

Inger Lise Skog Hansen og
Anne Skevik Grødem

Samlokaliserte boliger og store bofellesskap

Perspektiver og erfaringer i kommunene



Inger Lise Skog Hansen og Anne Skevik Grødem

**Samlokaliserte boliger
og store bofellesskap**
Perspektiver og erfaringer i kommunene

© Fafo 2012

ISBN 978-82-7422-936-5 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-937-2 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.no

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
Bakgrunn	7
Problemstillinger.....	11
Gangen i rapporten	12
2 Data og metode	13
Forskningslitteratur og dokumenter med statlige føringer.....	13
Statistikk over utviklingen.....	14
Casestudien.....	15
Casebesøk og intervjuer	16
3 Samlokaliserte boliger og bofellesskap – hva vet vi?	19
Historisk utvikling	19
I hvilken grad bygger kommunene store enheter og samlokaliserte boliger?.....	30
Boligens betydning for trivsel og deltakelse.....	37
Oppsummering.....	42
4 Casestudien	45
Kommunene	45
En oversikt over prosjektene i de fem kommunene	50
Oppsummering.....	52
5 Kommunenes perspektiver	55
Oversikt over boligbehov	56
Hensynet til økonomi	58
Hensynet til ansatte	63
Hensynet til brukerne	64
Hensynet til lokalisering, tilgjengelige tomter og eksisterende boligmasse	66

Husbankens rolle.....	68
Oppsummering.....	71
6 Kommunale erfaringer	73
Ledelsens hovedinntrykk	73
Kvalitet for brukere	76
Ansattes situasjon	91
Oppsummering.....	94
7 Avslutning	97
Normalisering og inkludering	101
Implikasjoner av studien.....	102
Litteratur	105

Forord

Prosjektet «Samlokaliserte kommunale boliger og store bofellesskap» er initiert og gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Bakgrunnen for prosjektet er økende politisk oppmerksomhet om at kommunene etablerer større bofellesskap eller samlokaliserer boliger for personer med tjenestebehov. Bekymringen er relatert til hvorvidt dette medfører en undergraving av målsettinger i velferdspolitikken de siste tiårene om normalisering og integrering. Prosjektet skal gi økt kunnskap om hvorfor kommuner etablerer denne typen boligløsninger, og deres erfaringer med dette. Prosjektet har bestått av en casestudie i fem kommuner og gjennomgang av statlige føringer, tilgjengelig forskning og statistikk på området. Dette er en avgrenset studie, og hovedvekten er lagt på kommunenes synspunkter og erfaringer. Rapporten må derfor leses i lys av dette.

Fafo fikk tildelt dette prosjektet i mars 2012, og prosjektet er gjennomført i perioden mars til juli. Prosjektperioden har vært relativt kort. Casestudien i prosjektet ble noe forsinket på grunn av streik i kommunal sektor, og det var derfor en utfordring å få gjennomført alle kommunebesøkene før ferien startet for alvor. Vi vil takke de fem kommunene Halden, Lørenskog, Meløy, Sandnes og Trondheim, som deltok i undersøkelsen og velvillig bidro til at vi fikk rekruttert relevante aktører. Tusen takk til alle informantene i kommunene som delte sine perspektiver og erfaringer med oss.

Det ble opprettet en referansegruppe som har fulgt prosjektet. Takk til Camilla Landsverk og Torstein Syvertsen, Husbanken, Anne Gamme, KS, Siri Bøgh, Fagforbundet, Jens Petter Gitlesen, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner, Per-Erik Torp og Ane Seip Flaatten, Kommunal- og regionaldepartementet. Referansegruppen har kommet med verdifulle innspill og kommentarer i prosessen. Per-Erik Torp og Ane Seip Flaatten har vært engasjerte og samarbeidsorienterte kontaktpersoner hos oppdragsgiver.

Forskerteamet for dette prosjektet har bestått av Inger Lise Skog Hansen (prosjektleder) og Anne Skevik Grødem. Prosjektet er gjennomført i samarbeid, men Anne Skevik Grødem har hatt hovedansvar for kunnskapsgjennomgangen. Vi vil gjerne takke seniorforsker Heidi Gautun, som har vært kvalitetssikrer for prosjektet og kommet med gode og konstruktive kommentarer til sluttrapporten, og Åsmund Hermansen, som har skaffet til veie KOSTRA-dataene som brukes i kapittel 4. Takk også til Fafos informasjonsavdeling som har ferdigstilt rapporten. Til tross for alle gode innspill,

kommentarer og bidrag, forskerne står alene ansvarlig for innholdet i rapporten og eventuelle feil og mangler.

Oslo, august 2012

Inger Lise Skog Hansen

1 Innledning

I denne rapporten presenterer vi resultatene fra et prosjekt om norske kommuners etablering av store bofellesskap og samlokaliserte boliger for personer med tjenestebehov. Bakgrunnen er en økende bekymring for at kommunene bygger «miniinstitusjoner», der mange med tjenestebehov er samlet på et sted, og dermed undergraver de uttalte målsettingene om integrering og normalisering. Rapporten er resultat av et prosjekt initiert og bestilt av Kommunal- og regionaldepartementet. Temaet i prosjektet er prosessene som ligger bak beslutninger om etablering av bofellesskap og samlokaliserte boliger i kommunene, samt erfaringene med slike løsninger. Den overordnede problemstillingen i prosjektet er:

Hvilke faktorer er avgjørende for kommuners beslutninger om å etablere samlokaliserte boliger og bofellesskap, og hvilke erfaringer har kommunene med denne type tilbud når det gjelder kvalitet og ressursbruk?

For å belyse dette spørsmålet har vi gjennomgått eksisterende statistikk og forskning samt gjennomført en casestudie i fem kommuner som har bygget store bofellesskap eller samlokalisert mange selvstendige boliger for personer med tjenestebehov. I dette innledningskapitlet presenteres bakgrunnen for studien og de sentrale problemstillingene.

Bakgrunn

Siden 90-tallet har det vært en uttalt målsetting i velferdspolitikken at flest mulig skal bo i eget hjem og motta nødvendige tjenester der. Denne trenden startet på 1960-tallet med omsorgen som ble gitt til personer med nedsatt funksjonsevne, men særlig HVPU-reformen fra 1991 representerte et oppgjør med den tradisjonelle institusjonsomsorgen og med den direkte koblingen mellom bolig og omsorgstjenester. I stortingsmeldingen «Om gjennomføringen av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming» (St.meld. nr. 47. (1989-90)) var normaliseringsprinsippene førende. Husbankens rundskriv for finansiering av boliger til utviklingshemmede vektla blant annet at alle skulle ha egen leilighet. Rundskrivet la dessuten begrensninger på hvor mange som kunne bo sammen ved samlokalisering, og framhevet at normen skulle

være vanlige boliger integrert i ordinære bomiljøer (HB – 1212 (1990); Kittelsaa og Tøssebro 2011:11). De samme prinsippene finner vi igjen i reformen innen psykisk helsevern noen år senere. I stortingsmeldingen «Åpenhet og helhet» blir desentralisering av tjenestene og normalisering av livssituasjonen for personer med psykiske lidelser framhevet (St.meld. nr. 25 (1996-97)). Disse prinsippene ble fulgt opp i Opptrappingsplanen for psykisk helse 1999–2006 (St.prp. 63 (1997-98)), senere forlenget til 2008. En viktig del av opptrappingsplanen var å satse på boliger til personer med psykiske lidelser i kommunene (Hansen & Øverås 2007). Gjennom Prosjekt bostedsløse og den nasjonale strategien På vei til egen bolig har det også gradvis blitt satt mer søkelys på bo- og tjenestebehov hos personer med rusmiddelavhengighet og også gruppen med samtidig rusmiddelavhengighet og psykiske lidelser. I hele denne satsingen for å forebygge og bekjempe bostedsløshet har normaliserings- og integreringsprinsippene vært viktige for oppbygging av boligtilbudet til personer med rusmiddelavhengighet (Ulfrstad 2011; Ytrehus et al. 2008; Hansen & Øverås 2007). Også i eldreomsorgen har det over tid blitt satset mer på hjemmebaserte tjenester til eldre som bor i egne hjem, eller i omsorgsboliger, framfor institusjonsomsorg. Antallet institusjonsplasser per 1000 innbyggere 80 år og eldre har sunket fra 297 plasser i 1989 til 188 plasser i 2006 (Gautun & Hermansen 2011). Handlingsplanen for eldreomsorgen (St.meld. nr. 50 (1996-1997)) inneholdt en satsing på omsorgsboliger, og denne vektleggingen av omsorgsboliger til pleietrengende eldre har gått parallelt med oppfølgingen av boligsiden i Opptrappingsplanen for psykisk helse. Det har altså funnet sted en kraftig vekst i antallet omsorgsboliger for eldre, uten at denne har kompensert for hele reduksjonen i det institusjonsbaserte tilbudet (Gautun & Hermansen 2011).

I dag er altså idealet for så å si alle grupper med bistandsbehov at de skal bo i mest mulig vanlige boliger i ordinære bomiljøer og ha muligheten til å leve selvstendige liv og delta i arbeids- og hverdagsliv. Integrering og et normalisert hverdagsliv er viktige mål. Kontrasten til dette idealet er institusjonsomsorgen, som kjennetegnes av at den er underlagt en fast struktur, egne regelverk, har egne bygninger eller rom og ofte egne ansatte (Østerberg 1985:84). Sosiologen Erwin Goffman introduserte på 1960-tallet begrepet «den totale institusjonen» hvor sentrale karaktertrekk er at personer med ulike felles kjennetegn samles i en innelukket og formelt administrert tilværelse avskåret fra resten av samfunnet (Goffman 1961/1981:9). Institusjonen utgjør et samlet tilbud av bolig og tjenester, som er underlagt et administrativt regime som skiller seg sterkt fra den øvrige befolkningens hverdagsliv, assosiert med ufrihet og å bli underlagt rutiner og regler i institusjonen med påfølgende manglende selvbestemmelse. Dette stiliserte skillet mellom idealtypene «hjem» og «institusjon» fanger ikke opp alle reformene som har skjedd i institusjonsomsorgen siden Goffmanns bok ble utgitt. Bildet av «den totale institusjon» lever likevel i debatten, som et bilde på hvor man ikke vil.

Et viktig siktemål med de mange reformene i pleie- og omsorgssektoren har dermed vært å komme bort fra institusjonsomsorgen og tilstrebe en boform som understøtter

integrering og et normalisert hverdagsliv for alle. Alle som er i stand til det, skal ha et eget sted å bo og så tildeles individuelle tjenester etter behov. Tjenesteapparatet skal strekke seg langt for å gjøre det mulig for omsorgstrengende å bo i eget hjem. Å bo i eget hjem innebærer å ha et sted som er sitt eget, privatliv og selvvråderett over eget liv.

De siste årene har det pågått en debatt om hvorvidt det er en trend at kommunene etablerer boligløsninger for innbyggere med bistandsbehov som utfordrer målene om normalisering, integrering og at alle skal bo i egne hjem. Er institusjonene på vei inn bakveien for personer med bistandsbehov, gjennom store grupper av omsorgsboliger og «omsorgsgettoer» i bestemte nabolag? Bekymringen for dette knytter seg særlig til boligløsninger for personer med utviklingshemming. Funksjonshemmedes organisasjoner, med Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) i spissen, har pekt på at flere kommuner planlegger og etablerer bofellesskap som langt overskrider det anbefalte antallet enheter som fulgte HVPU-reformen. Mistanken om at bofellesskapene vokser i størrelse, fikk støtte i en forskningsrapport fra NTNU i 2011 (Søderstrøm & Tøssebro 2011). Denne rapporten var basert på forskning som fulgte levekårene til personer med utviklingshemming over tid, og funnene tydet på at flere bodde i store bofellesskap i 2010 enn i 2001.

Rapporten fra NTNU, sammen med en rekke enkeltteksempler på planlagte store bofellesskap, har vakt politisk oppmerksomhet. Barne-, likestillings- og inkluderingsminister Lysbakken¹ advarte uttrykkelig mot denne utviklingen i et foredrag i mars 2011. Kommunalminister Navarsete uttrykte, i et oppslag i *Nationen* i september 2011, at hun er bekymret for reinstitusjonalisering.² I juni i 2012 ble problemstillingen også reist i Stortinget, hvor SV på bakgrunn av meldinger fra Norsk Forbund for Utviklingshemmede om et planlagt bofellesskap for utviklingshemmede i Tvedestrand med tolv boliger spurte kommunalministeren om hvordan hun ville sørge for at Husbanken følger opp Stortingets innstilling om at oppbygging av nye store institusjoner for utviklingshemmede ikke skal finne sted (Stortinget, Dokument nr. 15:1556 (2011-2012)). Samme måned valgte Oslo kommune på grunn av sterke reaksjoner fra funksjonshemmedes organisasjoner å stanse et planlagt boligkompleks med 48 omsorgsboliger for grupper med ulike former for nedsatt funksjonsevne.³ Bekymringen for «gettoisering» var også framtrедende i stortingsdebatten om behovet for en ny melding om levekår blant utviklingshemmede 6. desember 2011. Flere stortingsrepresentanter la i debatten vekt på at dette var en utvikling som ikke var ønsket. Stortingskomiteen framhevet også dette i innstillingen til Stortinget:

¹ Åpningstale «En ny hverdag. Om selvbestemmelse, utvikling og mestring 20 år etter HVPU-reformen». Oslo, 31.mars 2011.

² *Nationen* 9.9.2011: Navarsete til kamp mot bofellesskap for psykisk utviklingshemmede.

³ NHF Oslo sine nettsider juni 2012: <http://www.nhf.no/index.asp?mal=3&id=76989>

«Ansvarsreformen skulle sikre mennesker med utviklingshemming muligheten til selvstendige liv i samfunnet. Institusjonalisering er en motsats til reformens intensjon. Komiteen er særlig bekymret for tendensen til å bygge stadig større omsorgssentra som via en pleiebase skal gi tjenestetilbud til mennesker med utviklingshemming og andre grupper. [...] Det er komiteens syn at det er av stor viktighet å følge boligsituasjonen til mennesker med utviklingshemming tett for å hindre tendenser til reversering av ansvarsreformen på tross av politisk enighet om det motsatte.» (Innst. 54 S (1011-1012)).

En del av bekymringen som vi viser til over, handler om hvorvidt store bofellesskap eller store boligkomplekser og områder med samlokalisering av boliger for personer med bistandsbehov fører til nye former for institusjonsomsorg og etablering av omsorgsgettoer i kommunene.

Nedbyggingen av institusjonsomsorgen har gitt kommunene et stadig større ansvar for å skaffe og tilrettelegge for boliger til personer med tjenestebehov. Denne trenden forsterkes av økt behandlingsskapasitet i samfunnet og av at flere med kroniske lidelser lever i eget hjem. Samhandlingsreformen, med sine intensjoner om at kommunene både skal bidra til forebygging av helseproblemer og skal ta et større og tidligere ansvar for pasienter etter endt behandling i spesialisthelsetjenesten, må forventes å forsterke dette ytterligere. Dette stiller krav til kommunene om å tilrettelegge for boliger, men også tjenester til en stadig større og mer mangfoldig gruppe innbyggere med oppfølgingsbehov. Det boligsosiale arbeidet i kommunene kan dermed sies å ha fått økt betydning de siste årene. Personer med utviklingshemmede er én gruppe, men dette arbeidet gjelder også personer med nedsatt fysisk funksjonsevne, personer med psykiske lidelser, rusavhengige, eldre og grupper med kroniske lidelser.

Boligtilbudet til personer med bistandsbehov kan kategoriseres i fire kategorier (Dyb 2006): bokollektiv, bofellesskap, samlokaliserte boliger og spredte boliger. I dette prosjektet ser vi særlig på bofellesskap og samlokaliserte boliger. Bofellesskap kan kjennetegnes ved at «Beboerne har egne boenheter – leiligheter – som tilfredsstiller kravene til en separat bolig, det vil si den har minimum et rom og vanligvis eget kjøkken og bad. [...] Et bofellesskap vil som oftest ha noen fellesarealer, som er til beboernes disposisjon og, i bofellesskap med tilknyttet tjenesteyting, til disposisjon for ansatte. Hver beboer har egne leiekontrakter eller de kan eie sin egen boenhet» (Dyb 2006:30). Samlokaliserte boliger beskrives som «Flere separate boenheter som ligger samlet. Boligene kan være samlet i en oppgang i en blokk, det kan være leiligheter i en bygning og det kan være rekkehus eller småhus for eksempel samlet rundt et tun. Samlokaliserte boliger kan ha fellesarealer, for eksempel en leilighet eller rom for personale med eller uten tilgang for beboerne. Også her har beboerne egne leiekontrakter eller de eier boligene sine i en eller annen form» (Dyb 2006:30). Dyb påpeker at det kan være glidende overganger mellom hva som karakteriseres som bofellesskap og som

samlokalisererte boliger. En viktig faktor er at bofellesskap er en tettere boform, og at det følger med forventninger om noe kontakt mellom beboerne.

