intervjuene har omhandlet:

- Det handler om hvordan en skal få finansiert tjenester til utviklingshemmede og andre grupper og hvordan en best organiserer disse ressursene.
- Og det handler om de endringer som skjer med vår målgruppe og hvordan disse endringene skal møtes.

Mange foreldre trykker på for å få bygget boliger til sine barn og ønsker selv å bygge. Dels for å få forgang i saken. Kommunene kan ha problemer med å få bygget nok kommunale boliger, både på grunn av tomtesituasjonene og fordi kommunene må ha tilgjengelige midler til investering. Men det synes å være underkommunisert hvor ett av hovedproblemene ligger. Mange informanter sier direkte at det ikke er noen vits i å bygge når de

ikke har driftsmidler. Kristiansund kommuner har investeringsmidler på plass, men ikke driftsmidler til sine siste prosjekter. Alle driftsmidlene vil ikke komme som friske penger. De er klare interne bestillinger til omstillinger i tjenesteapparatet for å rekke lenger med de ressurser en har. Denne interne bestillingen var svært tydelig i Steinkjer kommune. Men alle kommunene ser på hvordan de kan gjøre gode grep. Det er åpenbart at samlokalisering av boliger med brukere som trenger samme typen av tjenester er ett av de grepene som vi ser.

Det er noe ulikt hvordan kommunene tenker dette gjennomført. Fra Stavanger kommune, som ønsker at personer med samme omsorgsnivå skal samlokalisere i samme bygg/base, til at boliger for gruppen må ligge så nært hverandre at de kan betjenes av den samme tjenestegruppen. Det er i det øyeblikket vi snakker om nattjenester at problemet spisser seg til. Alle kommuner ønsker utviklingshemmede spredd i den vanlige boligmassen så lenge de bare trenger ambulerende dagtjenester. Men ingen ønsker at personer med store omsorgsbehov skal bo spredtbygd. Det er både dyrt og vanskelig å bygge ut på tilfredsstillende tjenester i slike situasjoner. Dels vil det gå med mye reisetid for personalet, eventuelt mange personer vil bindes av en pasient. Dels er det vanskelig å få faglig kontinuitet fordi kommunene erfarer at å jobbe i svært små enheter er lite attraktivt for helsepersonell. Men det at det oppstår kvalitetssikringsproblemer av tjenesten i slike situasjoner er særlig viktig. Det er derfor mange grunner til at kommunene ønsker å samle ressurskrevende brukere.

Men flytting av brukere handler også om noe annet. Flere av kommunene nevnte utfordringen som oppstår når brukerne eldes. En av kommunene hadde allerede laget et spesielt opplegg overfor brukere som tidligere hadde vært i institusjon. De var ikke gamle, men syke og demente. De øvrige kommunene så utviklingen komme. Når det flytter inn åtte unge, relativt friske utviklingshemmede vil det om noe år være en eller flere som får større helseproblemer og omsorgsbehov. Hva da? Skal Hans bo sammen med dem han flytter inn sammen med i en bolig som ikke er spesielt egnet eller skal Hans flyttes til en bolig/institusjon som gir et mer adekvat tilbud? Og dersom Hans flyttes får Anne en egnet plass? Kommunene har en utfordring i å få til omstillinger og endringer.

8 Forskjellige rasjonaliteter

I dette kapitlet drøftes nærmere de problemstillingene som har kommet fram i undersøkelsen, og som dreier seg om forholdet mellom foreldres meninger og erfaringer om boliganskaffelse for unge med utviklingshemming, og kommuners planlegging og praksis på feltet.

Et sentralt tema som både familiene og kommunene er opptatt av, er problematikken knyttet til foreldreinitierte boligprosjekter. Foreldrene vil ha sikkerhet for at den unge får en bolig og at foreldre og barn har innflytelse på hvem som skal bo sammen. Og uansett hvem som leverer boligene, er foreldre opptatt av at boligen skal være hyggelig, den skal være et hjem. De som bor der må gjerne passe sammen.

Kommunene på sin side er opptatt av at alle boliger, uansett hvem som eier dem, og der det ytes et visst omfang av tjenester, er lokalisert slik at det er greit å organisere en rasjonell tjenesteyting. På utbyggingssiden er kommunene opptatt av å få utviklet mange nok boliger av ulike slag slik at de kan gi gode tilbud, både til personer med utviklingshemming og til andre grupper. Kommunene er opptatt av å utvikle den boligmassen de har, samt å bygge nytt. Hva kommunene kan iverksette avhenger av politiske vedtak og hvilke midler som stilles til disposisjon, både for kontrahering av boliger og for utvikling av tjenester. Vi har derfor i casene gjennomgått den boligsosiale planleggingen i noen kommuner. Foreldreerfaringen er hentet fra andre kommuner, men også i disse kommunene ligger naturligvis de samme forutsetninger knyttet til planer og budsjetter til grunn.

8.1 Kommunal planlegging – en forutsetning

Planlegging og budsjettering er en langsiktig øvelse. Vi har understreket at det må god planlegging til for å få opp tiltak, investering og driftsmidler. Og politiske beslutninger. Den boligsosiale handlingsplanen er den sektorplanen som mange kommuner nå utarbeider. Tiltakene i den boligsosiale handlingsplanen skal inn i drifts- og investeringsbudsjettet. Denne handlingsplanen kan sees som et innspill til økonomiplanen. Boligsosial handlingsplan må kunne presentere ambisiøse mål, selv om tiltakene må innrettes etter økonomiplanen. Dette løses gjerne ved å trekke gjennomføring av tiltak ut i tid, for eksempel ved at tiltak blir innarbeidet i den boligsosiale handlingsplanen, men ikke nødvendigvis med samme framdrift som opprinnelig foreslått.