Problemstillinger

Kommunene har stor grad av frihet i hvilke strategier de velger for å løse det økende behovet for boliger og tjenester. Dette prosjektet handler om kommunenes perspektiver på det å etablere store bofellesskap og samlokalisererte boliger. Hvorfor velger noen kommuner å etablere store enheter og samlokaliserere boliger for personer med bistandsbehov? Hvilke vurderinger gjør de, og i hvilken grad påvirkes deres beslutninger av statlige føringer og finansieringsmuligheter? I dette prosjektet har vi sett nærmere på følgende spørsmål:

- Hvordan skaffer kommunene seg kunnskap om hva brukerne har behov for? Hvilke kartlegginger eller systematiseringer av praksiserfaringer er gjort? Hvordan spiller statlige føringer om kvalitet, integrering og samfunnsdeltakelse inn på kommunenes vurderinger av hva som utgjør god kvalitet?
- Hvilke vurderinger gjør kommunene av ressursbehovet knyttet til samlokalisererte boliger/bofellesskap versus til etablering av selvstendige boliger i ordinære bomiljøer eller andre boligløsninger? Hvordan tenker man rundt mulighetene til å tilby kvalitativt gode tjenester i ulike boligløsninger?
- Hvilke vurderinger gjør kommunene av ulike tilgjengelige økonomiske tilskuddsordninger og økonomiske virkemidler når de skal etablere boliger for ulike grupper, og hvordan virker disse inn på beslutninger om etablering av bofellesskap / samlokalisererte boliger versus andre boligløsninger?
- Hvilke vurderinger har påvirket beslutningsprosessen når det gjelder lokalisering av boliger og størrelse på samlokalisererte enheter? Hvilken betydning har for eksempel tilgang til tomter, eksisterende kommunal boligmasse og antall personer med behov for bolig? Hvilken rolle har kommuneøkonomien spilt i disse vurderingene?
- Hvilke vurderinger har vært viktige for Husbanken og Fylkesmannen i samarbeidet med kommunen i søknadsprosessen? Hvilken rolle har Husbanken hatt i kommunenes prosess fram til etablering av samlokalisererte boliger og bofellesskap? I hvilken grad og hvordan har Husbanken og Fylkesmannen fulgt opp nasjonale føringer om kvalitet, integrering og normalisering?

I tillegg er følgende spørsmål stilt om erfaringer kommunene har gjort med de ulike boformene og ulike bomiljøer:

- Hvilke erfaringer har kommunene med store bofellesskap og samlokalisering av bolig når det gjelder kvalitet for brukerne, forhold for ansatte, det faglige tjenestetilbudet og brukernes mulighet for sosial inkludering i samfunnet? På hvilke måter varierer dette mellom ulike brukergrupper?
- Hvilke erfaringer har kommunene med økonomisk ressursbruk i samlokaliserte boliger/bofellesskap sammenlignet med boliger i ordinære bomiljøer og institusjonstilbud?

I kapittel 2 går vi gjennom analyseopplegget for hver av disse problemstillingene.

Gangen i rapporten

I kapittel 2 gjøres det rede for data som er brukt for å belyse spørsmålene som er stilt innledningsvis, samt metodisk framgangsmåte. I kapittel 3 gis en kort oversikt over utviklingstrekk i helse- og omsorgspolitikken med en særlig vektlegging av reformer som har medført nedbygging av institusjonsomsorgen og et økt kommunalt ansvar for boliger og tjenester til ulike brukergrupper. I dette kapitlet presenteres også ulike statlige føringer for utforming av boligløsningene, med særlig vektlegging av retningslinjer og veiledere for de to statlige tilskuddsordningene investeringstilskudd til omsorgsboliger og tilskudd til utleieboliger. I del to av kapitlet presenteres eksisterende statistikk om utvikling i størrelse på bofellesskap og samlokaliserte boliger. I tillegg oppsummeres noe av kunnskapen om erfaringer med bofellesskap og samlokaliserte boliger for ulike brukergrupper. I kapittel 4, 5 og 6 presenteres funn fra casestudien som er gjennomført i fem kommuner. I et avsluttende kapittel 7 oppsummeres og diskuteres resultater fra prosjektet.

2 Data og metode

Problemstillingene i kapittel 1 vil bli belyst ved hjelp av følgende tre datakilder: 1) en gjennomgang av forskning og offentlige dokumenter fra sentrale myndigheter, 2) foreliggende statistikk, hovedsakelig fra Husbanken, men også fra KS og KOSTRA, 3) en casestudie som er gjennomført i fem kommuner. I dette kapitlet beskrives de tre datakildene nærmere.

Forskningslitteratur og dokumenter med statlige føringer

Relevant litteratur for gjennomgangen ble funnet gjennom søk i bibliotekbaser samt gjennom søk på sentrale nøkkelord i Google. I tillegg ble litteraturlistene i relevante rapporter og bøker på området gjennomgått for å finne ytterligere relevante kilder. I gjennomgangen er det også inkludert sentrale dokumenter om statlige føringer på feltet. Vi har først og fremst konsentrert oss om Norge i denne gjennomgangen, i og med at intensjonen med studien er å belyse norske kommuners begrunnelser og erfaringer.

Dokumenter fra sentrale myndigheter, som stortingsmeldinger og proposisjoner, antyder statlige føringer i generelle vendinger. De konkrete føringene nedfelles i forskrifter, retningslinjer og veiledere. Forskrifter har i prinsippet samme status som lover, og uttrykkelige føringer i forskrifter kan ikke fravikes. Retningslinjer og veiledere har ikke lovstatus. Retningslinjer kan forstås som uttrykk for administrasjonens oppfatning av hva som er god praksis, mens veiledere gir mer detaljert hjelp til saksbehandlere i arbeidet med enkeltsaker. Både retningslinjer og veiledere kan leses som administrasjonens instruksjon til seg selv. I denne studien har vi sett på prosjekter som har mottatt finansiering fra Husbankens to tilskuddsordninger til kommunene: investeringstilskudd og tilskudd til utleieboliger. I kapittel 3 gjennomgås både forskrifter, retningslinjer og veiledere til disse tilskuddene, og vi har lest disse grundig med vekt på hva de sier om lokalisering og størrelse. Alle dokumentene er offentlig tilgjengelige på Husbankens nettside⁴, og vi har hentet dem derfra.

⁴ <http://www.husbanken.no/brosjyrer/tilskudd/>

Statistikk over utviklingen

Statistikk fra Husbanken

Husbanken fører statistikk over hvilke prosjekter som har fått innvilget investeringstilskudd og tilskudd til utleieboliger. Vi kontaktet Husbankens statistikk-kontor og fikk tilsendt relevante data i Excel-format. Datasettet inneholder samtlige prosjekter som har fått tilskudd i hvert av årene 2008, 2009, 2010 og 2011. For investeringstilskuddet fikk vi informasjon om antallet boenheter i alt, antall omsorgsboliger i alt og antall boenheter i prosjektet rettet mot henholdsvis personer med demens, utviklingshemming, annen funksjonshemming, psykiske lidelser, rus og psykiatri, andre. «Andre» er i denne sammenhengen personer over 67 år som ikke har demens som hoveddiagnose. Dataene for tilskuddet til utleieboliger er mer begrenset og inneholder informasjon om antall boliger og hovedmålgruppe. Vi fikk oppgitt fra Husbanken at registreringen av dette tilskuddet ikke tillater spesifisering av mer enn én målgruppe. Prosjekter som omfatter flere målgrupper, registreres dermed kun med hovedmålgruppe eller med «2/3 hovedmålgrupper» uten at disse er spesifisert.

Husbankens statistikk er ikke utviklet for å kunne gi et inntrykk av samlokalisering eller av samlet størrelse på prosjekter som gjennomføres i flere faser. Vi kommer derfor bare til å presentere kort noen hovedtendenser fra oversikten over innvilgede investeringstilskudd. For utleieboligene er statistikken så mangelfull på dette området at vi velger å ikke bruke den.

Statistikk utarbeidet av KS

Som en ytterligere kilde til informasjon om endringer i størrelse på bofellesskap og samlokaliserte boliger har vi brukt en studie gjennomført av Trondheim kommune i samarbeid med storbynettverket i KS (Trondheim kommune / KS 2012). Denne ble vi kjent med gjennom KS' representant i referansegruppen. Data til denne studien ble samlet inn gjennom datauttrekk fra regnskapssystemer og fagsystemer i de ni største kommunene, i tillegg til en rekke manuelle tellinger. Temaet er ressursbruk og organisering av tjenester til utviklingshemmede, og rapporteringen inneholder også noe informasjon om antall leiligheter per bofellesskap i de ni kommunene pluss en bydel i Oslo som inngår i undersøkelsen.

KOSTRA-data

Det ble gjennomført en casestudie i til sammen fem kommuner i dette prosjektet. For å supplere informasjon som kom fram i intervjuene, har vi sett på noen nøkkeltall

om de aktuelle kommunene fra KOSTRA-databasen. KOSTRA (KOMmune-STat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Rapporteringen administreres av Statistisk sentralbyrå. Vi har sett på noen sentrale indikatorer knyttet til kommunistørrelse og økonomi, prioriteringer i helse- og omsorgssektoren og trekk ved ansatte i sektoren i de ulike kommunene.

Casestudien

Utvalg av kommuner og kontaktetablering

I og med at problemstillingen for denne studien er hva som motiverer kommunene til å bygge samlokaliserte kommunale boliger og bofellesskap, har vi valgt å undersøke fem kommuner som faktisk har bygget slike boliger. De fem kommunene som er valgt, har ulik størrelse (målt i innbyggertall) og er geografisk plassert i ulike deler av landet.

Statistikk fra Husbanken, som viser hvilke større prosjekter som er gjennomført de senere årene, utgjorde et utgangspunkt for utvelgelse av caser. I tillegg kontaktet vi alle Husbankens regionkontorer og ba om hjelp til å identifisere store prosjekter gjennomført i kommunene i deres region. Regionkontorene la vekt på å finne store prosjekter som allerede var gjennomført, og der driften var i gang, fordi vi i vår henvendelse sa at vi også ville se på kommunenes erfaringer. Hvert regionkontor identifiserte to aktuelle kommuner der større prosjekter var gjennomført, og vi gjorde et utvalg blant disse for å oppnå spredning på kommunistørrelse og type prosjekter. Her brukte vi også statistikken for å få et bredere bilde av de aktuelle kommunene før vi gjorde utvalget.

Vi endte med å velge fem kommuner som casekommuner: Halden og Lørenskog i Husbankens region øst, Sandnes i region vest, Trondheim i region Midt-Norge og Meløy i region Bodø. Utvelgelsen ble drøftet i referansegruppen for prosjektet.

Vi sendte brev til den øverste kommunale ledelsen i hver av de fem kommunene (vedlegg 1). I tre av kommunene kontaktet vi rådmannen, i de to siste kommunene kontaktet vi kommunalsjef for helse og omsorg og kommunaldirektør for helse og velferd. Informasjonsbrevne ble fulgt opp ved hjelp av telefoner. Alle kommunene sa seg villige til å delta. De fleste ga oss navn til sentrale informanter i kommuneadministrasjonen, som stilte opp til intervju, og som formidlet kontakt med informanter på relevante områder og med ansatte i tjenester som hadde brukere i de aktuelle boligløsningene. På denne måten fikk vi et utvalg av informanter som var foreslått av kommunen, noe som kan ha virket inn på hvilke perspektiver vi fikk formidlet. Vi tror likevel ikke dette har preget undersøkelsen: Informantene ble lovet anonymitet, og vi opplevde stor grad av åpenhet i intervjuene. Vi snakket med informanter fra ulike deler av tjenesteapparatet,

og de ga et bredt bilde av kommunenes erfaringer. Framgangsmåten var uansett den eneste realistiske, gitt de relativt korte tidsfristene i dette prosjektet.

I tillegg til kommunale ledere og ansatte i tjenesteapparatet intervjuet vi personer som bodde i de aktuelle boligløsningene (heretter kalt brukere) eller representanter for brukerorganisasjoner i fire av kommunene. I den femte kommunen ble rådet for funksjonshemmede kontaktet, men uten at vi fikk respons på henvendelsen. Vi kontaktet også en lokalavdeling av en landsdekkende brukerorganisasjon, men den lokale lederen var ikke interessert i at lokalavdelingen skulle delta i prosjektet. I denne kommunen ble det dermed ikke gjennomført intervjuer med brukerrepresentanter. Den kommunale lederen i denne kommunen som jobbet mest konkret med boligprosjektene, framhevet at brukerorganisasjonene hadde vært inne i prosessene, og at han hadde opplevd samarbeidet som godt. Den manglende interessen for å delta i prosjektet kan muligens forstås i lys av dette.

Brukerrepresentantene ble for øvrig utvalgt på ulike måter. I en kommune anbefalte den kommunale lederen en tidligere representant for rådet for funksjonshemmede i kommunen, som hadde vært aktivt involvert i arbeidet med det boligprosjektet vi tok utgangspunkt i. Denne informanten var pårørende og aktiv i en brukerorganisasjon. I en annen kommune kontaktet vi lokallaget til en landsdekkende brukerorganisasjon og intervjuet to representanter fra denne. Her ble kontakten etablert uavhengig av kommunen. I to av kommunene bidro ansatte i tjenesteapparatet med å rekruttere brukere som bodde i de aktuelle boligløsningene, og det ble intervjuet en bruker i hver av disse to kommunene. I tillegg ble det fra disse to kommunene formidlet kontakt til lokale brukerrepresentanter, og i den ene kommunen intervjuet vi en representant for Mental Helse og i den andre kommunen en representant fra Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO). Begge disse representantene hadde erfaringer fra det lokale rådet for funksjonshemmede.

I tillegg til intervjuene i kommunene gjennomførte vi intervjuer med et mindre antall ansatte i Husbanken. Her var det et poeng for oss å snakke med saksbehandlere for å få et realistisk inntrykk av hvordan Husbankens kontakt med kommunene faktisk er om disse spørsmålene. Rent konkret ringte vi saksbehandlerne som hadde vært ansvarlige for de aktuelle prosjektene vi hadde som utgangspunkt i deres region. Intervjuene med saksbehandlerne i Husbanken var korte telefonintervjuer. Vi redegjør nærmere for kommunene i casestudien i kapittel 4.

Casebesøk og intervjuer

Casestudien er gjennomført som besøk i de aktuelle kommunene og personlige intervjuer med alle de aktuelle informantene. I ett tilfelle var intervjuet med informanter

i kommunal ledelse et gruppeintervju hvor kommunaldirektør, ansvarlig for boligavdeling og ansvarlig for det boligsosiale arbeidet var representert. Som utgangspunkt for intervjuene var det utarbeidet intervjuguider for ulike grupper av informanter.

I casekommune 1 har vi intervjuet: tidligere leder for pleie- og omsorgssektoren (som hadde ansvar for etablering av «vårt» boligprosjekt, og som nå satt i en kommunal lederstilling i en annen avdeling), leder av personalbase i et boligkompleks i kommunen, ansatt i personalbase i boligkompleks i kommunen, representant for brukerorganisasjon.

I casekommune 2 har vi intervjuet: to ansatte i rådmannens stab med ansvar for helse og velferd, teamleder i omsorgsbasis med ansvar blant annet for et større bofellesskap, enhetsleder for kommunalt bo- og aktivitetstilbud og to representanter for en brukerorganisasjon (intervjuet sammen).

I casekommune 3 har vi intervjuet: kommunalsjef med ansvar for drift, leder for pleie- og omsorgsseksjon, daglig leder i bofellesskap, ansatt i bofellesskap.

I casekommune 4 har vi intervjuet: kommunaldirektør for området levekår, ansvarlig boligseksjon, ansvarlig boligsosialt arbeid, ansatt i personalbase knyttet til et boligkompleks med bofellesskap i kommunen, leder av personalbase i et boligkompleks i kommunen, bruker som bor i et bofellesskap i det ene boligkomplekset, brukerrepresentant fra brukerorganisasjon.

I casekommune 5 har vi intervjuet: kommunalsjef for helse- og sosialsektoren, ansatt fra koordinerende fellestjenester, ansatt i personalbase i et boligkompleks med omsorgsboliger, bruker som bor i boligkomplekset, brukerrepresentant fra brukerorganisasjon.

I alle casekommunene hadde vi fått tilgang til søknadene som var sendt til Husbanken om tilskudd til finansiering av de aktuelle boligprosjektene. I tillegg til intervjuer med de ulike informantene ga besøkene i casekommunen også mulighet for å se de ulike boligløsningene og dermed også få et inntrykk av boligløsningenes utforming og plassering i kommunen.

Datainnsamlingen er meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), som er personvernombud for Fafo.

3 Samlokaliserte boliger og bofellesskap – hva vet vi?

Det er en langsiktig trend i norske omsorgstjenester at institusjonene er blitt bygget ned, og at man har hatt som mål at personer med ulike former for nedsatt funksjonsevne og personer med helse- og omsorgsbehov skal inkluderes i samfunnet på mest mulig lik linje med andre. Statlige organer har gitt en rekke føringer for hvordan man bør bygge boliger som gir utgangspunkt for et godt liv med sosial deltakelse for mennesker med tjenestebehov. Hensikten med dette kapitlet er, først, å gi et historisk riss av utviklingen bort fra institusjonsomsorg for ulike brukergrupper. I denne gjennomgangen ser vi også kort på hvilke føringer som har blitt gitt for boligene som skulle bygges lokalt, i den grad slike fantes. Deretter ser vi på hvilke anbefalinger som gjelder i dag, med utgangspunkt i Husbankens veileder for omsorgsboliger fra 2009. Fordi Husbanken har ulike retningslinjer og veiledere for hvert av de to tilskuddene banken forvalter – investeringstilskudd og tilskudd til utleieboliger – behandles disse to separat nedenfor. I del 2 i kapitlet ser vi på hva vi faktisk vet om hvilke boliger som bygges for personer med tjenestebehov, og hvilke konsekvenser ulike boligløsninger har for ulike brukergrupper. Her bygger vi på eksisterende forskning og presenterer også noen hovedtall fra Husbankens statistikk for perioden 2008–2011. Det må likevel påpekes at det finnes lite informasjon om disse temaene, og at det ikke har vært denne studiens ambisjon å skaffe en oversikt over hvor vanlig det er at kommunene bygger store bofellesskap eller samlokaliserer boliger til personer med tjenestebehov. Kapitlet oppsummerer den informasjonen som er tilgjengelig, men mangelen på systematisk registrering innebærer at vi ikke kan gi et fullstendig bilde.

Historisk utvikling

Perioden 1960-årene til 2008

Desentralisering av tjenestetilbudet for personer med bistandsbehov, normalisering av livssituasjonen og avinstitusjonalisering har vært ledende prinsipper i norsk velferds-

politikk gjennom flere tiår (NHF 1991; St.meld. nr. 88 (1966-67)). Desentralisering innebærer at ansvaret for velferdstjenester i all hovedsak er overført fra fylkeskommuner og stat til kommunene. Denne ideologien har vært fulgt av en sterk nedbygging av institusjonsomsorgen. Avinstitusjonalisering innebærer at mennesker med bistandsbehov skal ha så normale boligforhold som mulig, og at boligene og tjenestene skal tilrettelegges for brukere med ulike behov. Mens institusjonene representerte en omsorgsorganisering hvor bolig og tjenester hang sammen, er målsettingen nå at så mange som mulig skal kunne bo i egne hjem og motta nødvendige tjenester der.

Ideen om at personer med nedsatt funksjonsevne skulle integreres i «normalsamfunnet», fikk faglig og politisk tilslutning i 1960-årene. En stortingsmelding om utviklingen i omsorgen for funksjonshemmede slo fast:

Et viktig prinsipp i den nye tankegangen er normalisering. Dette vil si at en ikke skal trekke unødvendige skillelinjer mellom funksjonshemmede og andre når det gjelder medisinsk og sosial behandling, oppdragelse, utdanning, sysselsetting og velferd (St.meld. nr. 88 (1966-67))

Dette var det første klare uttrykket for normaliseringstankegangen i politikken rettet mot grupper med særskilte behov. Senere er tankegangen blitt utvidet til å omfatte flere grupper av brukere. Tankegangen ble konsolidert gjennom 1970-årene, og på 1980-tallet ble det gjennomført tre store reformer som overførte ansvar til kommunene: kommunehelsereformen i 1984, sykehjemsreformen i 1988 og reformen for psykisk utviklingshemmede i 1991. I alle disse reformene var det et mål at den enkelte skulle få nødvendig hjelp til å bo i nærmiljøet og delta aktivt i lokalsamfunnet.

Overføringen av ansvar til kommunene sammenfalt i tid med en ny finansieringsform for kommunene, med en overgang fra separate tilskuddsordninger til rammetilskudd (St.meld. nr. 25 (2005-2006), s. 23). Dette ga kommunene et større økonomisk handlingsrom – ikke fordi det totale tilskuddet nødvendigvis ble større, men fordi kommunene fikk anledning til å gjøre egne prioriteringer. Omleggingen til rammetilskudd, sammen med overføringen av ansvaret for sykehjem, førte til at flere kommuner ønsket å utvikle et mer samlet blikk på tjenestene til eldre. Utbyggingen av sykehjemsplasser stoppet langt på vei opp mens kommunene bygget ut ulike botilbud som ble betjent av hjemmehjelp og hjemmesykepleie (St.meld. nr. 25 (2005-2006)). Vektleggingen av omsorgsboliger var en del av denne prosessen.

En av de største sosialpolitiske reformene i nyere tid var reformen «Helsevernet for psykisk utviklingshemmede» (HVPU-reformen, også omtalt som ansvarsreformen). Denne reformen ble vedtatt i 1988 og gjennomført i perioden 1991–1995. Reformen innebar at institusjonene for mennesker med utviklingshemming ble avviklet, og at ansvaret også for denne gruppen ble overført til kommunene. Ansvaret ble overført til kommunene i 1991, og svært mange flyttet ut av institusjonene de første årene av 1990-tallet. Det ble anslått at om lag 5250 personer med utviklingshemming bodde på

institusjon umiddelbart før reformen (St.meld. nr. 40 (2002-2003)). Ved utgangen av 1995 bodde 466 personer på avviklingsinstitusjoner (Söderström & Tøssebro 2011:5). Antallet institusjonsbosatte hadde altså falt med mer enn 90 prosent i løpet av drøyt fem år. HVPU-reformen var den første sosialpolitiske reformen som for alvor økte kravene til kommunenes boligpolitikk.

Tankegangen om desentralisering og normalisering ble videreutviklet og forsterket med det såkalte Gjærevollutvalget i 1992, som var i arbeid samtidig med at HVPU-reformen ble gjennomført (NOU 1992: 1). Utvalget, som skulle se på hvordan samfunnet best kunne møte økte omsorgsutfordringer i framtiden, gikk inn for at omsorgstjenester i størst mulig grad burde gis i hjemmet. Eldre og funksjonshemmede skulle, som andre, så langt som mulig bo i egne boliger og motta tjenester der. I kjølvannet av dette påpekte utvalget behov for økt tilgjengelighet og framkommelighet for eldre og funksjonshemmede i boligmassen.

Gjærevollutvalget forsterket tendenser som allerede var under oppseiling i kommunene, og la grunnlaget for en sterkere satsing på omsorgsboliger, enerom og bedre bo-kvalitet på sykehjemmene. Handlingsplan for eldreomsorgen (St.meld. nr. 50 (1996-97)), som kom i kjølvannet av Gjærevollutvalget, førte til at det ble investert betydelige midler i omsorgsboliger og sykehjem. Anslagsvis 40 000 sykehjemsplasser og omsorgsboliger ble bygget i perioden 1998–2006 (St.prp. nr. 1 (2007–2008), Programkategori 10.60., s. 7).

Hva sa de mange reformene om boligbehovet til gruppene som var omfattet? Personer som skulle skrives ut av institusjoner, måtte ha et sted å bo, og mange av dem hadde spesielle behov man måtte ta hensyn til i arbeidet med å finne en egnet bolig.

Nedbyggingen av institusjoner og etablering i egen bolig var hovedmålsettinger med den såkalte HVPU-reformen. I stortingsmeldingen «Om gjennomføringen av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming» (St.meld. nr. 47 (1989-90)) var normaliseringsprinsippene førende. Mulighetene til å ha et privatliv og til å motta tjenester på egne premisser var blant de mest sentrale visjonene i HVPU-reformen. Det daværende Kommunaldepartementet sendte et brev til Husbanken i juli 1990, der det ble framhevet at et av hovedmålene med reformen var at alle mennesker med utviklingshemming skal kunne bo i, og være en del av, et vanlig godt bomiljø (Kommunaldepartementet 1990). I brevet het det at det anbefalte antallet boliger/boenheter i bofellesskap og bokollektiv var mellom to og fem, og at det var viktig å unngå konsentrasjon av for mange boliger for mennesker med utviklingshemming, eldre og andre omsorgstrengende. Normen skulle være vanlige boliger integrert i ordinære bomiljøer. Instruksene i brevet fra departementet ble nedfelt i et internt rundskriv i Husbanken (HB – 1212 (1990), jf. Kittelsaa & Tøssebro 2011:11). Rundskrivet fra 1990 ble i 1993 erstattet med et nytt rundskriv, «Boliger for mennesker med psykisk utviklingshemming» (HB 1255). Rundskrivet fra 1993 var i substans ganske likt rundskrivet fra 1990, men en endring er viktig å merke seg: Anbefalingen om at antallet

boenheter i bofellesskap og bokollektiv burde være mellom to og fem, ble erstattet av en anbefaling om at det ikke burde være flere enn fire boenheter i et bofellesskap eller mer enn fire brukere i et bokollektiv.

I kommunene er det mange ulike grupper som har behov for at det tilrettelegges for egnede boligløsninger. I 1994 ble det innført en ny statlig låne- og tilskuddsordning i regi av Husbanken, som skulle brukes til å støtte bygging av omsorgsboliger. «Omsorgsboliger» ble dermed etablert som et eget begrep i kommunal boligbygging. Et rundskriv med tittelen «Omsorgsbolig – en veileder», utstedt av Sosial- og helsedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i 1997, la konkrete føringer for hvordan en omsorgsbolig skulle se ut, og også for hvilke hensyn som skulle vurderes ved lokalisering. Rundskrivet presiserer at en omsorgsbolig er brukerens eget hjem og skal utformes som en selvstendig bolig på minimum 55 kvadratmeter eller som enhet i en fellesskapsbolig med fellesarealer. Beboerne skal betale husleie. Boligene er ikke fast bemannede, men beboerne kan tildeles hjemmetjenester etter behov – som andre brukere av hjemmetjenester.

Det heter i rundskrivet at «omsorgsboliger bør lokaliseres med tanke på tilgang til viktige nærmiljøfunksjoner og omsorgsbase, og skal i størst mulig grad ivareta prinsippet om integrering». Videre heter det at «For yngre og voksne funksjonshemmede er det spesielt viktig at boligene lokaliseres og integreres i det vanlige bomiljøet, slik at behovet for et mest mulig normalt dagligliv ivaretas» (Rundskriv I-27/97, H-24/97B, s. 2). I rundskrivet gjøres det altså et skille mellom eldre og yngre brukere når det gjelder å tilrettelegge for et mest mulig normalt dagligliv. I rundskrivet sier departementene at omsorgsboliger med fordel kan samlokaliseres og ligge i nærheten av eksisterende sykehjem eller omsorgsbase, fordi dette vil kunne sette kommunene i stand til å utnytte ressurser med effektivt. Det skrives videre at dersom sykehjemmet er stort og ligger usentralt til, kan samlokalisering være uheldig fordi en slik beliggenhet kan hindre samfunnsdeltakelse. Det understrekes at organisatorisk og sosial integrering er overordnede politiske mål for funksjonshemmede, og at samlokaliseringsprinsippet må veies opp mot utvikling av store enheter for spesielle brukergrupper, fordi slike store enheter kan være i strid med integreringsprinsippet og mulighetene for samfunnsdeltakelse. Dette rundskrivet er i det hele tatt eksplisitt på det mulige dilemmaet mellom effektiv utnyttelse av omsorgsressurser, som er et argument for samlokalisering, og brukernes muligheter til integrering og deltakelse, som er et argument for spredning og integrering i vanlige boligområder. I rundskrivet blir det med andre ord anerkjent en mulig spenning mellom hensynet til integrering og kommunenes ressursbruk. Det presiseres at begge deler skal vurderes, og at man må søke å finne gode løsninger i hvert enkelt tilfelle. I rundskrivet gjennomgås også en rekke tilretteleggingskrav til omsorgsboligene.

Mot slutten av 1990-tallet ble nok en gruppe inkludert i normaliseringstanken, nemlig personer med psykiske lidelser. I stortingsmeldingen «Åpenhet og helhet» ble desentralisering av tjenestene og normalisering av livssituasjonen for personer med

psykiske lidelser framhevet (St.meld. nr. 25 (1996-97)). Disse prinsippene ble fulgt opp i Opptrappingsplanen for psykisk helse 1999–2008 (St.prp. 63 (1997-98)). En viktig del av Opptrappingsplanen var satsing på boliger til personer med psykiske lidelser i kommunene (Hansen & Øverås 2007). Boligbehovene til personer med psykiske lidelser opptar likevel ikke noen stor plass i dokumentene knyttet til Opptrappingsplanen, og verken Husbanken eller Kommunal- og regionaldepartementet kan sies å ha vært spesielt opptatt av boligosiale forhold i denne planen (Dyb & Myrvold 2009). I Husbanken ble arbeidet med Opptrappingsplanen for psykisk helse organisert sammen med Handlingsplanen for eldreomsorgen (op.cit.). Også personer med psykiske lidelser ble i økende grad tilbudt omsorgsboliger.

Omsorgsboliger har som nevnt vært bygget ut siden 1980-tallet, med en særlig vekst etter 1994. I 2008 ble det innført et nytt tilskudd til sykehjem og omsorgsboliger med et heldøgns pleie- og omsorgstilbud. Dette ble lansert i forbindelse med regjeringens Omsorgsplan 2015 (St.prp. nr. 1 (2007-2008)). Planen lanserer en målsetting om at det skal gis tilskudd til 12 000 sykehjemsplasser og omsorgsboliger i perioden 2008–2015, med en samlet kostnadsramme på seks milliarder kroner. Tilskuddet skulle finansiere både økt kapasitet og utskiftninger/renoveringer av gamle og uegnede bygninger.

Målgruppen for boliger som dekkes av tilskuddet, er personer med behov for heldøgntjenester, uavhengig av alder og diagnose: eldre, personer med langvarige somatiske sykdommer, utviklingshemming, psykiske og sosiale problemer. Satsingen tilskuddet skulle finansiere, innebar en styrking og utvidelse av den politikken som allerede hadde vært ført under Handlingsplanen for eldreomsorgen og Opptrappingsplan for psykisk helse. Det nye tilskuddet skulle forvaltes av Husbanken i samarbeid med fylkesmennene.

I stortingsproposisjonen «Omsorgsplan 2015» (St.prp. nr. 1 (2007-2008)) sies det lite om krav til prosjektene som kan få tilskudd, utover at tilskuddet forutsetter universelt utformede botilbud. I og med at bedre tilbud til personer med demens er en sentral del av Omsorgsplan 2015, legges det vekt på at «universell utforming» også innebærer at bygningene skal være mest mulig lette å orientere seg i. Forskriften om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken (HB 8.A.12, februar 2008) er relativt knapp og gir få føringer for utforming av prosjekter. Retningslinjene for det samme tilskuddet (HB 8.B.18) går nærmere inn på utformingen og krav til omsorgsboliger og sykehjem. Retningslinjene fastslår at det forutsettes at omsorgsboliger og sykehjem som mottar tilskudd, skal:

- være universelt utformet i henhold til NS 11001
- ha energieffektive løsninger
- oppfylle kravene som stilles i risikoklasse 6 iht. branntekniske krav, og det skal installeres sprinkelanlegg

- tilfredsstillende kravene i arbeidsmiljøloven
- være tilrettelagt for tilkobling og montering av elektroniske hjelpemidler, kommunikasjons- og varslingssystem og annen velferdsteknologi
- tilfredsstillende kravene i plan- og bygningsloven og byggeforskriftene

Forskriftene og retningslinjene for investeringstilskuddet sier lite om lokalisering og størrelse på prosjektene. De føringene som finnes på disse områdene, finnes stort sett i Husbankens veileder for tilskuddet (HB 8.F.7, publisert mars 2009). Dette er et sentralt dokument i denne sammenhengen og gjennomgås derfor i relativt stor detalj i neste avsnitt. Gjennomgangen begrenses til føringene som gjelder permanente boliger for voksne.

Husbankens veileder: utforming av omsorgsboliger

Husbankens veileder for utforming av omsorgsboliger og sykehjem (HB 8.F.7) er et omfattende dokument på 57 sider, som i tillegg til generelle anbefalinger for ulike grupper også inneholder eksempler på gjennomførte prosjekter som oppfattes som vellykkede. Veilederen gir råd til hele prosessen, fra kartlegging og planarbeid til gjennomføring av ferdige prosjekter.

Veilederen er det dokumentet som formulerer mest eksplisitt hva en omsorgsbolig kan være. Dokumentet skiller mellom tre typer omsorgsboliger: selvstendige boliger, bofellesskap og bokollektiv. Kravene til hver av disse utdypes på følgende måte:

1. Selvstendige omsorgsboliger. Disse skal gi plass til alle sentrale boligfunksjoner og skal inneholde kjøkken, soverom, bad med plass til vask og tørk av tøy, samt bod. Det må også være privat uteplass/terrasse. Fordi boligene skal tilrettelegges for bruk av hjelpemidler, bør arealet være 55 kvadratmeter eller mer. Veilederen gir ingen føringene for hvor mange selvstendige omsorgsboliger man kan eller bør legge nær hverandre.
2. Omsorgsboliger i bofellesskap. Dette er grupper av boliger der privatenheten har de nødvendige boligfunksjoner, men som i tillegg har fellesareal. Privatarealet bør minimum være 40 kvadratmeter og ha plass til kjøkken. I tillegg må det være fellesareal i form av stue og spisekjøkken som gir mulighet for felles måltider. Beboerne bør kunne velge om de ønsker å delta i fellesaktiviteter eller ikke. Det sies at fordi mange ikke ønsker å delta, bør antallet boenheter ikke være for lite: 8–15 foreslås, avhengig av brukergruppe.
3. Omsorgsboliger i bokollektiv. Med dette forstås en gruppe boliger som er organisert med tanke på stor grad av fellesskap, med for eksempel felles matlaging og måltider. Privatareal anbefales å være mellom 28 og 40 kvadratmeter og inneholde soverom/

oppholdsrom samt bad. Det presiseres at løsningen stiller krav til godt tilpassede fellesarealer som kjøkken og oppholdsrom. Avhengig av brukergruppe kan størrelsen på kollektivet være 4–10 enheter.

Veilederens anbefalinger for boliger til eldre

Husbankens veileder påpeker at eldre er en sammensatt gruppe med varierte behov. Mange klarer seg selv i egen bolig, eventuelt med noe tilrettelegging og oppfølging, andre kan ha omfattende hjelpebehov. Tendensen i de senere årene er at det har vært en dreining mot å bygge flere omsorgsboliger enn institusjonsplasser til eldre. En viktig forskjell mellom de to tilbudene er at omsorgsboliger skal være beboernes private hjem. Omsorgsboligene er ikke regulert av helselovgivningen slik som tilfellet er for sykehjem (jf. sykehjemsforskriften)⁵. Tjenestene i omsorgsboligene leveres av kommunens hjemmesykepleie/hjemmetjeneste. En annen forskjell er at det er tilknyttet egne leger til sykehjemmene, mens eldre som bor i omsorgsboliger, har fastlege som alle andre. I omsorgsboliger betaler de eldre for kost og bolig og eventuelle egenandeler på de tjenestene de mottar. Brukere i omsorgsbolig kan få bostøtte (HB 8.F.7). Omsorgsboligtilbudet til eldre er billigere for kommunen enn en sykehjemsplass. Beboernes betaling i sykehjem er regulert gjennom forskrift om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester (FOR 2011-12-16 nr. 1349). Betalingen beregnes som andel av brukerens inntekt (85 %) og dekker opphold og alle tjenester.