Men hva skal til for å lykkes i budsjettprosessen? Det er en stående utfordring å få ledermessig forståelse. Det vil alltid være slik at boligsosiale handlingsplaner konkurrerer i budsjettprosessen med mange andre gode formål. Ett element i prosessen er god dialog mellom de som jobber med sektorplaner og ledergruppa og rådmannen, og at ledere på høyt nivå holder i planene.

Som vi har vist, har ikke alle kommuner utarbeidet boligsosiale handlingsplaner, og gjennomgangen av planverket for Asker kommune viser at målgruppen tidligere hadde en lav prioritering. Nå er prioriteringen av gruppen høy, men køen er også lang. Vi kan si at kommunen kom for sent i gang med utbygging. Vi har også trukket fram Kristiansund som hadde gode planer, men som i perioder har hatt problemer med å utvide sin virksomhet på grunn av kommunale økonomiske problemer.

Den kommunale virksomheten som foreldre til barn med funksjonshemming vil møte er varierende; kommuner med gode planer og kommuner med lite utviklede planer, kommuner som prioriterer gruppen og kommuner som ikke har gjort det. Og som vi skal komme tilbake til, kommuner som har god og organisert kommunikasjon med målgruppen og kommuner der kommunikasjonen og løftene flyter mer tilfeldig.

Det er også andre vesentlige forskjeller. Sentrale kommuner har ofte knapt med tomter der de fleste vil bo. Andre og mindre sentrale kommuner har ofte godt med tomter og kan i større grad

bygge det som foreldre og barn ønsker. Også kommuneøkonomien vil virke inn på hva kommunen bygger.

8.2 Foreldre vil bygge selv

Vi har gjennom intervjuene med foreldrene og gjennom de boligsosiale handlingsplanene sett at foreldregrupper nå slår seg sammen om å skaffe sine unge barn en felles bolig.

Hvorfor er det slik at pårørende initierer boligprosjekter selv? Flere pårørende ser ikke andre alternativer fordi de opplever at det ikke finnes tilbud til deres ungdom. De har stått i kø i mange år, og mens de venter blir de unge stadig mer ”voksne”, og det haster både for foreldre og for de unge å flytte hjemmefra.

Foreldre ønsker også at barna skal få en hyggelig bolig og gode naboer. Mange erfarer at de boligene som kommunen kan tilby, ikke har den kvaliteten som foreldre har sett for seg. En trist og nedslitt bolig i et bygg med institusjonspreg tilfredsstiller ikke forventningene verken hos foreldre eller barn. Boligene skal være et hjem, slik som barnet er oppvokst i.

Foreldre ønsker også at barna skal bo sammen med ”likesinnede”. Vi ser at det er grupper av barn og foreldre der foreldre har valgt hverandre. Barna har kanskje gått på skole eller fritidsaktiviteter sammen og kjenner hverandre fra før. Ønsket om at beboerne skal ha flere naboer de kan velge å være sammen med, og som de i stor grad kjenner, er en viktig faktor.

Argumentet om å kunne eie sin egen bolig, er også svært viktig og i tråd med de boligpolitiske idealene. Å eie egen bolig gir trygghet for ikke å bli flyttet til annen bolig senere, og gir en økonomisk trygghet dersom man av ulike årsaker vil flytte til noe annet.

8.2.1 Størrelse og sammensetning i boligene

Egeninitierte boligprosjekter består ofte av flere boliger enn det som er anbefalt. Foreldregrupper bak prosjektene kan derfor beskyldes for å undergrave en ”normaliseringstankegang”. Faren for å bygge opp igjen institusjonslignende boligkomplekser er stor. Både denne og andre undersøkelser viser at dette også skjer i regi av kommunene.

Men denne undersøkelsen har bidratt til å nyansere diskusjonen om boformer og størrelsen på bofellesskap. Empirien viser altså at foreldre ikke er like "skeptiske" til bofellesskap med flere enn åtte beboere som for eksempel interesseforeningene er. Dette gjelder særlig i pressregionene der mangel på boliger til denne gruppen er stor. For enkelte foreldregrupper har de ytre rammebetingelsene som tomtestørrelse og økonomien i prosjektet vært mer avgjørende for hvor mange beboere som skal være med enn anbefalte idealer om en mindre gruppe.

I de foreldreinitierte boligprosjektene kan beboergruppene variere fra å være svært pleietrengende til å være en gruppe med små hjelpebehov. I stor grad har familiene selv valgt sammensetning av grupper ut fra motiver som vennskap og funksjonsnivå. Men vi har også sett at det velges grupper med tanke på hvordan kommunale tjenester kan utløses og utnyttes optimalt for beboere som har behov for døgntilsyn.

8.2.2 Beboernes helsesituasjon endrer seg

Her kommer det inn en viktig distinksjon mellom foreldrenes beveggrunn og kommunenes. Foreldrene tenker først og fremst i en nåsituasjon når de setter sammen grupper, mens kommunene ser at situasjonen ikke er statisk. Kommunene erfarer for eksempel at enkelte diagnosegrupper har økt risiko for demens, men det vil være ulike individuelle utviklingsforløp av sykdommen. Det vil føre til at forskjellige medlemmer i en gruppe som flytter inn når der er for eksempel mellom 20 og 24 år, får ulike utviklingsforløp og vil ha varierende omsorgsbehov og aktivitets- og sosiale behov over tid. Hvordan møtes denne situasjonen?

Disse problemstillingene er eksplisitt tatt opp i Kristiansunds plan for boliger og tjenester til personer med utviklingshemming (Plan for boliger og tjenester for personer med utviklingshemming 2008, s 11). Planen peker på at endringer i beboergruppene kan føre til at det blir vanskeligere å organisere et godt tilbud til alle fordi behovene er ulike. Når noen blir svært pleietrengende, kan det gå ut over muligheten for de øvrige. Det kan også være slik at boligen da ikke er så egnet for den med største pleiebehov. Planen reiser spørsmålet om vedkommende skal flytte til sykehjem eller om det bør opprettes en liten institusjon/boenhet spesielt for mennesker med psykisk utviklingshemming. Den konkrete løsningen som

foreslås er å styrke personalinnsatsen der de med pleiebehov bor i dag, samt å etablere særskilte bofellesskap for denne brukergruppen (Plan for boliger og tjenester for personer med utviklingshemming 2008, s 11).