Husbankens veileder sine anbefalinger om utforming av omsorgsboligen, og beliggenheten, avhenger av hvilke brukergrupper boligene er tiltenkt. For eldre med omfattende hjelpebehov som ikke er demente, anbefales selvstendige omsorgsboliger (eventuelt med fellesareal), bofellesskap eller bokollektiv. Det anbefales at bogruppene bør være for seks til åtte personer. Det vektlegges at de private enhetene må dimensjoneres slik at det blir mulig å bevege seg rundt i dem med rullestol; et anbefalt minimum er 28 kvadratmeter. Når det gjelder botilbud for personer med demens, legges det særlig vekt på utforming av anleggene, ikke minst hensynet til å lett kunne orientere seg. Konkret anbefales det at demente disponerer en privat boenhet på 28–30 kvadratmeter, og at bogruppene begrenses til seks til åtte personer. For personer med atferdsproblemer (motorisk uro, vandring, roping) kan det være nødvendig med større fellesrom og god lydisolering. Bogruppene bør kunne deles i mindre enheter for fra to til fire personer.

Veilederens anbefalinger for personer med sammensatte funksjonsnedsettelse

Personer med fysiske funksjonsnedsettelse kan i de fleste tilfeller klare seg uten omfattende boligsosiale tjenester. Krav til universell utforming og nedbygging av funksjonshemmende barrierer vil være viktigst for de fleste i denne gruppen. Personer med fysiske

⁵ I forskrift 14. november 1988 nr. 932 om sykehjem og boform med heldøgns omsorg og pleie (sykehjemsforskriften) stilles det krav til bemanning i disse boformene. I tillegg stiller sykehjemsforskriften krav til utforming av sykehjem.

funksjonsnedsettelse vil kunne benytte seg av generelle boligsosiale virkemidler som startlån og boligtilskudd, i tillegg finnes et tilskudd til tilrettelegging for personer som har behov. Mange kan få hjelp i ordinære boliger av hjemmetjenestene eller gjennom tilbud om brukerstyrt personlig assistent (BPA).

Husbandens veileder anfører at «Det finnes også noen som ønsker tettere boformer med mulighet for å delta i fellesaktiviteter med andre [...] Andre opplever at nærhet til tjenesteapparatet gir mulighet for større grad av integritet og valgfrihet fordi man da ikke må ha en ansatt på besøk inne i sin bolig. Nærheten kan gi trygghet samt mulighet for selv å tilkalle hjelp når det måtte behøves. Denne typen bolig kan være opptreningsleiligheter i en rehabiliteringsfase eller boliger på mer permanent basis, ofte for personer som også har kognitiv svikt» (HB 8.F.7, s. 30). I den grad personer med sammensatte funksjonsnedsettelse skal bo i omsorgsboliger, anbefales at boenheten bygges som en selvstendig bolig der fellesrom kommer i tillegg. Det bør være lett tilgang til uteområder med ulike sansestimuli (lukt, smak etc.) og attraktive nærområder der man kan treffe andre og delta i et hverdagsliv. Hver enkelt leilighet bør være minst 55 kvadratmeter, og det må tas hensyn til at det kan være behov for å lagre plasskrevende hjelpemidler.

Veilederens anbefalinger for personer med utviklingshemming

Veilederen for utforming av omsorgsboliger og sykehjem (HB 8.F.7) anbefaler at utviklingshemmede som primært trenger en varig bolig, og som ikke ønsker et tett bofellesskap, finner boliger på det ordinære markedet. Veilederen understreker at mange utviklingshemmede bor selvstendig, uten annen hjelp enn den de kan få av kommunens hjemmetjenester. Imidlertid anfører veilederen, med henvisning til Brevik og Høyland (2007), at kommunene gir uttrykk for at mange utviklingshemmede ønsker fellesskapsboliger. Slike boliger finnes i liten grad på markedet i utgangspunktet, dermed blir det opp til kommunene å bygge dem ut. Veilederen påpeker også at enkelte foreldre tar initiativ til og bygger bofellesskap organisert som borettslag i egen regi. Husbanden legger til grunn at fellesskapsløsninger bør ta utgangspunkt i brukernes ønsker og behov, og at man bør vurdere brukernes eventuelle behov for hjelp til å skape struktur i hverdagen (som måltider), støtte til praktiske gjøremål, tilsyn og tilgang til tjenesteapparatet. I veilederen anfører Husbanden videre:

Ved å etablere fellesskapsløsninger finnes alltid en fare for å bygge nye miniinstitusjoner. Dette påvirkes også av andre aspekter som ansattes holdninger, måten tjenestene blir organisert på, og lokalisering. Erfaring viser at tette bokollektiver kan fungere godt for noen, men er komplisert og kan bidra til konflikter og frustrasjon der det ikke fungerer. Husbanden anbefaler derfor små grupper fra 4 til maksimum 8 boliger (HB 8.F.7, s. 42).

Det er verdt å merke seg at Husbandens anbefaling for gruppestørrelse økte fra «ikke flere enn fire» i 1993 (HB 1255, se ovenfor) til «fra 4 til maksimum 8» i 2009.

Veilederens anbefalinger for personer med psykiske lidelser

Husbankens veileder for utforming av omsorgsboliger (HB 8.F.7) behandler spørsmålet om boliger til psykisk syke på en relativt knapp måte og påpeker at det er gjort lite systematisk informasjonsinnhenting om hva som fungerer for denne målgruppen. Veilederen hevder likevel at tilbakemeldinger fra kommunene tyder på at bofellesskap fungerer bra for mange, i og med at man da har større muligheter til å trekke seg tilbake fra fellesskapet enn når man bor i bokollektiv. Husbanken anbefaler at private boenheter i slike bofellesskap bør være minst 40 kvadratmeter og gi plass til soverom, kjøkken, bad og oppholdsrom. Fellesrom anbefales sentralt plassert, gjerne i nærheten av utganger, slik at det er lett å stikke innom når man er på vei ut eller inn.

Veilederens anbefalinger for rusavhengige

Veilederen for utforming av omsorgsboliger framhever fellesskap i samme oppgang som en vanlig løsning for rusavhengige (HB 8.F.7). Denne organiseringen gjør det mulig å oppfylle beboernes ønske om «vanlige» leiligheter, samtidig som oppfølgings- og tjenestebehovet kan ivaretas. Veilederen anfører at fire til seks leiligheter på samme sted later til å gå bra, men med flere enn dette oppstår det ofte konflikter. Løsninger med firemannsboliger der hver enhet har egen inngang, later også til å fungere godt i mange kommuner. Bokollektiver der flere deler kjøkken og/eller WC/bad, har en tendens til å skape konflikter, ofte med grunnlag i irritasjon over medboeres bråk, manglende orden eller dårlige hygiene. Husbanken anbefaler derfor individuelle løsninger, også når boliger er lokalisert på samme sted. Leiligheter bør, ifølge denne veilederen, være minst 40 kvadratmeter. Hvis brukeren har omsorg eller besøksrett for barn, bør dette tas hensyn til ved tildeling av leilighet.

Husbankens veileder: tilskudd til utleieboliger

Så langt har dette kapitlet i all hovedsak handlet om føringer knyttet til Husbankens investeringstilskudd til bygging og fornying av sykehjem og omsorgsboliger. Som nevnt forvaltet Husbanken også et annet tilskudd, nemlig tilskudd til utleieboliger. Dette ble innført i 1994. Formålet med tilskuddet er å bidra til flere egnede utleieboliger for ungdom og andre vanskeligstilte på boligmarkedet. Med vanskeligstilte menes blant annet bostedsløse, rusmiddelavhengige, flyktninger og personer med nedsatt funksjonsevne. Tilskuddet kan gis til kommuner, stiftelser og andre aktører som etablerer og utbedrer utleieboliger. For utleieboliger eid av andre enn kommunen, skal det tinglyses en klausul om at kommunen har tildelingsrett i minst 20 år. Tilskuddsmidlene skal fordeles ut fra bolig- og bygningspolitiske prioriteringer gitt av departementet og skal særlig gå til utleieboliger til bostedsløse, flyktninger, personer som trenger oppfølgningstjenester, og utleieboliger i gode bomiljøer til vanskeligstilte husstander med barn. Søknader fra

kommunene med de største boligsosiale utfordringene og søknader fra kommuner som skal bosette flyktninger, skal prioriteres (HB 8.A.14, HB 8.B.22).

De gjeldende retningslinjene for tildeling av utleiebolig (HB 8.B.22, datert april 2011) er relativt vage når det gjelder krav til plassering og kvalitet på boligene, men sier at «Kommunene skal dokumentere at prosjektene vil bidra til tilvekst av egnede kommunalt disponerte utleieboliger og vise hvordan tiltaket bidrar til en mer formålstjenlig boligmasse. Dette gjelder spesielt der tilskuddet ikke bidrar til å øke nettotilveksten, for eksempel ved utbedring av eksisterende utleieboliger eller når tilskuddet skal bidra til at kommunenes boliger blir mer spredd fra hverandre». Tilskuddet kan altså gå til utbedring eller til tiltak som sprer den kommunale boligmassen.

Veilederen for tilskuddet (HB 8.B.20, datert august 2011) utdyper forskriften og retningslinjene på noen punkter. For eksempel slår veilederen fast at formuleringen «bidra til flere egnede utleieboliger» innebærer krav til boligstandard: at boligene skal ha en funksjonell og god standard, slik at de blir et godt sted å bo. Det skal i størst mulig grad tas hensyn til universell utforming, og tallet på samlokaliserte boliger til vanskeligstilte bør være så lavt at man oppnår normalisering og integrering i vanlige bomiljøer. Generelt er det likevel svært vage føringer på hvordan kommunale utleieboliger skal være utformet og lokalisert for å kunne omfattes av tilskuddet.

Tilskuddet til utleieboliger ble evaluert av NIBR i 2011 (Knutzon et al. 2011). Evalueringen fant at tilskuddet i størst grad går til kommunene som har de største boligsosiale utfordringene, i tråd med intensjonene. De spesifiserte målgruppene er de samme målgruppene som kommunene opplever at har særlige behov. Kommunene er jevnt over fornøyde med samarbeidet med Husbanken. Evalueringen anbefaler at føringer i retningsgivende dokumenter og veiledere kan bli mer omfattende, klarere og mer konsistente på noen punkter. Denne anbefalingen knytter seg likevel til utformingen av ordningen (krav om tilbakebetaling av ikke-nedskrevet tilskuddsbeløp, prinsipper for fastsettelse av husleie, utformingen av Husbankens simulator), ikke til krav til boligens utforming og beliggenhet.

Mens veilederen for tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem inneholder relativt detaljerte anbefalinger for utforming og, i noen grad, krav til nærmiljø, inneholder veilederen for utleieboliger bare noen generelle formuleringer om at boligene skal være «egne», og at antallet samlokaliserte boliger ikke skal være høyere enn at man «oppnår normalisering og integrering». Veilederen gir ingen konkrete anbefalinger knyttet til de ulike gruppene som nevnes som hovedmålgrupper: bostedsløse, flyktninger og personer som trenger oppfølgingstjenester. Mens rusmisbrukere er omtalt i veilederen for tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem (se ovenfor), gir ingen av veilederne til Husbanken særlige føringer for boligene til flyktninger.

Ansaret for bosetting av flyktninger ligger hos Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), ikke hos Husbanken – men mange flyktninger vil bli bosatt i en bolig bygget med tilskudd fra Husbanken. I og med at vi i dette prosjektet er opptatt av

spørsmål om samlokalisering og bruk av bofellesskap, er det verdt å merke seg at IMDi i de senere årene har utviklet en ny praksis med å tilby flyktninger plass i bofellesskap. Dette har skjedd på bakgrunn av at mange kommuner vegrer seg for å ta imot enslige flyktninger og oppgir som en hovedgrunn til dette at de mangler egnede boliger å bosette enslige i. De fleste kommunale boliger er boliger for familier og anses som lite egnede for enslige. Bofellesskap for enslige flyktninger har vært lansert som en mulig løsning på problemet med mangel på egnede boliger (Paulsen et al. 2010). Kommunale boliger som er bygget som familieboliger, tas da i bruk til bofellesskap, der flere enslige flyktninger – fortrinnsvis av samme kjønn og fra samme land – bor sammen. IMDi definerer nå bofellesskap som et ordinært tilbud til enslige flyktninger. Dette innebærer blant annet at alle enslige flyktninger kan tilbys bofellesskap, og at det å takke nei til et slikt tilbud betyr å takke nei til offentlig hjelp til bosetting. Takker de nei, mister flyktningene også retten til introduksjonsprogram og andre offentlige hjelpetiltak.

Oppsummering

Denne delen av kapitlet har gitt et kort historisk riss av overgangen fra institusjonsbasert omsorg til omsorg i egen bolig for personer med behov for særlig tilrettelegging eller tjenester i boligen. Ansvaret for en rekke brukergrupper er blitt overført til kommunene – dette har vært en lang historisk prosess, men utviklingen skjot særlig fart mot slutten av 1980-tallet. Helse- og omsorgstjenestene i kommunene har, siden inngangen til 2000-årene, favnet en bredt sammensatt gruppe: eldre, personer med redusert funksjonsevne, utviklingshemming, psykiske lidelser, kroniske lidelser og rusmiddelavhengighet (jf. St.meld. nr. 28 (1999-2000)). For alle disse gruppene legger de politiske føringene til grunn at bofellesskap av ulik størrelse kan være en mulig boform. Relativt nylig har bofellesskap også blitt en del av boligtilbudet til enslige flyktninger.

Staten, hovedsakelig gjennom Husbanken, legger en rekke føringer for hva en omsorgsbolig skal være, og gir relativt detaljerte anbefalinger med hensyn til hvordan en omsorgsbolig bør se ut. Anbefalingene varierer noe etter hvilken brukergruppe boligene særlig er tenkt for. Generelt er føringene som gjelder forhold som utforming, materialbruk og sikkerhet, klarere enn føringene som gjelder antall boenheter, lokalisering og nærmiljø.

Holder vi Husbankens veileder for omsorgsboliger fra 2009 opp mot rundskrivet om omsorgsboliger fra 1997, later det til at det har skjedd en endring over tid i føringene knyttet til lokalisering. Som påpekt ovenfor inneholder rundskrivet fra 1997 en eksplisitt drøfting av forhold som skal vurderes når man bestemmer beliggenheten til nye omsorgsboliger. I rundskrivet heter det at omsorgsboliger med fordel kan samlokaliseres og legges nær en eksisterende omsorgsbase, fordi dette vil gjøre det mulig å utnytte ressurser mer effektivt. Samtidig påpekes det at samlokaliseringsprinsippet må veies opp mot hensynet til inkludering og deltakelse. Som påpekt ovenfor anerkjenner

dette rundskrivet en mulig spenning mellom ressursutnyttelse og hensynet til integrering og presiserer at begge hensyn skal vurderes. I veilederen fra 2009 (HB 8.F.7) er diskusjonen av lokalisering langt mer vag: Det argumenteres for at en sentrumsnær tomt kan være gunstig, men kan gå på bekostning av et godt uteareal. Samtidig sies det at omsorgstilbud fungerer best når de lokaliseres nær det lokale livet med service- og samfunnsfunksjoner. Veilederen gir noen føringer, men stiller det svært åpent for kommunene selv å vurdere ulike hensyn og finne egnede løsninger. Det er ingen eksplisitte føringer eller råd relatert til samlokalisering eller antall enheter lokalisert i samme område. Når formuleringene i rundskrivet fra 1997 holdes opp mot veilederen fra 2009, gir det et inntrykk av at kravet om inkludering og deltakelse er noe tonet ned over tid.

Så langt har vi sett på politikken bak omsorgsboliger og kommunale utleieboliger: de politiske prinsippene, som er blitt utvidet over tid til å omfavne stadig nye grupper, og de statlige føringene, slik disse uttrykkes i forskrifter, retningslinjer og veiledere. Neste del av kapitlet skal handle om hva kommunene faktisk gjør, og hvilken kunnskap som finnes om hvordan ulike boligløsninger fungerer for ulike grupper.

I hvilken grad bygger kommunene store enheter og samlokaliserte boliger?

Det finnes ingen samlet oversikt over i hvilken grad kommunene bygger større bofellesskap for personer med bistandsbehov eller samler flere omsorgsboliger eller kommunale boliger for vanskeligstilte på samme område. Det finnes to studier som, med ulike metoder, beregner størrelse eller utvikling i størrelse på bofellesskap for personer med utviklingshemming. Begge inkluderer imidlertid et begrenset antall kommuner. Den ene av disse (Kittelsaa & Tøssebro 2011) er en publisert forskningsrapport, mens den andre er en upublisert gjennomgang, utarbeidet av Trondheim kommune og KS, ment for internt bruk i de involverte kommunene (Trondheim kommune / KS 2012). Den andre kilden til informasjon om størrelse på bofellesskap og tendenser til samlokalisering av boliger for personer med bistandsbehov er Husbankens statistikk for årene 2008–2011. Her har vi fått tilgang til nøkkeltall for alle innvilgede søknader i perioden, inkludert antallet boenheter i prosjektet og om prosjektet omfatter mer enn en målgruppe.

Studier av størrelse på bofellesskap for utviklingshemmede

En markant bedring i boforholdene har vært framhevet som en av de viktigste konsekvensene av HVPU-reformen (Tøssebro & Lundeby 2002). Mens et typisk rom på en institusjon var på 12 kvadratmeter, fikk de fleste etter reformen egne leiligheter, ofte

med fellesarealer i tillegg. Dette gjorde det lettere for familien og andre nære personer å besøke beboerne og førte også til at færre bodde sammen med personer de trivdes dårlig sammen med (Søderstrøm & Tøssebro 2011).

En studie som nylig er gjennomført ved NTNU, har fulgt boforholdene til psykisk utviklingshemmede over tid etter HVPU-reformen (Søderstrøm & Tøssebro 2011; Kittelsaa & Tøssebro 2011). Resultatene for 2010 viser at det i de siste årene har skjedd en forskyvning i boformer for personer med utviklingshemming siden reformens første tid (Søderstrøm & Tøssebro 2011:17ff). Søderstrøm og Tøssebro (2011) skiller mellom tre boligformer for utviklingshemmede: bokollektiv, bofellesskap med fellesarealer og bofellesskap uten fellesarealer. Den siste kategorien omtales også som samlokaliserte boliger: Brukerne bor nær hverandre, i fullverdige leiligheter, men har ingen rom som er avsatt til felles bruk. Studien omfatter personer med utviklingshemming mellom 20 og 67 år som bor for seg selv eller i en eller annen form for bofellesskap, men inkluderer ikke personer som bor hos foreldrene.

Bokollektiv har aldri vært noen dominerende boform for utviklingshemmede, og i 2010 var andelen som bodde i bokollektiv, sunket til bare 2 prosent. 17 prosent bodde i egen bolig; dette tallet inkluderer dem som hadde egen bolig i tilknytning til foreldrehjemmet. Bofellesskap var den dominerende boformen både i 2001 og i 2010. Det var imidlertid skjedd en klar forskyvning vekk fra bofellesskap uten fellesarealer (samlokaliserte boliger) til bofellesskap med fellesarealer: Andelen som bodde i bofellesskap uten fellesarealer, sank fra 29 til 19 prosent i perioden, mens andelen som bodde i bofellesskap med fellesarealer, økte fra 44 til 62 prosent. Endringen fra samlokaliserte boliger til bofellesskap med fellesarealer er tydelig.

I tillegg påviser Søderstrøm og Tøssebro (2011:18) en relativt kraftig økning i antall personer i samme bofellesskap. Ser man på dem som flyttet inn i bofellesskap etter 2000, finner man at disse bor i bofellesskap med i gjennomsnitt åtte brukere. Det er dobbelt så mange som Husbankens anbefalte grense fra 1990-tallet (Rundskriv HB-1255; Søderstrøm & Tøssebro 2011:18) og på grensen av hva som anbefales i veilederen fra 2009. Det er en klar forskjell mellom dem som flyttet inn etter 2000, og dem som etablerte seg i boligen tidligere, noe som understreker inntrykket av endring over tid: 54 prosent av dem som etablerte seg i bolig etter 2000, mot 40 prosent av dem som etablerte seg tidligere, bor i bofellesskap med sju eller flere brukere.

Forfatterne viser også at flere bor i bofellesskap som er beregnet på flere grupper, oftest personer med psykiske vansker og eldre. Også her er andelen klart høyere blant dem som flyttet etter 2000, enn blant dem som etablerte seg tidligere: 13 prosent bodde i bofellesskap med «blandede grupper» i 2001, 22 prosent bodde slik i 2010. Blant dem som flyttet inn i nåværende bolig etter 2000, var andelen 27 prosent – altså mer enn en av fire. Forfatterne konkluderer med at «Det synes [...] ikke å være tvil om at bofellesskapene har endret karakter» (Søderstrøm & Tøssebro 2011:19). Bofellesskap har i hele perioden vært den dominerende boformen blant personer med

utviklingshemming, men bofellesskapene har endret seg – svært skjematisk sagt – fra å være små, homogene og uten fellesareal til å bli større, mer sammensatte og disponere fellesarealer. Samtidig er det i denne studien vanskelig å si noe om det er bofellesskap som nå har flere brukergrupper samlet under samme tak, eller om det er en trend med samlokalisering av boliger for ulike grupper i samme område.

Trenden i retning av flere større bofellesskap diskuteres videre i Kittelsaa og Tøssebro (2011). Denne rapporten finner at tendensen til å bygge stort går igjen i alle kommuner utenom de minste – store bofellesskap er altså ikke nødvendigvis et storbyfenomen. Tildelingen av bolig i denne typen boorganisering later til å skje relativt uavhengig av trekk ved brukerne; personer med sterke funksjonsnedsettelse og personer med utfordrende atferd tildeles slike boliger like ofte som «lettere» brukere (op.cit.). Denne studien tar også opp eventuelle tendenser til det som kalles «gettoisering», altså at flere boliger til personer med tjenestebehov ligger i samme område. I 2010 ble kommunene spurt om boligene lå i områder med flere lignende boliger slik at de samlet framsto som en gruppe av omsorgsboliger, eller om de hadde institusjonspreg slik at området samlet virket som en omsorgsgetto. Andelen av kommunene som svarte at boligene framsto som en gruppe av omsorgsboliger, var 62 i 2010, en økning på 9 prosentpoeng siden 2001. 40 prosent svarte at området var preget av omsorgsfunksjoner og institusjoner, som også var en økning på 9 prosentpoeng i samme periode (Kittelsaa & Tøssebro 2011:18). Studien avdekker altså en økende grad av det som kan kalles «gettoisering» av omsorgsboliger.

Trondheim kommune, sammen med storbynettverket i KS, har tatt initiativ til en sammenligning av tjenestene til utviklingshemmede i de store norske kommunene. Størrelse på bofellesskap utgjør bare en liten del av denne studien, men studien presenterer gjennomsnittstall for antall leiligheter per bofellesskap for utviklingshemmede i ti store kommuner. Det vektete snittet for alle kommunene er 5,7 leiligheter per bofellesskap. I tre kommuner er gjennomsnittlig størrelse på bofellesskapene høyere enn seks: Disse er Sandnes (7,85), Tromsø (6,5) og Kristiansand (6,5). Lavest gjennomsnittstall har bydel Nordre Aker i Oslo og Drammen (begge 4,9). Rapporten presenterer ikke tall for utviklingen over tid, men hevder at det er en tydelig tendens til at størrelsen på bofellesskapene har økt de senere årene (KS / Trondheim kommune 2012).

Tallene fra undersøkelsen av storbyene gir lavere gjennomsnittstall enn Söderström og Tøssebro (2011). Det er rimelig å anta at hovedårsaken til dette er at enheten i Söderström og Tøssesundersøkelse er beboerne, mens den i storbyundersøkelsen er bofellesskap. I den første undersøkelsen vil et bofellesskap med to leiligheter telle to, mens ett fellesskap med åtte leiligheter teller åtte. I den andre undersøkelsen vil begge være én enhet. Dette vil i seg selv trekke gjennomsnittsstørrelsen opp i den første undersøkelsen. En mulig tilleggsforklaring er at tendensen til å bygge stort er noe større i de mellomstore byene (kommuner med 20 000–50 000 innbyggere) enn i de største (Kittelsaa & Tøssebro 2011:23). En studie som kun ser på storbyene, kan

dermed komme ut med noe lavere tall enn for landet som helhet. Et annet moment kan være at studien til KS og Trondheim kommune har en mer avgrenset definisjon av bofellesskap som noe annet enn samlokaliserte boliger. Uansett er begge disse studiene samstemt om at gjennomsnittsstørrelsen har økt over tid.

Disse to studiene konsentrerte seg om situasjonen til utviklingshemmede. En rapport fra Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) så på utbyggingen av omsorgsboliger i regi av Opptappingsplanen for psykisk helse (Dyb & Myrvold 2009). Kartleggingen viste at to av tre kommuner inkludert i studien hadde bygget omsorgsboliger for denne brukergruppen. Andelen som hadde bygget slike boliger, var høyest blant de største kommunene. Av de kommunene som ikke bygget omsorgsboliger, var den vanligste begrunnelsen for dette at alle i målgruppen hadde egnet bolig, eller at kommunen hadde nok boliger til å dekke eventuelle behov. Om lag 40 prosent sa imidlertid at dårlig økonomi var et hinder for å bygge boliger, og en av tre kommuner sa at tilskuddet de kunne få fra Husbanken, var for lite. Økonomiske årsaker spiller alt i alt en rolle for om lag en av tre kommuner som har valgt å ikke bygge omsorgsboliger for personer med psykiske lidelser.

Studien fant at et stort flertall av omsorgsboligene for psykisk syke er bygget som bofellesskap, altså samlokaliserte boliger med fellesarealer (Dyb & Myrvold 2009:120). Dette gjaldt to av tre omsorgsboliger. Om lag en av fire boliger var samlokalisert uten fellesarealer. Bare 55 av i alt 1885 byggede boliger ble beskrevet som «spredte boliger» i denne studien (op.cit., figur 6.3). Studien har ikke tatt opp hvor store bofellesskapene er, altså hvor mange psykisk syke som forventes å bo sammen og dele eventuelle fellesarealer.

På spørsmål om mange, eller noen, av boligene er samlokalisert med boliger tenkt til andre brukergrupper, svarer 75 prosent av kommunene nei når spørsmålet gjelder rusavhengige, 73 sier nei når det gjelder utviklingshemmede, og 69 prosent benekter at boligene er samlokalisert med boliger til eldre (Dyb & Myrvoll 2009:121). Studien presenterer ikke samlede tall, altså ett tall for hvor mange kommuner som har samlokalisert boliger til psykisk syke med boliger til minst en av disse andre gruppene. Hovedinntrykket fra tallene slik de står, er at det vanligste er at kommunene ikke samlokaliserte boliger til psykisk syke med boliger til andre. Når dette skjer, er det vanligste at boligene samlokaliseres med boliger til eldre, mens det nest vanligste er at de samlokaliseres med boliger til utviklingshemmede. Tendensen til å samlokalisere boliger for personer med psykiske lidelser med boliger til eldre og utviklingshemmede er klart større i de minste kommunene.

Dyb og Myrvold (2009) påpeker at retningslinjene for omsorgsboliger var utviklet med tanke på eldre brukere. Dette innebar at det ble stilt en del krav til universell utforming – for eksempel krav om at bygningen skulle ha heis – som ble oppfattet som lite relevante for psykisk syke, samtidig som boligene i for liten grad var utformet med tanke på at en del psykisk syke bodde sammen med egne barn. Dette var en problem-

stilling som særlig brukerorganisasjonene var opptatt av. Rapporten påpeker likevel at de relativt strenge kravene til bygningskvalitet førte til at det ble bygget boliger av høy kvalitet.

Husbankens statistikk

Husbanken fører statistikk over sentrale kjennetegn ved prosjektene som får innvilget investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem, og tilskudd til utleieboliger. Blant annet føres statistikk over størrelsen på prosjektene det søkes tilskudd til, og hvem som er hovedmålgruppe for prosjektet. I dette avsnittet presenteres noen hovedtall fra denne statistikken, som angår dette prosjektets problemstillinger.

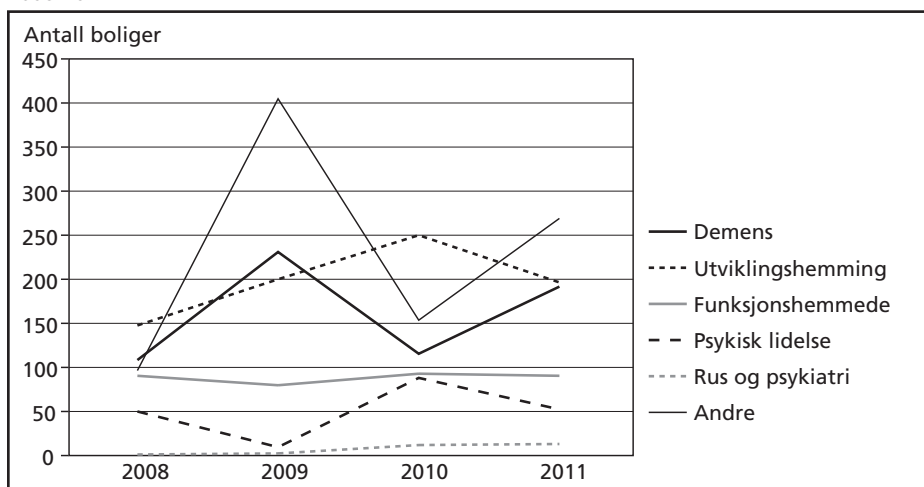
Det må presiseres at Husbankens statistikk er laget med et annet formål enn det vi bruker den til her. Blant annet sier disse tallene ingenting om lokalisering. Dette innebærer ikke bare at vi mangler informasjon om omgivelsene, men også at informasjonen om helheten i prosjektet kan være mangelfull. Om en kommune bygger to hus à åtte leiligheter i samme tun, men definerer dette som to separate prosjekter og søker tilskudd med to års mellomrom, framkommer dette i statistikken som to prosjekter med åtte leiligheter, ikke som ett prosjekt med 16 boliger. Om et prosjekt med fire boliger lokaliseres i et område i kommunen der så å si all øvrig bebyggelse er kommunale boliger, omsorgsboliger eller sykehjem, framkommer heller ikke av statistikken. Vi er derfor begrenset til å se på eventuelle endringer i størrelsen på enkeltprosjekter over tid og på endringer i andelen som omfatter flere brukergrupper. I tillegg må det påpekes at oversiktene som presenteres nedenfor, er basert på få prosjekter, slik at enkeltprosjekter kan gi store utslag på utfall og tendenser. Vi velger likevel å bruke denne statistikken fordi den viser hvilke prosjekter Husbanken har gitt støtte til de siste årene.

Gjennomgangen i dette avsnittet omfatter kun tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem. Vi har fått tilsvarende statistikk for tilskudd til utleieboliger, men denne statistikken viste seg å være enda mindre egnet til våre formål. Mange av prosjektene det ble søkt støtte til, gjaldt én enkelt leilighet. I og med at det mangler opplysninger om hvor denne leiligheten ligger – i en kommunal gård eller i et ordinært bomiljø – gir antallet enkeltsøknader lite informasjon. Det er også svært få av prosjektene som er registrert med mer enn én hovedmålgruppe, noe som delvis kan skyldes mangelfull registrering. Helt overflattisk kan det likevel sies at vi ikke ser tendenser over tid i denne statistikken til at prosjektene blir større, eller at flere prosjekter omfatter flere målgrupper. Hovedtrekkene er stabile gjennom den fireårsperioden vi har data for.

Antallet omsorgsboliger det er innvilget tilskudd til, har variert relativt kraftig gjennom perioden, som figur 3.1 viser. Særlig er det store svingninger i antallet boliger til kategorien «andre», som i denne sammenhengen er eldre over 67 år som ikke har demens som hoveddiagnose. Særlig i 2009 ble det innvilget svært mange søknader om tilskudd til boliger til denne målgruppen. Også antallet boliger til personer med

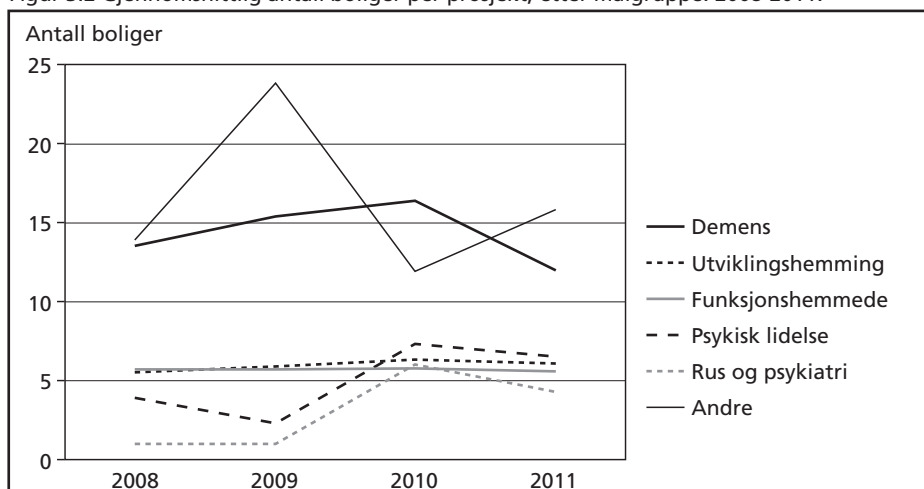
demens fluktuerer, men ikke fullt så kraftig og på et gjennomgående lavere nivå. Antallet boliger til personer med dobbeltdiagnoser (rus og psykiatri) er svært lavt gjennom hele perioden, mens antallet boliger til funksjonshemmede er høyere, men også stabilt over tid. Antallet boliger til personer med psykiske lidelser falt tidlig i perioden, det økte klart fra 2009 til 2010, for deretter å falle til samme nivå som i 2008. Antallet boliger til utviklingshemmede har økt, men faller noe fra 2010 til 2011. Sammenligner vi 2008 med 2011, er det klart at det har vært en betydelig økning i antallet innvilgede søknader om boliger til eldre med og uten demens og til utviklingshemmede. For de tre andre gruppene er forskjellene fra begynnelsen til slutten av perioden mindre.

Figur 3.1 Antall boliger som fikk innvilget søknad om investeringstilskudd, etter målgruppe. 2008-2011.



Kilde: Husbanken

Figur 3.2 Gjennomsnittlig antall boliger per prosjekt, etter målgruppe. 2008-2011.