Problemstillingen kom også opp i kommuneintervjuene. Hva gjør en når personer med utviklingshemming for eksempel blir demente? De er ofte stedsbundne og det er synd å flytte på dem. Det er også begrenset hvilke valg som finnes. Men dersom de flytter den demente Anne blir det plass til friske Per som passer godt inn i gruppen. Et annet synspunkt er at den med endret behov som ikke lenger passer inn i gruppen, ikke bør kunne trenere endringer for de andre.

En annen side ved slike saker, er at den tjenesteorganiseringen som er etablert på stedet (til en eller flere boliger) ikke lenger har tilstrekkelig kapasitet og ikke klarer å gi alle et godt tilbud.

8.2.3 Private eller kommunalt eie?

Som vi har vist ønsker foreldregruppene at de (og deres barn) selv skal kunne styre hvem de skal bo sammen med, både ved innflytting og senere. Foreldre vil unngå at deres barn blir vilkårlig flyttet og ønsker å holde kontrollen på boligtilbudet. Kommunene har nødvendigvis ikke noen innvendinger mot denne tenkningen. Mange av kommunene er mer opptatt av hvor boligene lokaliseres av hensyn til organisering av tjenestene.

Vi har i caset Stavanger gått inn på rådmannens begrunnelse for å tilrå kommunalt eie og tildeling. Utgangspunktet var at boliger tilrettelagt for døgnbemanning vil være et knapphetsgode. Det argumenteres derfor for at kommunen gjennom kommunal tildelingsrett skal sørge for at de som trenger det mest skal tildeles dette godet. ”Fordeling og nedprioritering som følge av at flere i målgruppen mangler ressurssterke familie og riktig nettverkstilknytning må unngås”(Stavanger kommune, Kommunalstyret for Levekår, oppfølging av sak 47/11. 11.08.2011.) Det pekes på det urimelige i at noen må vente i den kommunale køen og andre går foran fordi foreldre bygger selv. Gitt at kommunen innen kort tid hadde bygget en bolig for de øvrige på ventelisten, vil situasjonen være at den ikke uten videre

kan tas i bruk fordi de driftsmidlene som eventuelt var budsjettert er brukt i den private boligen.

Kommunenes største problem er ikke investeringsmidler, men *driftsmidler*. I intervjuene kom det klart fram at det ikke var vits i å bygge før en hadde fått driftsmidler på plass. Dels kom det friske penger på budsjettet, dels måtte tjenesten omstille driften for å spare inn midler eller rasjonalisere tjenesten slik at flere fikk nytte av den. Som det framgår av casene, skjer dette gjennom å omstille tjenestene og hele tiden tenke ”smart” når nye boliger skal lokaliseres. Derfor utvides og påbygges gamle boliger slik at tjenesteyterne på stedet kan betjene flere brukere. Derfor foretrekkes sentral lokalisering og samlokalisering. Sett i lys av tjenesteøkonomi er det ikke ønskelig å få usentrale enkeltboliger med omsorgskrevende brukere.

Stavanger ønsker også å samle brukere med samme omsorgsnivå. Derfor ville de ha tildelingsrett til alle boliger. Dersom beboere flytter inn uten en prioritering etter behov og uten at kommunen får styre inntaket, vil det bli vanskelig få til et riktig omsorgsnivå. Det ville da kunne flytte inn beboere i borettslag med døgnbemanning som har et lavere tjenestebehov, og de vil da få bedre tjenestetilbud enn de behøver. Dette vil kunne innebære at kommunes utgifter til omsorgstjenester kan bli unødvendig høye. *”Resultatet kan igjen bli forfordeling og nedprioritering av personer med større behov.”* (Stavanger kommune, Kommunalstyret for Levekår, oppfølging av sak 47/11. 11.08.2011, s. 4.)

Vi ser her at ulike prinsipper står mot hverandre: Barn og foreldre vil selv bestemme hvor de skal bo og hvem de skal bo sammen med. Stavanger kommune/rådmannen vil ut fra et faglig skjønn bestemme hvem som skal bo samme av driftsmessige prinsipper, begrunnet ut fra hva som gir mest nytte og mest rettferdig fordeling.

En annen problemstilling er når foreldre ønsker at kommunen overtar boligen. I en av kommunene ønsker en foreldregruppe, som for 25 års siden bygde boligene selv, at kommunen overtar. De har driftet boligen godt, men på lavt budsjett og har drevet mye bygningsmessig vedlikehold selv. Problemstillingen reiser seg når foreldrene dør og det er søsken som kommer inn i styringen. Det har også vært en ufordring å videreselge andeler når de opprinnelige beboerne faller fra. For hvem er det attraktivt å flytte

inn i (eldre)gruppen? Og er den boligstandarden som de den gang la til grunn, tilfredsstillende for de utviklingshemmede som i dag skal finne seg en bolig? Modellen som foreldrene den gang la opp til fungerte ikke like godt lenger.

8.2.4 Hvordan få til endring

Det skjer endringer både i boligmassen og i den enkeltes helsesituasjon som tilsier at det bør gjøres endringer. Det bygges nye boliger og det er ikke gitt at de som sitter i den kommunale boligkøen skal inn i disse. Det skjer samtidig en avgang i den kommunale boligmassen der dårlige og uegnede boliger selges. Samtidig vil beboernes helsesituasjon få ulik utvikling med alderen, og den boligen en flyttet inn i som ung er kanskje ikke funksjonell når pleie- og omsorgsbehovet øker.

Denne undersøkelsen viser at endringer av et tilbud og sammensetning av beboergruppen foregår i minnelighet i kontakt mellom kommunen og beboernes pårørende og hjelpeverge. En kommune forteller om å motivere for et tilbud som vedkommende åpenbart mener er godt og bedre egnet.