Kilde: Husbanken

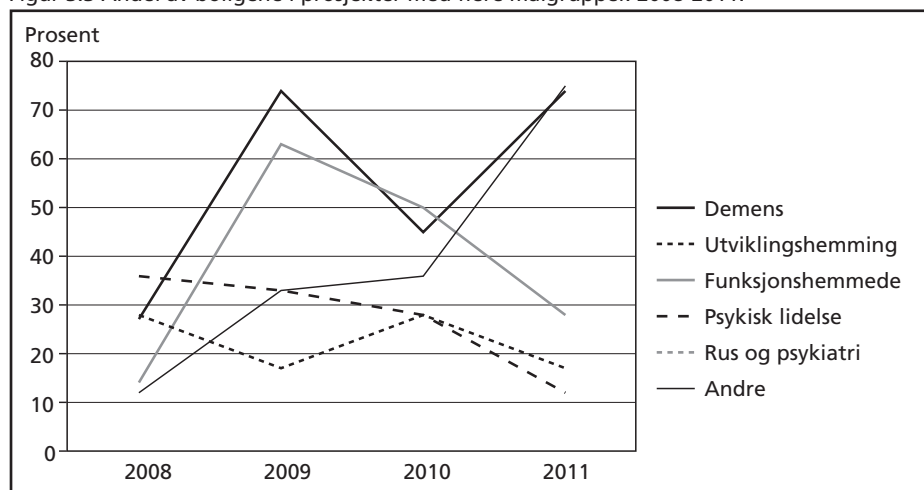
Figur 3.2 viser gjennomsnittlig antall boliger per innvilget prosjekt over tid. Figuren viser klart at de største prosjektene retter seg mot eldre, særlig eldre som ikke har demens som hoveddiagnose. Her var gjennomsnittsprosjektet på nesten 24 boliger i toppåret 2009. Sammenligner vi 2008 med 2011, ser vi likevel at antallet boliger per prosjekt rettet mot demente faller noe, mens det i prosjekter rettet mot eldre uten demens er liten endring. De tydeligste endringene i perioden ser vi i prosjektene for personer med psykiske lidelser og personer med dobbeltdiagnoser. Et gjennomsnittlig prosjekt rettet mot personer med psykiske lidelser var av størrelsesordenen 3,9 boliger i 2008, i 2011 var tallet 6,5. Også for personer med utviklingshemming er det en trend med større prosjekter, selv om det i denne oversikten kun er en marginal økning: I gjennomsnitt omfattet hvert prosjekt med omsorgsboliger for utviklingshemmede 5,5 boliger i 2008; i 2011 var tallet 6,1.

Siden tendensen til å bygge større er særlig omstridt for utviklingshemmede, er det verdt å se litt nærmere på søknadene om boliger rettet mot denne gruppen. Gjennomsnittstall forteller bare en del av historien, vi bør også se på hvor stor andel store prosjekter utgjør av alle søknadene. Husbanken anbefaler at bofellesskapene ikke inneholder flere enn åtte enheter. Det største prosjektet som hadde utviklingshemmede som målgruppe i 2008, inneholdt 17 leiligheter. Det største prosjektet i 2009 hadde 15. I 2010 og 2011 inneholdt de største prosjektene 16 leiligheter: fem prosjekter på denne størrelsen fikk tilskudd i 2010, to i 2011. Ser vi på prosjekter med mer enn åtte boliger – altså prosjekter som overskrider anbefalingene i Husbankens veileder – utgjorde disse 33 prosent av alle tilskuddene i 2008, 26 prosent i 2009, 28 prosent i 2010 og 25 prosent i 2011. I den grad det er en tendens, består den altså i at de store prosjektene er blitt noe færre siden 2008. Tidsperioden er likevel kort, og endringene er små. Det som er verdt å merke seg i disse tallene, er at ett av fire prosjekter som har fått investeringstilskudd gjennom hele perioden, har vært større enn det Husbankens veileder fra 2009 i utgangspunktet anbefaler.

Hvor mange av prosjektene inkluderer mer enn en hovedbrukergruppe? Dette er vist i figur 3.3.

Igen framkommer de største endringene for prosjekter rettet mot eldre uten demens og for demente. Særlig oppsiktsvekkende er økningen i delen boliger for eldre uten demens, men dette må antas å være noe tilfeldig: Det var flere store prosjekter rettet mot denne gruppen i 2011, blant annet et svært stort prosjekt som omfattet nærmere 70 boliger. I tillegg kom ett prosjekt med 36 boliger og to med 16 boliger. Alle disse var deler av prosjekter som også omfattet boliger til demente. Et stort enkeltprosjekt forklarer også «toppåret» for boliger til funksjonshemmede i 2009: Et prosjekt der det ble bygget 22 boliger for funksjonshemmede og ni boliger for demente. Figur 3.3 kan tolkes som at det er en tendens til at boliger for eldre med og uten demens oftere

Figur 3.3 Andel av boligene i prosjekter med flere målgrupper. 2008-2011.



Kilde: Husbanken

planlegges i samme prosjekt, mens tendensen til å lage prosjekter for flere brukergrupper avtar for de andre målgruppene. Her må det likevel minnes om at figur 3.3 ikke sier noe om lokalisering av boliger for ulike grupper i samme nabolag, ikke engang på samme tomt. Dessuten er tidsperioden i figurene svært kort, fire år er lite når man tenker planlegging, prosjektering, bygging og idriftsettelse av boliger.

Boligens betydning for trivsel og deltakelse

Boligen er rammen rundt hverdagen. Dette gjelder uavhengig av om man bor i en selvstendig bolig anskaffet gjennom det ordinære markedet, eller om man bor i en bolig som på en eller annen måte er tilrettelagt. Det finnes en rekke studier av kvalitet på tjenester til eldre, funksjonshemmede og psykisk syke, men få av disse tematiserer eksplisitt boligforhold og de temaene vi er opptatt av her: beliggenhet, størrelse og sammensetning av beboergrupper. Dette avsnittet gjennomgår noen sentrale studier, med vekt på nyere norske bidrag, som tematiserer forholdet mellom bolig, nærmiljøfaktorer og sosial deltakelse og livskvalitet for ulike grupper.

Eldre og fysisk funksjonshemmede

I eldreomsorgen har det over tid blitt satset mer på hjemmebaserte tjenester for eldre som bor i egne hjem, eller i omsorgsboliger, framfor institusjonsomsorg.

Hvordan fungerer ulike botilbud for eldre? En evaluering fra 2006 gir et positivt bilde av hvordan omsorgsboligene oppleves av et utvalg eldre og deres pårørende (Bogen et al. 2006). Beboerne ga klart uttrykk for at de satte pris på å ha sitt eget hjem, og at de opplevde boligen som sitt domene. Også de pårørende pekte på større selvbestemmelse og valgfrihet som fordeler med omsorgsboliger framfor sykehjem for den gruppen eldre som inngikk i studien. Det foreligger ikke brukerundersøkelser som har kartlagt dette i sykehjem, Slike undersøkelser er metodiske problematiske å gjennomføre fordi brukerne er alvorlig syke og demente. Studien til Bogen et al. (2006) framhever en rekke faktorer som må være på plass for at omsorgsboligene skal oppleves som gode steder å bo. Ikke minst er det viktig at boligene ligger sentralt til. På grunn av fysisk skrapelighet hos mange av beboerne er mobiliteten deres liten. Evalueringen påpeker at samlokaliserte omsorgsboliger kan være et egnet tilbud for eldre, fordi de får mulighet til å delta i fellesaktiviteter og kan oppleve tryggheten ved at personale er i nærheten. Det påpekes også at det er en fordel å lokalisere omsorgsboligene i nærheten av en kafé eller andre sentrumsfunksjoner, slik at beboerne får muligheten til å oppsøke sosiale arenaer utenfor bofellesskapet. De beste omsorgsboligene later ifølge denne studien til å være dem som ligger sentralt, gir mulighet for deltakelse og har attraktive uteområder.

På grunn av mangel på tilstrekkelig tilrettelagte boliger i ordinære boområder vil en del personer med fysiske funksjonsnedsettelse ha behov for bistand for å få en tilrettelagt bolig. For noen vil omsorgsboligstandard på boligen være mest hensiktsmessig. Dette gjelder både personer med bevegelseshemming og med redusert orienteringsevne samt personer med sammensatte funksjonsnedsettelse. Romøren (2009) har vist at yngre brukere som bor i omsorgsboliger og, i noen få tilfeller, på sykehjem, har typisk langvarige og sammensatte somatiske lidelser. Nevrologiske tilstander dominerer, for eksempel MS, Parkinsons sykdom, epilepsi, hjerneslag, demens, hjerneskrader etter ulykker og hjernesvulst (kreft) (Romøren 2009). En studie av Brevik fra 2008 bekreftet at de fleste yngre personer som bodde i kommunale boliger tilrettelagt for omsorgsformål, var sterkt assistansetrengende. De vanligste somatiske diagnosene blant personer som bodde i slike boliger, var følgetilstand etter omfattende skade, hjerneslag og multipl sklerose samt medfødte funksjonsnedsettelse og Parkinsons sykdom (Brevik 2008)⁶. Det er ikke gjort noen studier som ser spesielt på betydningen av boligens utforming og beliggenhet for personer med fysiske funksjonsnedsettelse eller for personer med fysisk funksjonsnedsettelse og kognitiv svikt. Det vil være interessant å få mer kunnskap om utformingens og beliggenhetens betydning for yngre brukere, for erfaringene fra eldre vil ikke automatisk gjelde for yngre brukere som kanskje vil ha sterkere behov

⁶ <http://www.ldo.no/Global/Rapporter/Boligrapport/skriftserie.htm#gen22>

for deltakelse på ulike arenaer i samfunnet og mindre ønske om fellesskap med andre i lignende situasjon.

Personer med utviklingshemming

Mens det har vært liten forskningsmessig interesse for hvilken betydning bofellesskapenes størrelse og beliggenhet har for livskvaliteten til eldre og fysisk funksjonshemmede, er dette et betydelig tema i forskningen om tilbudet til personer med utviklingshemming. En ny norsk studie som ser eksplisitt på hvilken betydning boligens utforming og beliggenhet har for denne gruppen, er gjennomført av Kittelsaa og Tøssebro (2011). Studien gjennomgår trekk ved beboernes liv utover boligorganisering, for å se om plassering i store versus små bofellesskap gir utslag på kostnader, trivsel for brukere og ansatte, fagmiljø for ansatte og sosialt liv for brukere. Gjennomgående finner studien bare små forskjeller, og i den grad det er forskjeller etter kontroll for relevante bakenforliggende variabler, tenderer de til å gå i de store bofellesskapenes disfavør. Studien anfører dessuten at pårørende ikke ønsker større bofellesskap, og at dette også gjelder pårørende til utviklingshemmede som bor på denne måten. Det eneste området der større bofellesskap later til å komme bedre ut enn små, er på området «selvbestemmelse»: De utviklingshemmedes muligheter til selv å ta dagligdagse avgjørelser, som hva de skal gjøre på fritiden, valg av møbler/interiør, kosthold og måltider, og hvilke klær de skal ha på. Her later det til at store bofellesskap gir større grad av frihet for beboerne enn små. Sammenhengen er likevel usikker. Kittelsaa og Tøssebro (2011) understreker gjennomgående at deres data ikke er samlet inn for å evaluere kvaliteten i ulike botilbud, og at konklusjonene må tolkes i lys av dette. Studien siterer imidlertid internasjonal forskning som viser at opplevelse av ensomhet er mer utbredt i store bofellesskap enn i små (Stancliffe et al. 2009), og som problematiserer antakelsen om at små fellesskap er dyrere enn større (Stancliffe & Lakin 2005).

Personer med psykiske lidelser

Ovenfor viste vi at når kommunene bygger omsorgsboliger til psykisk syke, bygges disse oftest som samlokaliserte boliger eller bofellesskap. Svært få boliger ligger spredt i den ordinære bebyggelsen (Dyb & Myrvold 2009). Den relativt høye graden av samlokalisering kan oppfattes som i strid med målet om normalisering, som er sentralt i Opptrappingsplanen for psykisk helse. Dyb og Myrvold (2009:135) problematiserer hvordan dette skal forstås: Integrering kan forstås som integrering av boligene i den ordinære boligmassen, eller det kan forstås som sosial integrering av menneskene. «Det er ikke gitt at integrering av boligene, ved at de spres i den ordinære boligmassen, medfører økt sosial integrering av beboerne. Det kan like gjerne føre til økt sosial isolasjon» (s. 136). På denne bakgrunnen argumenterer forfatterne for at bofellesskap og samlokaliserte boliger ikke nødvendigvis er i strid med normaliserings- og integreringstankegangen, så lenge et bofellesskap gir mulighet for sosial integrering. Studien peker dermed i

samme retning som Husbankens veileder for omsorgsbolig: Bofellesskap kan være en god løsning for personer med psykiske lidelser.

En evaluering fra 2006 ga et mer blandet bilde av livet i bofellesskap for psykisk syke. Brukere med psykiske lidelser som bor i bofellesskap, framhevet det som positivt at de hadde tilgang til fagfolk, og at de bodde sammen med naboer som forsto hva lidelsene deres handlet om (Hansen 2006). Flere av dem som ble intervjuet i denne studien, hadde erfaringer fra bomiljøer der de følte at naboene så skjevt på dem, og at de skilte seg ut på en negativ måte. I bofellesskapet, derimot, «forstår de at jeg er syk og tolererer galskap» (Hansen 2006:35). Videre framhevet de tryggheten med å bo sammen med andre, slik at det alltid var noen i nærheten – brukere eller personale – hvis det skulle være noe. Bofellesskapene var likevel ikke uten problemer: Brukerne snakket også om at det kunne være problematisk å bo tett på andre med store psykiske lidelser. Dette ble særlig tatt opp av brukere i store bofellesskap. Flere, tilsynelatende uavhengig av størrelsen på bofellesskapet, snakket også om utfordringer knyttet til det å ha kontrollen og å bevare en opplevelse av å ha et eget hjem. Flere la vekt på at de ikke inviterte andre brukere inn på sitt private område, men kun hadde omgang med hverandre i fellesarealene. Relasjonene ble opplevd som tette nok som de var, og det ble viktig å opprettholde en viss avstand. I bofellesskapene hadde de likevel muligheten til å trekke seg tilbake – det fantes en dør som kunne lukkes når man ønsket å være alene (ibid.).

Rusavhengige

Det har ikke vært noen større reformer i rusomsorgen som har satt boligbehovene til denne gruppen på dagsordenen, slik det har vært for personer med psykiske lidelser og utviklingshemmede. Prosjekt bostedsløse og den nasjonale strategien På vei til egen bolig har likevel gradvis gitt større aksept for at rusavhengige også har rett til bolig (Ytrehus et al. 2008), og en større oppmerksomhet om bo- og tjenestebehov hos rusmiddelavhengige og personer med samtidig rusmiddelavhengighet og psykiske lidelser. I hele denne satsingen for å forebygge og bekjempe bostedsløshet har normaliserings- og integreringsprinsippene vært viktige for oppbygging av boligtilbudet til personer med rusmiddelavhengighet (Ulfrstad 2011; Ytrehus et al. 2008; Hansen & Øverås 2007).

Evalueringen av Prosjekt bostedsløse viste at flere opplevde satsingen på bofellesskap for rusmiddelavhengige som lite vellykket (Ytrehus et al. 2008). Flere av kommunene som deltok i evalueringen, hadde bygget opp bofellesskap for rusmisbrukere, men gått bort fra denne løsningen fordi det ikke fungerte. Dette gjaldt både der man hadde bosatt aktive rusmiddelbrukere sammen, og fellesskapsløsninger som hadde rusfrihet som mål og rettet seg mot personer som nylig hadde gjennomgått behandling, fellesskap der man plasserte unge rusbrukere sammen, og der man blandet unge og eldre misbrukere. Denne studien registrerte at det over tid hadde vært en utvikling mot mer anvendelse av «vanlige boliger» samtidig med utvikling av mer fleksible

tjenestemodeller tilpasset brukernes behov og kommunens ressursituasjon (Ytrehus et al. 2008). Brukerundersøkelsen i forbindelse med Prosjekt bostedsløse 2 år etter viser at brukerne rapporterer misnøye med fellesskapsløsninger. Slik misnøye rapporteres også i internasjonale studier (Ytrehus et al. 2008). Det later altså til å være en utbredt erfaring at det er vanskelig å få bofellesskap for rusbrukere til å fungere.

Flyktninger

Retningslinjene for Husbankens tilskudd til utleieboliger sier at boliger til flyktninger skal prioriteres, og også at kommuner som skal bosette flyktninger, skal prioriteres når tilskuddene tildeles. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som har ansvar for å bosette flyktninger og asylsøkere etter at de har fått opphold, har som nevnt nylig innført bofellesskap som en mulig boform for nyankomne asylsøkere. Selv om bofellesskap nå skal forstås som en del av det ordinære tilbudet, er det få kommuner som tilbyr denne løsningen: Bare 6,3 prosent av landets kommuner har bofellesskap som tilbud, og kun 3,8 prosent oppfatter dette som den mest egnede løsningen for enslige flyktninger (Thorshaug et al. 2009).

En brukerundersøkelse blant flyktninger i bofellesskap gjennomført ved NTNU peker på at det er mange utfordringer relatert til å bruke bofellesskap for enslige flyktninger (Paulsen et al. 2010). En grunnleggende utfordring er at mange har en forventning om å få en egen bolig. Blant utfordringene som framheves, er at flyktningene erfarer at mange av boligene som tilbys, har dårlig standard, videre er det utfordringer relatert til å bo sammen med personer man ikke har valgt selv, konflikter ved å bo tett sammen, behov for privatliv og så videre. Flyktninger kommer ofte fra langvarige opphold i asylmottak, der de har delt både soverom og oppholdsrom og kan ha et særlig sterkt behov for å få noe eget. Flere kan også ha behov for å gjenvinne kontrollen over egen eiendom – å ha noe som er sitt – etter å ha mistet det meste under flukten. Forskerne beskriver at bofellesskapene ofte preges av konflikter om dagligdagse spørsmål, som hvem som styrer fjernkontrollen til TV-en, hvor lang tid den enkelte kan bruke på badet, hvor ofte man skal vaske, om man kan røyke inne eller ikke (Paulsen et al. 2010:30ff). Samtidig er det noen bofellesskap som fungerer rimelig godt, og flere framhever at det er en fordel å ha noen å dele regningene med. Økonomiske forhold kan altså tale for å bli boende i bofellesskap. Et moment som framheves i denne studien, er at bofellesskap for denne gruppen er et midlertidig tilbud (ibid.:22).

De fleste flyktninger som bosettes i kommunene, bor likevel ikke i bofellesskap. Mange bor, alene eller med familien, i kommunale boliger. Flyktninger og innvandrere er overrepresentert i kommunale boliger, og dette gjelder i særlig grad somaliere og irakere som er de sist ankomne flyktninggruppene (Grødem 2011). Det er få studier om erfaringer ved disse boligløsningene for flyktninger. En studie fra Fafo om konsekvenser av å vokse opp under vanskelige boforhold tar blant annet for seg familier med ikke-vestlig bakgrunn i kommunale boliger i Oslo. Studien viser at familier med

flyktningbakgrunn er urolige for hvordan det å vokse opp i kommunale gårder i områder med høy andel kommunale boliger påvirker barnas oppvekstmiljø. De peker på utrygghet, eksponering for sosiale problemer og rus samt at de er urolige for hvordan det å vokse opp i områder hvor en liten andel av befolkningen har norsk som morsmål, påvirker barnas integrering og livssjanser i det norske samfunnet på sikt. Informanter i familier som bor i kommunale boliger integrert i ordinære borettslag eller sameier, er mer tilfredse med egen bosituasjon og vektlegger i stor grad nærmiljøkvaliteter som fremmer integrering som grunnlag for sin tilfredshet (Hansen & Lescher-Nuland 2011).

Oppsummering

Hensikten med dette kapitlet har vært å gi et bakteppe for studien. Vi har gitt en oversikt over de mest sentrale reformene som har gitt kommunene ansvar for bolig og tjenester til mennesker med bistandsbehov, og gjennomgått hvilke statlige føringer for utforming og lokalisering av boliger som har vært gjeldende. Kapitlets del II har gitt en oversikt over eksisterende kunnskap om størrelsen på bofellesskap for ulike grupper.

Mye av informasjonen som er brukt i dette kapitlet, er utarbeidet for andre formål enn det som er intensjonen med vår studie. Flere av studiene vi har sitert, har behandlet boligspørsmål på en relativt overflatisk måte og kun som en del av et større bilde. Husbankens statistikk, som vi har brukt, mangler de fleste indikatorer knyttet til lokalisering og nærmiljø. Vi må derfor være forsiktige med å trekke bastante konklusjoner på bakgrunn av det foreliggende materialet. Tentativt tyder gjennomgangen i dette kapitlet på:

- at de statlige føringene for omsorgsboliger og kommunale utleieboliger, slik disse kommer til uttrykk i Husbankens dokumenter, er omfattende når det gjelder utforming, materialbruk og sikkerhet, men få og svake når det gjelder størrelse og lokalisering,
- at føringene knyttet til størrelse og lokalisering har blitt enda svakere over tid,
- at føringene er enda svakere for tilskuddet til utleieboliger enn for investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem,
- at taket i anbefalingene om antall enheter i bofellesskap har økt over tid; dette er særlig synlig for anbefalingene knyttet til boliger for personer med utviklingshemming.

Det å bygge større bofellesskap og å samlokalisere boliger til ulike grupper later til å ha blitt mer vanlig over tid.

- En ny norsk kartlegging anslår at utviklingshemmede som fikk ny bolig etter 2000, bor i bofellesskap med gjennomsnittlig åtte brukere. 54 prosent av dem som etablerte seg i bolig etter dette tidspunktet, bor i bofellesskap med sju eller flere brukere. Andelene blant dem som etablerte seg tidligere, er lavere.
- Den samme studien anslår at det over tid er blitt mer vanlig å samlokalisere boligene til utviklingshemmede med boligene til andre brukergrupper. Inntrykket av at samlokalisering er relativt vanlig, bekreftes i en studie av boliger for mennesker med psykisk sykdom.
- Husbankens statistikk, med forbehold om at tidsserien er kort, og at mye informasjon mangler, tyder på at størrelsen på prosjektene rettet mot brukere med psykiske lidelser har økt i perioden 2008–2011.
- Husbankens tall antyder også at det er blitt mer vanlig å inkludere eldre med og uten demens i samme prosjekt, men dette kan være tilfeldige utslag av et lite antall til dels svært store prosjekter som fikk tilskudd i 2011.
- Boligen er rammen om hverdagslivet, og hvordan man bor, kan ha stor betydning for livskvaliteten. Det finnes likevel lite systematisk informasjon om hvordan boliger med ulik beliggenhet og bofellesskapenes størrelse påvirker livskvaliteten til brukerne. De studiene som foreligger, tyder på at det er betydelige forskjeller både mellom ulike brukergrupper, og innad i de ulike gruppene, når det gjelder om bofellesskap eller samlokaliserte boliger er en egnet boform, og hva som eventuelt skal til for å få disse til å fungere. Samtidig er det flere studier som peker på at bofellesskap og samlokalisering er krevende boformer for mange. I oversikten vår ser dette i liten grad ut til å gjelde eldre, men for alle de øvrige gruppene er dette tilfellet.

Resten av denne rapporten dreier seg om kommunenes begrunnelser for å bygge store bofellesskap og for å samlokalisere omsorgsboliger i samme område samt om kommunenes erfaringer med de større enhetene.

4 Casestudien

Den viktigste datakilden i denne studien er casestudien som er gjennomført i fem kommuner. I dette, og de to påfølgende kapitlene, presenteres funn fra casestudien. I dette kapitlet gis en beskrivelse av de fem kommunene og deres prosjekter som har mottatt tilskudd fra Husbanken.

Kommunene

Som vi redegjorde for i metodekapitlet, er de fem kommunene i casestudien Halden og Lørenskog kommune i Husbankens region øst, Sandnes kommune i region vest, Trondheim kommune i region Midt-Norge og Meløy kommune i region Bodø. Kommunene har ulik geografi og størrelse. I hver kommune er det et boligprosjekt med samlokaliserte boliger og/eller bofellesskap, dette var et kriterium for å bli inkludert i casestudien. Disse skulle være boligtilbud for personer med tjenestebehov.

For å få vite litt mer om hver enkelt kommune presenteres noen nøkkeltall fra KOSTRA, Statistisk sentralbyrås database for norske kommuner. Det er viktig å presisere at KOSTRA-dataene ikke var grunnlaget for utvalg av kommuner: Kommunene ble valgt i samarbeid med Husbanken, KOSTRA-dataene ble hentet fram i ettertid. Utvalget av kommuner er altfor lavt til at disse dataene kan brukes til å si noe generelt om kommuner som bygger store bofellesskap og samlokaliserte boliger. Snarere har vi tatt utgangspunkt i at her har vi et lite utvalg kommuner som har valgt en bestemt løsning i bolig- og omsorgsfeltet: Finner vi at disse skiller seg systematisk ut fra andre norske kommuner? Hva slags kommuner får vi tak i når vi trekker et utvalg på denne måten? Dette kan KOSTRA-tallene belyse.

Nedenfor presenteres først noen indikatorer for demografien i kommunene. Deretter ser vi på kjennetegn ved pleie- og omsorgstjenestene og noen kjennetegn ved utdanningsnivået til ansatte i de fem kommunene. I alle tabellene 4.1 – 4.3 presenteres også tall for landsgjennomsnittet. I beregningen av landsgjennomsnittet er bydelene i Oslo holdt utenfor. Tabell 4.1 viser noen demografiske kjennetegn for de fem kommunene.

Tabell 4.1 Bakgrunnskjennetegn for kommunene Lørenskog, Meløy, Trondheim, Halden, Sandnes og gjennomsnitt for landet (uten Oslo). 2010.

	Folkemengde	Frie inntekter per innbygger	Andel av befolkningen 67 år og eldre	Andel av befolkningen 80 år og eldre	Andel av befolkningen over 18 år med høyskole-/universitetsutdanning
Lørenskog	33 308	30 910	10,86	3,05	27,28
Meløy	6650	43 525	15,95	6,35	15,89
Trondheim	173 486	30 209	10,96	3,74	36,12
Halden	29 220	33 650	14,89	5,51	22,41
Sandnes	66 245	31 649	9,47	3,10	26,11
Gjen.snitt landet	10 072	42 838	15,56	5,54	19,67

Kilde: Beregninger foretatt av Fafo på basis av KOSTRA-statistikk fra SSB (2012)

Utvalget i casestudien består i hovedsak av relativt store kommuner, som illustrert i tabell 4.1: Fire av de fem kommunene har flere innbyggere enn gjennomsnittskommunene i Norge, to av kommunene er betydelig større enn gjennomsnittet. Likevel er det et stort spenn fra Meløy med kun 6650 innbyggere til Trondheim med mer enn 173 000 innbyggere. Videre har fire av de fem kommunene frie inntekter per innbygger som er lavere enn landsgjennomsnittet, til dels ganske mye lavere. Kun den minste kommunen, Meløy, har frie inntekter omtrent på samme nivå som gjennomsnittet for alle kommuner. Ingen av kommunene kan beskrives som «rike».

Meløy kommune skiller seg ut med en annen aldersfordeling enn de øvrige kommunene. Andelen eldre – både andelen eldre over 67 år og andelen eldre over 80 år – er høyere i Meløy enn i noen av de andre kommunene i utvalget og også noe høyere enn gjennomsnittet for alle kommuner. Dette er særlig tydelig når vi ser på eldre over 80 år. Halden ligger omtrent på landsgjennomsnittet på begge disse indikatorene, mens de øvrige kommunene ligger relativt klart under. Særlig Sandnes kommune skiller seg ut med en lavere andel eldre over 67 år i befolkningen enn de øvrige kommunene og enn landsgjennomsnittet, mens Lørenskog har lavest andel eldre over 80.

Det omvendte mønsteret avtegner seg for andel av befolkningen med høyere utdanning: Her ligger Meløy under landsgjennomsnittet, mens de andre kommunene ligger over. Trondheim skiller seg klart ut, idet 36 prosent av befolkningen har utdanning på universitets- eller høyskolenivå. Også Lørenskog og Sandnes har et utdanningsnivå i befolkningen som er langt over landsgjennomsnittet. Disse tre kommunene må også karakteriseres som presskommuner og har nærhet til flere utdanningsinstitusjoner.

Samlet sett viser tabell 4.1 at tre av kommunene i utvalget er store kommuner, som enten er regionale sentre eller nabokommuner til regionale sentre. De tre kommunene har en ung og relativt velutdannet befolkning, men de har frie inntekter under landsgjennomsnittet. Halden er en middels stor, «middels sentral» kommune, som ligger nær landsgjennomsnittet når det gjelder alder og utdanning i befolkningen. Meløy

er en liten distriktskommune, med en aldrende befolkning og relativt lav andel med høyere utdanning – selv om hver femte innbygger også her har utdanning på høyskole- eller universitetsnivå.

Mange av dem som får tilbud om bolig i samlokaliserte boliger eller bofellesskap, har behov for pleie- og omsorgstjenester. I tabell 4.2 presenteres kjennetegn ved pleie- og omsorgstjenestene i casekommunene og landsgjennomsnitt.

Tabell 4.2 Kjennetegn ved pleie- og omsorgstjenestene i kommunene Lørenskog, Meløy, Trondheim, Halden, Sandnes og gjennomsnitt for landet (uten Oslo). 2010.

	Netto- utgifter til pleie og omsorg per innbygger	Andel netto utgifter til pleie og omsorg av nettoutgifter totalt	Dekningsgrad av institusjons- plasser per innbygger 80 år og eldre	Dekningsgrad av hjemme- tjenester per innbygger 80 år og eldre	Dekningsgrad av hjemme- tjenester per innbygger under 67 år	Andel omsorgs- boliger av omsorgsboliger og institusjons- plasser totalt
Lørenskog	9106	27,64	13,29	30,22	1,39	26,7
Meløy	17 026	36,64	16,59	39,57	4,49	42,0
Trondheim	10 838	33,57	16,83	29,59	1,33	45,1
Halden	14 781	38,63	10,30	41,40	2,52	42,5
Sandnes	10 709	32,01	9,89	32,70	1,36	56,3
Gjen.snitt landet	16 975	35,83	16,11	36,32	2,21	39,9

Kilde: Beregninger foretatt av Fafo på basis av KOSTRA-statistikk fra SSB (2012)

Tabell 4.2 viser at kun Meløy ligger på landsgjennomsnittet for nettoutgifter til pleie og omsorg per innbygger. De øvrige fire kommunene har lavere nettoutgifter til pleie og omsorg enn landsgjennomsnittet. Halden og Meløy er de kommunene i utvalget som har høyest utgifter til pleie og omsorg per innbygger, og også de to eneste casekommunene som ligger over gjennomsnittet i andel nettoutgifter til pleie og omsorg av nettoutgifter totalt. At Meløy ligger såpass høyt, er kanskje ikke overraskende tatt i betraktning at vi tidligere har vist at kommunen har høyere andel eldre enn landsgjennomsnittet. Små kommuner mottar mer økonomisk støtte fra staten enn større kommuner og har også høyere utgifter innen pleie og omsorg. Halden kommune ligger under landsgjennomsnittet i utgifter til pleie og omsorg, men ligger godt over landsgjennomsnittet når det gjelder andelen utgifter som går til pleie og omsorg. Dette må ses i sammenheng med demografien i kommunen (relativt mange eldre) og de relativt lave frie inntektene kommunen har (jf. tabell 4.1). I den andre enden skiller Lørenskog seg ut, med betraktelig lavere netto utgifter til pleie og omsorg enn landsgjennomsnittet og de øvrige kommunene i utvalget. Dette har sannsynligvis sammenheng med den lave andelen eldre over 80 år i kommunen.

Som beskrevet ovenfor går det et hovedskille i pleie- og omsorgssektoren mellom institusjonsplasser på den ene siden og omsorgsboliger på den andre. Det er derfor

relevant å se på hvordan kommunene prioriterer mellom omsorgsboliger og institusjonsplasser. Dette er illustrert i kolonne 3 og 4 i tabell 4.2 for innbyggere over 80 år og også i kolonne 6, som viser andelen omsorgsboliger av det samlede boligtilbudet for personer med tjenestebehov (altså omsorgsboliger pluss institusjonsplasser). Det må understrekes at kolonne 3 og 4 gjelder tilbudet til eldre over 80 år, mens kolonne 6 inkluderer alle brukergrupper. Trondheim kommune skiller seg ut med høy dekningsgrad på institusjonsplasser og lav dekningsgrad i hjemmetjenestene, for eldre over 80 år. For denne gruppen var altså Trondheim, i 2010, en «sykehjemskommune». Samtidig har Trondheim høy andel omsorgsboliger i det samlede tilbudet til alle grupper (kolonne 6), så inntrykket av Trondheim som en «sykehjemskommune» er ikke entydig. Halden framstår som motsatsen: Med høy dekningsgrad i hjemmetjenestene og lav dekningsgrad i sykehjemmene for de eldste eldre framstår Halden som en «hjemmetjenestekommune». Lørenskog og Sandnes har lavere dekningsgrader enn landsgjennomsnittet både på sykehjem og omsorgsboliger, mens Meløy ligger over landsgjennomsnittet på begge. Kolonne 6 i tabell 4.2 viser et interessant fellestrekk ved de fem casekommunene: Alle kommunene i utvalget, bortsett fra Lørenskog, har en høy andel omsorgsboliger relativt til sykehjemsplasser. Andelen er aller høyest i Sandnes.

I tabell 4.3. presenterer vi noen trekk ved ansatte og ansettelsesforhold i pleie- og omsorgstjenestene i casekommunene og gjennomsnitt for landet for øvrig.

Tabell 4.3 Kjennetegn ved ansatte i pleie- og omsorgstjenestene i kommunene Lørenskog, Meløy, Trondheim, Halden, Sandnes og gjennomsnitt for landet (uten Oslo). 2010.

	Andel avtalte årsverk uten relevant fagutdanning	Andel avtalte årsverk med fagutdanning fra videregående nivå	Andel avtalte årsverk med fagutdanning fra høyskole/universitet	Andel heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren
Lørenskog	25,6	41,7	32,7	32,23
Meløy	30,5	45,3	24,2	29,39
Trondheim	20,6	43,1	36,3	29,28
Halden	29,3	45,1	25,6	16,83
Sandnes	26,4	39,4	34,2	21,82
Gjen.snitt landet	26,5	44,8	28,7	22,35

Kilde: Beregninger foretatt av Fafo på basis av KOSTRA-statistikk fra SSB (2012) og statistikk fra PAI-registeret til KS (2011)

De tre første kolonnene i tabell 4.3 viser kjennetegn ved utdanningsnivået til arbeidsstokken i pleie- og omsorgstjenestene i de fem kommunene: andel ufaglærte, andel med utdanning fra videregående skole og andel med fagutdanning fra høyskole- eller universitet. Meløy skiller seg klart ut med høy andel ufaglærte, relativt høy andel med fagutdanning fra videregående nivå og få ansatte med høyere utdanning. På alle disse parameterne ligger Halden omtrent på samme nivå. Trondheim er i den andre enden

av skalaen med lavest andel ufaglærte og høyest andel med utdanning på universitets- eller høyskolenivå. Lørenskog og Sandnes ligger også under landsgjennomsnittet når det gjelder andel ufaglærte og andel med fagutdanning på videregående skole-nivå, mens de har en høyere andel med utdanning fra høyskole og universitet. Det er likevel ingen av disse kommunene som ligger langt unna landsgjennomsnittet på disse indikatorene – det er ingen systematisk tendens til at disse kommunene har høyere eller lavere utdanningsnivå i arbeidsstokken i denne sektoren enn andre kommuner. Når det gjelder antall heltidsansatte, ligger også casekommunene forholdsvis tett på landsgjennomsnittet, men her er mønsteret noe annerledes enn tidligere. Lørenskog, Trondheim og Meløy har flere heltidsansatte enn gjennomsnittskommunen, mens Halden og Sandnes har færre.