Men det finnes også andre virkemidler. Stavanger kommune bruker tidsbegrensede kontrakter og synes det er greit å kunne ha dette som virkemiddel. Disse kontaktene er normalt på tre år. Det betyr at etter tre år, vil behovet og kontrakten revurderes som for andre leietakere i kommunale boliger. Denne revurderingen kan en kommune som ønsker det, bruke til å flytte personer ved å gi et annet tilbud. Slik vil kommunen ha full kontroll, og kan ut fra ulike begrunnelser, flytte beboerne etter å ha revurdert situasjonen.

8.3 Når skal de unge flytte hjemmefra og til hva?

Gjennom foreldre som jakter på bolig til sine unge, får vi et inntrykk av at kommunene forventer at de unge skal bo lenger hjemme enn andre unge, og at de står i en lang og usikker kø. Det er sikkert riktig i mange kommuner. Men vi hører også andre stemmer. En informant i en kommune fortalte at det ikke sto på dem. Informanter mente at foreldrene holdt igjen og ikke turde

slippe de unge. Mange foreldre med utviklingshemmede ungdommer ville at de unge skulle bo hjemme og stilte krav til avlastning. Mange hadde omfattende avlastningsordninger. En informant i en annen kommune kunne fortelle at de hjemmeboende, som hadde flest tjenester i tillegg til avlastning, kostet mer enn det en plass i en samlokalisert bolig ville kostet.

En annen problemstilling er at kommunens tilbud ble avslått enten fordi boligen ikke var som forventet, eller fordi foreldrene mente at boligen/tomten ikke hadde de riktige kvalitetene. En foreldregruppe ønsket en sentralt plassert bolig og i sentrum var det knapt med arealer. Kommunen ga tilbud om en sentral bygning, men denne ble avslått fordi den manglet hage. Foreldrene hadde sett seg ut en annen tomt som av ulike grunner ikke var tilgjengelig. Her kunne den kommunale representanten synes at foreldre var vel kravstore. Det er ikke mange sentrale boliger med hage og det fantes friarealer i nærheten.

To av kommunene hadde også boliger for målgruppen som sto tomme. Flere hadde fått tilbudet, men hadde takket nei. De ventet på noe bedre.

Som vi ser, kan det være at kommunenes boligtilbud til målgruppen ikke matcher, enten fordi den tilbudte boligen hadde dårlig kvalitet eller gal beliggenhet, eller fordi foreldrene stilte krav som var vanskelig å etterkomme. Vi har imidlertid også sett at foreldre får dårlig samvittighet når de takker nei til boligtilbud av frykt for å bli ansett som kravstore.

8.4 Om å fordele knappe goder

Et annet dilemma som kommer fram, er om pårørendegruppene bidrar til å skape forskjell mellom de som er ”ressurssterke” og har kapasitet til å stå på selv ved å skaffe bolig, og de som av ulike årsaker ikke har denne muligheten. Det stilles også spørsmål om de på den måten også ”sniker i køen” når det utløses ressurser på kommunal tjenesteyting som ungdommen får når de flytter i egen bolig, og som kan skyve andre bak i køen. Dette har flere kommuner vært inne på.

”Ressurssterke foreldre” er begrep som brukes enten det snakkes om foreldre som initierer egne boligprosjekter eller foreldre som

står på for sine utviklingshemmede barn. Enkelte foreldre har opplevd at kommuner og bydeler bruker ”ressurssterke foreldre” som et argument for ikke å bistå, fordi de ikke skal gå foran i køen eller ta plassen fra de som trenger det mer. De blir ofte møtt med at de er ressurssterke, og ungdom med ressurssterke foreldre skal ikke ha fordeler framfor andre når det gjelder offentlige tjenester.

Hva som legges i begrepet ”ressurssterke foreldre” kan nok variere, men ressurssterke i denne konteksten viser til foreldre som har kompetanse til å sette i gang på eget initiativ. Dette behøver ikke være knyttet til økonomiske ressurser. Det er interessant at slik kompetanse blitt brukt mot foreldre som selv tar initiativ til å skaffe bolig til sine barn.

Men det er åpenbart at kommunene også må se på hva som er en rettferdig fordeling både av boliger og tjenester. Ser vi på Stavanger kommune og rådmannens framlegg, er framlegget svært tydelig på at gode boliger og tjenester er et knapphetsgode. Godet skal fordeles til dem som trenger det mest og det er viktig å kunne prioritere etter behov. Stavanger kommune har også utarbeidet kriterier for boligtildelingen.

I empirien har vi eksempler på ”ressurssterke foreldre” som har fått en prioritet for sine barn som de neppe hadde fått om saken var underlagt vanlig forvaltningsmessig behandling. I Kristiansund kommune gikk foreldre den politiske veien og fikk prioritet for sine barn gjennom et vedtak i kommunestyret. Dette har tydeligvis vært lite tilfredsstillende for andre foreldre med barn med store behov som sto på samme venteliste. Boligene vi her snakker om skulle ikke privatfinansieres. Kommunen skulle stå som byggherre og midler måtte da stilles til rådighet over kommunens investeringsbudsjett. Når boligene så er ferdig, må det være midler til drift klargjort over kommunens driftsbudsjett. Det betyr at andre må vente til kommunen klarer å finne plass til nye investerings- og driftsmidler.

Vi finner også i empirien eksempler der foreldre som planla å bygge selv hadde fått signaler om at de ikke kunne regne med tilstrekkelig hjelp og tilsyn fra kommunene, og våget derfor ikke å investere i egen bolig. De takket ja til kommunal bolig. Hva som akkurat har vært sagt, kan vi ikke vite. Men det vil være slik at i de kommunale boligene som eksisterer, er det også avsatt driftsmidler. For de som bygger selv er det viktig at kommunen

kommer tidlig inn i prosessen for å sikre at det settes av midler til tjenester i budsjettet, for å unngå at ressurser på kort sikt må tas fra andre. Som vi har pekt på er frigjøring av driftsmidler det store problemet, og ikke nødvendigvis å få på plass investeringsmidler.

8.5 Brutte forventninger – bakkebyråkrater under press

Vi har sett at flere foreldre har dårlige erfaringer i møte med kommunen når de ønsker bolig for sine barn, og at den nye bosituasjonen ikke blir som man ser for seg. Disse reaksjonsmønstrene kan sees lys av de forventningene foreldre og unge har til denne prosessen og til egenskaper ved møtet mellom kommunale aktører og foreldrene.

Fra foreldrenes side handler det både om forventninger til det å få egen bolig enten den er kommunalt tildelt eller fremskaffet av foreldrene, hvordan dette vil påvirker familiens livssituasjon, forventninger til hvordan den nye boligen vil bli, og hvordan en ny hverdag vil forløpe. Forventninger er et resultat av den for forståelsen foreldre og unge har, og som igjen er resultat av hva de har sett andre har fått til.

Forventninger er også et resultat av de løfter og den forståelse som møter med kommunale representanter har gitt dem. Foreldrene viser skuffelse, optimisme, tilfredshet og frustrasjon. De tolker verden i lys av de erfaringer som er gjort. For eksempel viser de skepsis til kommunen og det kommunale hjelpeapparatet fordi erfaringene med prosessene var dårlige.

Men møtet med kommunen er ikke ett møte eller møte med én person. Møtet med kommunen er en hel serie av ulike møter med ulike aktører. De første møtene er med de aktørene som står foreldre og barn nærmest gjennom hjelpeapparatet. De har normalt ingen myndighet verken i relasjon til beslutninger om å bygge eller for tildele boliger. De kjenner normalt det kommunale planverket og kan gi innspill til foreldre om hva de ser vil komme. Men det er ikke sikkert at utviklingen blir slik det framgår av den vedtatte sektorplanen. Investeringene for de boligene som skal bygges, skyves utover i planperioden. Ettersom driftsmidler også skal på plass, vil det gå ytterligere noen år før de nye boligene

kommer i drift. Det som stundom skjer i slike prosesser, er at noen lover noe som de egentlig ikke skulle og som de i alle fall ikke er riktig instans til å innfri (se Fossestøl 1996). Dermed setter den ansatte både seg selv og foreldrene i en vanskelig situasjon. Poenget er at de som står nærmest vil så gjerne hjelpe, men det ligger ikke i deres muligheter eller mandater å utløse verken tjenester eller boliger.

Kommunene er store og funksjonsdelte organisasjoner. Eiendomsavdelingen står for utbygging, en sammensatt gruppe i kommunene står for fordelingen av boliger, i mange tilfeller ut fra vedtatte kriterier. En medarbeider håndterer kanskje Husbankens økonomiske virkemidler og Pleie og omsorg fordeler noen typer av tjenester. Personer i rådmannens stab eller i en planavdeling har oversikt over utvikling av ulike sektorplaner. Her er med andre ord mange å spørre. Mange vil ut fra sitt informasjonsgrunnlag (godt eller mindre godt) kunne gi svar på ulike spørsmål og ofte litt på noe som egentlig ikke er deres bord. Vi så i kommunecasene at Asker kommune hadde erfart at foreldre henvendte seg både her og der og fikk ulik informasjon. De jobbet derfor med å samle og profesjonalisere kontakten mot foreldrene.

Når alle kan se at det ikke foreligger tilstrekkelig med utbyggingsplaner for den køen av barn og foreldre som ønsker bolig, blir usikkerheten stor og presset mot de kommunale aktørene sterkt. Vi ser da at det kan være vanskelig å gi løfter avhengig av hvilke kriterier for fordeling kommunen benytter. Verken kommunene eller foreldre er fornøyd med å bruke køene som eneste fordelingsystem.

8.5.1 Det er din tur – køen som fordelingsystem

Vi har vist eksempler der foreldre endelig får et tilbud og takker nei. Det var problemer med boligen i seg selv, som ikke var oppdatert eller hyggelig, og beboerne var eldre og mer pleietrengende enn de nye som skulle flytte inn. Det var tydeligvis ikke et passende miljø for de yngre. Her ligger to ulike poeng:

Dersom ungdommen sto først i køen og boligen var ledig, fikk han eller hun tilbudet selv om gruppesammensetning ikke passet. Men vi vet fra samtaler med de seks casekommunene at fordeling er vanskelig fordi ikke alle boliger ”passer”. Det kan være at den

boligen som blir ledig bebos av personer som har et høyt tjenestenivå, og som vi har sett vil mange kommuner ikke tildele en slik bolig til en person som ikke trenger tilsvarende mange tjenester. Både boliger og tjenester er knappe goder og som vi så fra Stavanger, var det viktig å tilby en bolig ut fra behovsvurdering og riktig omsorgsnivå. Dersom en person får en bolig med for høyt omsorgsnivå vil i følge Stavanger, resultatet kunne bli en nedprioritering av personer med større behov, ut fra de fordelingskriterier som Stavanger kommune benytter.

Det kan være at den som tildeles bolig ikke er den som har ventet lengst, men der de foresatte faller fra eller ikke lenger klarer omsorgen. Vi har sett at noe av det som er vanskeligst for kommunene, er både å få tilstrekkelig antall boliger med riktige kvaliteter og å å til omstilling slik at fordelingen av både boliger og tjenester ”går opp”.

Vi har ikke intervjuet foreldre eller kommuner om fordeling av boliger og kriteriesystemer. Ut fra deler av empirien kan det se ut til at kommunene benytter køen som system og fordeler etter ”ledig-plass logikken” (Tøssebro 1996). Kø eller ansiennitet er et vanlig fordelingsystem. Forskning viser imidlertid at velferdsprinsippet har en sentral plass ved fordeling av knappe velferdsgoder (Lorentzen 2003). Velferdsprinsippet kan for det første knyttes til individuelle behov. En fordeling basert på dette prinsippet tilsier at et gode gis til den som har størst behov for det. Studier av fordelingsprinsipper for sykehjemsplasser viser at pasientens behov blir målt gjennom det velferdsnivå som vedkommende hadde før tildeling. Behovsprinsippene ble noen ganger relatert til de pårørende ved at inntaksteamet vektla deres behov for avlastning. Som vi tidligere har sett har Stavanger kommune begrunnet kommunal tildelingsrett med at de vil sikre at den som trenger det mest blir sikret en bolig og tilstrekkelig nivå av tjenester. Vi må anta at mange kommuner gjør behovsvurderinger og ikke bare fordeler etter køsystemet.

Men praktiseringen av et avveiende og skjønnsbasert tildelingssystem har en annen side. Kriteriene for tildeling av sykehjemsplass kan være mange og skjønsmessig (Lorentzen 2003). Omfattende skjønsmessige beslutninger blir begrunnet ut fra ønsket om å ”treffe” målgruppa best mulig. Imidlertid bidrar dette til at de potensielle mottakerne har lite innsyn i og kontroll

over fordelingsprosessen. Personer som søker sykehjemsplass får dermed lite informasjon om egen tildelingsmulighet og tidspunkt for eventuell fordeling (ibid). Dette er en sannsynlig situasjon også for våre brukere og bidrar til den usikkerheten og misnøyen som oppstår når en ikke har noen konkrete tilbud eller tidspunkt i sikte for å få en egnet bolig.

Som vi ser er fordeling av knappe goder vanskelig: Dersom kommunen bruker skjønn både med hensyn til hvem som skal få bolig og hvordan gruppene skal sammensettes, må noen vente uten at de kjenner de årsaker og vurderinger som ligger bak. Da er det naturligvis lettere for kommunen å fordele etter kø- eller ansiennitet der en ikke legger avgjørende vekt på match for den enkelte. Men resultatet blir ikke nødvendigvis bra og vi ser at konsekvensen kan være at foreldre takker nei takk til tilbudet.

8.6 Avsluttende kommentarer

Vi har sett på kommuners og foreldres ulike grunnlag og vurderinger. Vi har fått fram foreldres dårlige erfaringer med boligmangel og en uoversiktlig situasjon i forhold til egen planlegging. Mange ønsker å bygge selv for å få kontroll både med hvilket tilbud barna får og for å vite at det skjer. På den andre siden har vi sett på kommunenes planlegging og ulike situasjoner i relasjon til målgruppen. Vi har trukket fram deres manglende muligheter til å love noe så lenge det ikke foreligger planer med finansiering. Vi har også trukket opp rammer som kan forklare noe av de problemene de opplever i kommunikasjon med kommunen. Vi vil dermed ikke si at dette er hele forklaringen.

Foreldreinformanter opplever at kommuner gir lav politisk prioritet av målgruppen og prøver å holde de pårørendes krav på avstand og kommuniserer ut fra dette. Men dette er ikke noe vi har kartlagt. Slike problemstillinger kunne klarlegges ved at en gjorde en grundig gjennomgang av enkelte case av boligtildeling der planer og politikk, fordelingsprinsipper og kriterier samt kommunikasjon ble studert.

Undersøkelsen har gitt innblikk i to ulike erfaringsverdener, foreldres på den ene siden og kommunenes på den andre. Vi har i dette kapitlet diskutert disse perspektivene mot hverandre både for

å tydeliggjøre diskrepansen mellom de to erfaringsverdenene, men også for å få frem mer kunnskap om kommuners handlingsrom. Vi mener at denne kunnskapen er viktig for familier med barn med utviklingshemming som venter på bolig. Ikke fordi kommunene med enkle grep kan avvikle køene, men for å forstå prosesser, planlegging, tidsforløp og behov.

En lærdom av denne undersøkelsen kan være at gapet mellom kommunenes praksis på den ene siden og målgruppens venting og forventning på den andre siden bør minskes. Dette kan skje gjennom en tydeligere dialog mellom foreldre og kommunen tidlig i prosessen slik at kommunen kan bruke planverket aktivt, og at det kan etableres felles forståelse og forventning fra begge sider. Dette gjelder både de som ønsker kommunal bolig og de som velger å skaffe bolig selv. Det kan også være fornuftig å invitere inn interesseorganisasjoner i planrevisjoner i kommunene.

Litteratur

- Anvik, C. H. (2011): *Bo- og boligforhold for unge som står utenfor ordinær opplæring og arbeid*. NF-notat nr 1004/2011. Nordlandsforskning.
- Barne- Likestillings- og Inkluderingsdepartementet (2010) *Mennesker med utviklingshemming skal heller ikke diskrimineres!* Informasjons- og utviklingsprogram 2010-2013.
- Blakstad, Kjellfrid (2007) *Tjenesteyting sett fra yrkesutøveres ståsted*. Innlegg NFUs Boligkonferanse 12. november 2007
- Bliksvær, T m.fl. (2007) *Hus for alle? Evaluering av boligtilskudd til tilpasning for familier med funksjonshemmede barn*. NF-rapport 1/2007. Nordlandsforskning.
- Brevik, I og Høyland, K (2007) *Utviklingshemmedes bo- og tjenestesituasjon 10 år etter HVPU-reformen*. Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF 2007.
- Dyb E. (2005) *Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*. Byggforsk skriftserie 7, Oslo: Norges byggforskningsinstitutt
- Eriksen, J (2012) *Har våre psykisk utviklingshemmede barn noe sted å bo i fremtiden? I Landsbyliv. Tidskrift for sosialterapeutisk arbeid i Norge*. Nr 30, våren 2012, s. 26-27.
- Etablering av borettslag for mennesker med nedsatt funksjonsevne. En veileder for pårørende og kommunene* (2008) Oslo kommune, Helse- og velferdsetaten. 2008.

- Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter lov av 19. november 1982 nr 66 om helsetjenesten i kommunene og etter lov av 13. desember 1991 nr 81 om sosiale tjenester.* 2003.
- Fossestøl, K (1996) Et bidrag til forståelsen av møtet mellom klient og tjenestemann. I Ford, M (red): *2. nasjonale konferanse om marginalisering og integrasjon på arbeidsmarkedet*. Oslo: Institutt for sosialforskning. INAS-rapport 96:4, s. 123-138.
- Gullestad, M (1989) *Kultur og hverdagsliv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Husbanken (1990) Rundskriv HB 1212.
- Jakobsen, T (2007) Vi vil, vi vil, men får vi det til? Levekår, tjenestetilbud og rettsikkerhet for personer med utviklingshemming. Rapport IS-1456. Sosial- og helsedirektoratet.
- Kittelså, A. M (2008) *Et ganske normalt liv. Utviklingshemming, dagligliv og seihforståelse*. PhD-avhandling. Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap. NTNU.
- Kittelså, A og Tøssebro, J (2011) *Store bofellesskap for personer med utviklingshemming. Noen konsekvenser*. Rapport. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.
- Langsether, Å, Hansen T og Sørvoll, J (2008) Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner. NOVA-rapport 18/08. Oslo.
- Lorentzen, Hilde (2003) Rettferdig fordeling av velferdsgoder. *Tidsskrift for velferdsforskning vol 6 nr 3*. s.144-160
- Monsen, S. B (2007) Livskvalitet for psykisk utviklingshemmede og deres familier. Rapport NFU.
- Monsen, S (2010) Menneskerettigheter for utviklingshemmede. I *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, Vol 47, nummer 3, s. 254-256.
- Müller, G (2007) Boligen – en viktig ramme om livet. Rapport NFU.

- Myrvold, Trine, A. Strand, A. Holm og T. Hansen(2002)
Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv. NIBR-rapport 2002:5
- Nordahl, Berit (2006) *Deciding on Development. Collaboration between markets and local governments*. Doctoral thesis at NTNU 2006:96
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2001:22 *Fra Bruker til Borger. En strategi for nedbygging av funksjonsbemmende barrierer*. Sosial- og helsedepartementet
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Kommunal og regionaldepartementet. Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning. Oslo 2002
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2011:15 *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*. Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning. Oslo 2011
- Ot.Prp. Nr 49 (1987-88) *Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatleie under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede og lov om endringer i lov av 19. juni 1969 nr. 57 om sykehus m.v.*
- Rasmussen. L. G og Munthe-Kaas, B (2009) *Veien fram til egen bolig*. Norsk Forbund for Utviklingshemmede.
- Ruud, M. E (2003) *Byfornyelse og endringer i urbane bomiljøer*. Avhandling til dr.art graden. Oslo: Acta Humaniora. Det historisk filosofiske fakultet, Universitetet i Oslo.
- Ruud, M.E, Nørve, S og Karvel, E (2012) *Boligens betydning for unge i en sårbar livssituasjon*. NIBR-rapport 2012:27.
- Samfunn for alle (2009), nr. 5.*
- Sandlie, Hans Christian (2008) *To må man være. Om ungdoms boligetablering på 1990-tallet*. Rapport 09/08. NOVA.

- Sandvin, J (1996) *Velferdsstatens vendepunkt. En analyse av reformen for personer med utviklingshemming form uttrykk for brytninger i velferdsstaten*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Sandvin, Söder, Licttwark og Magnussen (1998) *Normaliseringsarbeid og ambivalens – bofellesskap som omsorgsarena*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skog Hansen, I. L. og Grødem, A. S (2012) *Samlokaliserte boliger og store bofellesskap. Perspektiver og erfaringer i kommunene*. Fafo-rapport 2012:48.
- Stortingsmelding nr. 67 (1986-87) *Ansvar for tiltak og tenester for psykisk utviklingshemma*.
- Stortingsmelding nr. 34 (1988-89): *Boligpolitikk for 90-årene*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet. 1989
- Stortingsmelding nr 49 (1997-98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*. Kommunal- og regionaldepartementet
- Stortingsmelding nr. 23 (2003-04) *Om boligpolitikken*. Oslo. Kommunal- og regionaldepartementet. 2004
- Söderström, S og Tøssebro, J (2011) *Innfridde mål eller brutte visjoner? Noen hovedlinjer i utviklingen av levekår og tjenester for utviklingshemmede*. Rapport. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.
- Sørvoll, Jardar (2011) *Norsk boligpolitikk i forandring 1970 – 2010. Dokumentasjon og debatt*. NOVA
- Thagaard, T (2003) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thorsen, K og Myrvang, V. H (2008) *Livsløp og hverdagsliv med utviklingshemming. Livsberetninger til personer med utviklingshemming og deres foreldre*. Tønsberg: Forlaget Aldring og helse.
- Tøssebro, J (1996) *En bedre hverdag?* Oslo: Kommuneforlaget

Tøssebro, J (2010) *Hva er funksjonshemming*. Oslo: Universitetsforlaget.

Tøssebro, J (2011) *Innfridde mål eller brutte visjoner?* I SOR-rapport 3-2011, s. 6-11.

Utvikling nr. 1. 2010.

Unge på boligmarkedet. Fire eksempler på individuelle løsninger (2009)
Norges handikapforbund, Handikappede Barns Foreldreforening. 2009.

Utviklingshemmede i Oslo kommune. Undersøkelser blant berørte av ansvarsreformen for mennesker med utviklingshemning: brukere, pårørende og ansattes meninger 2010. Oslo kommune: Helse- og velferdsetaten. 2010.

Vassenden, Anders, Terje Lie og Kathrine Skoland (2012) *"Man må ha en plass å bo". En sosiologisk studie av vanskeligstilte i et boligeierland.* Rapport IRIS 2012/029. Stavanger: IRIS.

Veileder (2011) *Kvalitet i pleie og omsorgstjenestene.* 15-1201 Veileder. Sosial- og helsedirektoratet.

Saksdokumenter

Bystyrevedtak 25.08.2010, sak 272, Oslo kommune

Bystyrevedtak 25.10.2012, sak 280, Oslo kommune

EST, brev til Sagene bydel 12.04.2012

NFU, brev av 13.06.2010

NFU, Gitlesen 30.03.10

OFL, brev av 16.08.2010

Dokumenter fra kommunene

- Asker kommune. Boligsosial handlingsplan for Asker kommune 2004-2008
- Asker kommune. Boligsosial handlingsplan for Asker kommune 2010-2013
- Asker kommune. Handlingsprogrammet for perioden 2011-2014
- Asker kommune. Handlingsprogrammet for perioden 2013-2016
- Kristiansund kommune. Forsalg til plan for boliger og tjenester for personer med utviklingshemming. 2008.
- Kristiansund kommune. Forslag til revisjon av: Boligsosial handlingsplan for perioden 2011-2014. forslag pr. 02.05.2011
- Kristiansund kommune. Utkast til: Boligsosial program for Kristiansund kommune med handlingsplan for perioden 2006 -2009. Plangruppen, oktober 2005
- Kristiansund kommune. Utkast til: Boligsosial program for Kristiansund kommune med handlingsplan for perioden 2002 -2005. Prosjektgruppen, desember 2001
- Mehus kommune. Samlet saksframstilling. Rullering av boligsosial handlingsplan behandlet 19.01.2011
- Melhus kommune. Bolig sosial handlingsplan. Vedtatt av kommunestyret 12.05.2011.
- Melhus kommune. Boligpolitisk handlingsplan. Vedtatt 2004
- Oppegård kommune. Handlingsprogrammet 2010 – 2013. kommunestyrets vedtak 8.12.2010, sak nr 72/10. Inkluderte rådmannens forslag
- Oppegård kommune. Handlingsprogrammet 2013 – 2016. Rådmannens forslag
- Oppegård kommune. Kommuneplan 2011 – 2022. Vedtatt 25. mai 2011

Oppegård kommune. Strategiplan for pleie-, omsorg- og rehabilitering

Stavanger kommune. Boligpolitisk strategiplan 2005-2010

Stavanger kommune. En god by å bo i, boligsosial handlingsplan 2010-2015. Vedtatt 15.02 2010

Stavanger kommune. En god by å bo i. Utbyggingsplan 2011 – 2015

Stavanger kommune. Kommunalstyret for Levekår, oppfølging av sak 47/11. 11.08.2011.

Stavanger kommune. Kommunalstyret for Levekår, sak 47/11. 12.05.2011

Steinkjer kommune. Boligpolitisk handlingsplan 2006- 2009. Vedtatt 13.12.06

Steinkjer kommune. Boligpolitisk melding 2004-2007. Rapport fra boligpolitisk utvalg 06.09.04

Steinkjer kommune. Boligsosial handlingsplan for Steinkjer kommune 2011-2014. Vedtatt 22.06.11

Media

Dagbladet. no, 13.09.2010

Dagbladet .no, 07.10.2010

Magasinet (Dagbladet), 27.08.2011

Nordhordland, 20.02.2009

VG Helg, 07.04.2012

Østlandssendingen 28.04.2011

Østlandssendingen 15.06.2011

Østlandssendingen 02.01.20

NIBR-rapport 2012:28

Vedlegg 1

Intervjuguide foreldre

Bakgrunnsinformasjon

Familien

- antall familiemedlemmer
- botid i nåværende bolig, flytthistorie
- boforhold (plass, boligtype etc)

Ungdommen

- Alder, kjønn
- litt om grad av selvstendighet i hverdagen, hva slags oppfølging / hjelp har ungdommen hatt behov for i oppveksten etc

Planlegging av boligsituasjonen

Når begynte dere planene om egen bolig? Hva er ev tidshorisonten på utflytting?

Hvordan er boligsituasjonen for denne gruppen, er det lett eller vanskelig å få tildelt bolig i kommunen / bydelen bolig?

Hvordan har dere gått fram for å få kunnskap om boliganskaffelse?

- Kontakt med kommune / bydel
- Kontakt med andre foreldre / ungdom
- Kontakt med utbyggingsselskaper
- Ev annet

Hvilke ønsker / preferanser har dere / hadde dere for egen bolig?

- Bo sammen med andre i et bofellesskap – egne leiligheter med felles rom
- Bo i egen bolig for seg selv enebolig, leilighet etc
- Kommunal / privat
- Tanker om å eie versus leie bolig? Begrunnelse

Møte med kommunen / hjelpeapparatet

Hvilken type hjelp / informasjon har dere fått fra kommunen?

Hvem i kommunen har dere snakket med / har kontakt med?
(rollen)

Hvem tok kontakt om boligtilbud – dere eller kommunen?

Erfaringer med typen hjelp fra kommunen:

- Får dere den hjelp dere etterspør?
- Hvis ikke, hva er dere ikke får hjelp til?

Hva oppleves som eventuelle hindringer hos kommunen?

Hva er gode erfaringer?

Erfaringer med eget boligprosjekt (for de som har ordet egen bolig)

Hvilke aktører er / har vært involvert?

Alene eller sammen med andre, ev hvor mange?

Erfaringer

For de som har flyttet

Hvor lenge har ungdommen hatt egen bolig / bodd hjemmefra?

Boligtype? Alene eller sammen med andre?

hva fungerer bra – mindre bra?

Daglig bistand, Hjelp i spesielle anledninger, Hverdagslivet
i boligen

Det sosiale livet

Overordnende temaer

Hva er gode erfaringer fra prosessen så langt?

Hva er det som er / har vært spesielt vanskelig, og som oppleves
som hindringer i prosessen?

Har dere eventuelt noen råd for hvordan dette kan gjøres bedre?