Hensikten med denne gjennomgangen av KOSTRA-data har vært å få noe mer bakgrunnskunnskap om de fem casekommunene på områder som er relevante for denne studien. Det har også vært en intensjon å se om de fem casekommunene skiller seg systematisk fra kommunene i landet for øvrig. Hadde de gjort det, ville det indikert at det er spesielle kommuner som velger å bygge store bofellesskap: kanskje kommuner som prioriterer ressurser til omsorgssektoren lavt, eller kommuner med få faglærte ansatte i sektoren. Bildet som framgår av dette kapitlet, er sammensatt, men tre hovedtrekk er verdt å merke seg: For det første er casekommunene, med unntak av Meløy, større enn den norske gjennomsnittskommunen. To av kommunene, i særdeleshet Trondheim, men også Sandnes, er i norsk sammenheng svært store kommuner. At alle kommunene er relativt store, innebærer høyere antall innbyggere med pleie- og omsorgsbehov; store kommuner kan dermed gi et mer differensiert tilbud. Det er mulig at de store kommunene i større grad enn de små bygger store bofellesskap som supplement til de mindre, rett og slett fordi de har flere som skal bosettes, og mer rom for å lage ulike tilbud.⁷ Dette er i tråd med undersøkelsene gjennomgått i kapittel 3, som viser at antallet som bor i samlokaliserte boliger, har økt i alle kommuner unntatt de minste, og at tendensen til å bygge stort er sterkest i kommuner med mellom 20 000 og 50 000 innbyggere (Søderstrøm & Tøssebro 2011). Casekommunene tilbyr ikke kun store bofellesskap eller samlokaliserte boliger, de fleste kommuner har også andre boligtilbud, spredte boliger og mindre enheter.

For det andre har alle casekommunene – igjen med unntak av Meløy – frie inntekter som ligger under landsgjennomsnittet. Meløy ligger på landsgjennomsnittet og kan dermed heller ikke betegnes som en «rik» kommune. Når vi søker etter kommuner som har bygget store bofellesskap, får vi altså et knippe kommuner fra den lavere delen

⁷ Kittelsaa og Tøssebro (2011:23) finner at tendensen til å bygge stort er sterkest i kommuner med mellom 20 000 og 50 000 innbyggere, noe lavere i de aller største kommunene. I norsk sammenheng må likevel kommuner med 20 000 innbyggere og mer beskrives som store.

av inntektsfordelingen. Utvalget her er altfor lite til å konkludere med at dette er en generell tendens, men det er en observasjon.

For det tredje er det verdt å merke seg at alle casekommunene, unntatt Lørenskog, ligger over landsgjennomsnittet på indikatoren «andel omsorgsboliger av omsorgsboliger og institusjonsplasser totalt». Fire av fem casekommuner er altså kommuner som satser på omsorgsboliger framfor tradisjonelle institusjoner (typisk sykehjem). Den femte kommunen, Lørenskog, har vedtatt en pleie- og omsorgsplan for perioden 2010–2015, der det framgår at kommunen bevisst satser på omsorgsboliger i planperioden: Antallet sykehjemsplasser skal ikke reduseres, men den framtidige økningen skal komme som omsorgsboliger (Lørenskog kommune 2010). Også Lørenskog kan altså karakteriseres som en kommune som satser på omsorgsboliger framfor sykehjem, selv om satsingen her har kommet noe senere enn i de andre casekommunene. Denne satsingen på omsorgsboliger må kanskje forstås i lys av inntektssituasjonen i kommunene: Omsorgsboliger er billigere å drifte enn sykehjem og dermed muligens en mer attraktiv måte å organisere omsorgen på for kommuner som har relativt stram økonomi.

En oversikt over prosjektene i de fem kommunene

Som nevnt ovenfor var hovedkriteriet for valg av casekommuner at de har gjennomført bygging av større boligprosjekter som er tildelt tilskudd fra Husbanken. Nedenfor beskrives prosjektene mer detaljert. For å ivareta anonymiteten til informantene bedregir vi ikke hvilken kommune som hadde hvilket prosjekt. To av kommunene har to prosjekter.

Bofellesskap samlokalisert i samme bygg

Et av prosjektene er to bofellesskap med åtte leiligheter i hver, lokalisert i samme bygg. Bygget inneholder i tillegg en avlastningsbolig med seks enheter, der i overkant av 20 brukere har tilbud om avlastning. Alle disse boenhetene er omsorgsboliger, og både leilighetene i bofellesskapene og boenhetene i avlastningsboligen er boliger for utviklingshemmede. Bygget ligger om lag 15 minutters gange fra nærmeste sentrum, som er et sted med buss- og togstasjon og et større kjøpesenter med flere kafeer. Boligkomplekset ligger i utkanten av et boligområde med eneboliger, bygget er plassert mellom dette nabolaget og en sterkt trafikkert vei. Opplevelsen av fysisk integrering i nabolaget blir svekket av at boligkomplekset er inngjerdet, og at det var tett beplantning mellom bygget med bofellesskapene og det øvrige nabolaget.

Bofellesskap i samlokaliserte småhus

Et annet prosjekt består av to småhus i et tun. Småhusene inneholder til sammen tre bofellesskap. Det ene huset kombinerer fire leiligheter til utviklingshemmede med seks avlastningsboliger. En av avlastningsboligene hadde i realiteten en fast beboer på det tidspunktet intervjuet ble gjennomført. Det andre huset inneholder to atskilte bofellesskap: det ene med seks boliger til utviklingshemmede, det andre med åtte boliger til personer med psykiske lidelser. I alt inneholder tunet 18 boliger pluss 6 avlastningsplasser. Dette tunet ligger sentrumsnært. De nærmeste naboene er omsorgsboliger for eldre, men det er relativt kort vei til et ordinært boligområde. Likevel kan det sies at dette er et eget område med konsentrasjon av flere boliger for personer med bistandsbehov, men plassert i nærheten av sentrum.

Bofellesskap samlokalisert med andre omsorgsboliger

En kommune hadde et etablert bofellesskap med åtte plasser til utviklingshemmede, hvor de nå hadde bygget ut dette med to nye leiligheter. Disse sto på undersøkelsestidspunktet klare til innflytting, og bofellesskapet kom deretter til å inneholde ti leiligheter. Denne boligen er lokalisert i et område der det ligger en rekke boliger for personer med tjenestebehov: botilbud for personer med psykiske lidelser, eldre, fysisk funksjonshemmede med kognitiv svikt og døvblinde.

To bofellesskap knyttet til helse- og omsorgssenter

Et av boligprosjektene består av to bofellesskap administrativt knyttet til samme helse- og omsorgssenter: Det ene bofellesskapet har sju plasser, det andre ni. Det ene bofellesskapet ligger nær helse- og omsorgssenteret og er utformet som tomannsboliger i et tun. Området rundt er i stor grad preget av næringsbygg og er ikke et ordinært boligområde. Det andre bofellesskapet er et relativt stort hus i to etasjer. Dette ligger i et vanlig boområde, men med et annet bofellesskap for utviklingshemmede like ved.

Bofellesskap i boligkompleks med samlokaliserte boliger

Et femte boligprosjekt har personer med psykiske lidelser som hovedmålgruppe. Dette er et boligkompleks som kommunen leier av en privat aktør. I boligkomplekset er det tre bofellesskap: to med seks leiligheter og ett med sju. I tillegg har det kommet til 14 enkeltstående utleieleiligheter for samme målgruppe. I alt har dette boligkomplekset 33 leiligheter. Ett av bofellesskapene er brukerstyrt. Det er en egen personalbase i bygget som i hovedsak yter tjenester til dem som har leilighet i bofellesskapene, men også til noen av dem som bor i de enkeltstående leilighetene, eller brukere som bor i egne

leiligheter i boligområdet rundt. Bygget ligger i et etablert boligområde med flere blokker og har butikk i første etasje.

Boligkompleks med bofellesskap for to ulike grupper

Det sjette prosjektet er et boligprosjekt med til sammen 24 leiligheter. Bygget er et modulhus som inneholder ett bofellesskap med tolv leiligheter for utviklingshemmede og ett bofellesskap med tolv leiligheter for personer med psykiske lidelser. Bofellesskapene for de to gruppene er plassert i ulike deler av huset, men med felles inngang. Det er en egen personalbase i tilknytning til boligtilbudet for utviklingshemmede og en personalbase tilknyttet boligtilbudet for personer med psykiske lidelser. I tilknytning til bofellesskapene er det også fellesarealer. Bygget ligger i et område med næringsbygg i nærheten av et boligområde. I samme område er det også lokalisert andre boligtilbud for personer med oppfølgingsbehov.

Boligkompleks med 30 leiligheter

Det siste prosjektet er et utleiebygg med 30 leiligheter. I bygget er det en egen etasje med ti leiligheter for personer med nedsatt funksjonsevne, og i tilknytning til disse leilighetene finnes en egen personalbase for ansatte som yter tjenester til brukerne i disse leilighetene. Det er ikke fellesområder knyttet til leilighetene i dette bygget. I etasjen med de ti leilighetene hvor det er tilknyttet personalbase, er den svært brede gangen benyttet til å etablere sofagruppe og mulighet for å se tv. Alle de 30 leilighetene i bygget har omsorgsboligstandard. Bygget er eid av det lokale boligbyggelaget, men kommunen har tildelingsrett på leilighetene. I bygget skal det fortrinnsvis gis tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne, men i boligtilbudet bor det i dag en mer sammensatt gruppe med en stor andel eldre med behov for omsorgsboliger og andre grupper. Bygget ligger sentrumsnært i et attraktivt område av byen og i tilknytning til et kulturtilbud og et hotell.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjennomgått noen kjennetegn ved kommunene som inngår i studien, og presentert de utvalgte prosjektene i casekommunene. Gjennomgangen viser stor variasjon mellom casekommunene, men tre forhold er verdt å merke seg: 1) Fire av fem casekommuner er større enn gjennomsnittskommunen, to av kommunene er i norsk sammenheng meget store kommuner. 2) Fire av fem kommuner har frie inntekter per innbygger som er lavere enn landsgjennomsnittet, mens den femte kommunen

ligger på landsgjennomsnittet. Ingen av kommunene kan beskrives som «rike». 3) Alle kommunene bortsett fra én har en sterkere satsing på omsorgsboliger framfor institusjoner/sykehjem enn gjennomsnittskommunen. Den ene kommunen som ikke har en stor andel omsorgsboliger i dag, har planmessige målsettinger om å etablere flere omsorgsboliger. En mulig tolkning er dermed at det er kommuner med behov og ønsker om et stort antall omsorgsboliger som i størst grad bygger de store bofellesskapene og samlokaliserer boliger for personer med oppfølgingsbehov. Antallet kommuner i casestudien er så få at dette ikke kan overføres til å gjelde norske kommuner generelt.

Prosjektene som inngår i studien, varierer i størrelse, når det gjelder brukergrupper og beliggenhet. Det som kjennetegner flere av prosjektene, er at de er mellomstore eller store bofellesskap med mellom sju og ni brukere, de største bofellesskapene har tolv enheter – og de ligger tett samlokalisert med andre boligtilbud. Bofellesskapene kan ligge i samme bygning eller i samme tun, eller de er lokalisert i områder med mange andre boliger for personer med tjenestebehov. De to boligprosjektene som retter seg, helt eller hovedsakelig, mot personer med psykiske lidelser, og det ene boligprosjektet for personer med nedsatt funksjonsevne / andre grupper er større enn de fire som retter seg helt eller hovedsakelig mot personer med utviklingshemming.

Veilederen fra Husbanken (HB 8.F.7) anbefaler at bofellesskap for utviklingshemmede ikke har flere enn maksimalt åtte enheter. Tre av bofellesskapene i denne studien er større enn dette, med ni, ti og tolv brukere, mens to er på grensen med åtte brukere. Ett av prosjektene har sju brukere. Ett av prosjektene har bare fire leiligheter for personer som bor fast, men dette prosjektet ligger på et tun med en større bolig med flere leiligheter og omfatter også flere enheter i en avlastningsbolig. Når to bofellesskap med åtte leiligheter hver ligger ved siden av hverandre, kan dette vurderes som et tilbud for 16 personer selv om de strengt tatt er to enheter. Veilederen gir ingen retningslinjer for antallet enheter i boliger for personer med psykiske lidelser, og her er også prosjektene særlig store: Ett av prosjektene omfatter 30 leiligheter, det andre 33. Disse er riktignok fordelt på tre bofellesskap og 14 enkeltleiligheter, men er uansett en samlokalisering i samme bygg av svært mange boliger til en bestemt gruppe. Prosjektene i studien illustrerer dermed et av poengene som har vært oppe i debatten: Enhetene i seg selv kan være relativt små, men tett samlokalisering kan likevel skape et institusjons- eller «getto»-preg. Dette gjelder prosjekter som gir tilbud til utviklingshemmede, prosjekter som gir tilbud til personer med psykiske lidelser, og prosjekter som samler flere grupper.

Hva er grunnene til at kommunene bygger såpass store enheter, og hvilke erfaringer har de fem kommunene med de store bofellesskapene? Dette er temaene i de to neste kapitlene.

5 Kommunenes perspektiver

I dette kapitlet presenterer vi hva informantene fra de fem kommunene sier om deres perspektiver og begrunnelser for å etablere samlokaliserte kommunale boliger og store bofellesskap. Litteraturgjennomgangen viste at føringer fra sentrale fagmyndigheter, herunder instruksjonene til Husbanken som er nedfelt i Husbankens anbefalinger, går i retning av at man bør bygge små fellesskap, det samme gjør gjennomgående anbefalingene fra bruker- og pårørendeorganisasjoner. Innledningsvis viste vi også at etablering av store enheter og samlokalisering er politisk brennbart. Intervjuene i kommunene viser at kommunene er klar over føringene om at mindre enheter anbefales, og at integrering er et mål. Likevel tyder gjennomgangen i kapittel 3 på at mange kommuner etablerer relativt store fellesskap, og det ser ut til å være en utvikling i flere kommuner med samlokalisering av boliger for personer med tjenestebehov i samme område. Hvilke faktorer påvirker kommunenes valg, og hvordan begrunner kommunene de valgene de gjør? Dette er temaene i dette kapitlet.

Som redegjort for innledningsvis har vi tatt utgangspunkt i at ulike faktorer kan tenkes å påvirke prosessen i forkant av valget om å etablere større bofellesskap eller samlokaliserte boliger. Vi har altså i intervjuene tatt opp fire forhold som kan forklare utviklingen med at kommunene velger å bygge stort:

- Hensyn til økonomi
- Hensyn til ansatte
- Hensyn til brukerne
- Hensyn til lokalt handlingsrom

Presentasjon og analyser av data er organisert rundt de fire hensynene: hva informantene sa om betydningen av økonomi, om hensynet til ansatte, hensynet til brukerne og betydningen av lokalt handlingsrom. I tillegg til de fire hensynene har vi også stilt spørsmål til de kommunale lederne om samarbeidet med Husbanken og hvilke føringer Husbanken hadde lagt på prosjektene. Her presenterer vi også hva informantene i Husbanken sa om sin praksis med å vurdere boligenes beliggenhet og størrelse når kommunene søker investeringstilskudd eller tilskudd til utleieboliger.

Før vi ser nærmere på hva som er kommunenes begrunnelser for å bygge «stort», gis en oversikt og vurdering av boligbehov i kommunen.

Oversikt over boligbehov

Alle casekommunene mener at de har relativt god oversikt over boligbehov i kommunen. Den ene casekommunen har svært god oversikt over boligbehov for ulike grupper med bolig og tjenestebehov. I denne kommunen er det foretatt en kartlegging av boligbehov for ulike grupper. Dette har særlig vist at kommunen mangler tilstrekkelige boligtilbud for personer med rusproblematikk, men ikke minst for personer med samtidig rusproblematikk og psykiske lidelser. I tillegg har kommunen kartlagt boligbehov hos personer med utviklingshemming, personer med nedsatt funksjonsevne og omfattende tjenestebehov, personer med psykiske lidelser og estimerer over boligbehov blant eldre. Kommunen har også kartlagt boligbehov blant flyktninger. En av informantene sier at de har god oversikt over framtidige boligbehov blant personer med utviklingshemming i kommunen. Dette skyldes at de fleste barn eller unge med utviklingshemming som fortsatt bor hjemme, har en eller annen form for tjenester eller kontakt med kommunen, mange en egen ansvarsgruppe etablert rundt den enkelte. Kommunen har dermed mulighet til å vite når det eventuelt vil bli behov for bistand til etablering i egen bolig. Dette gjelder også barn og unge med nedsatt funksjonsevne og oppfølgingsbehov eller andre med kroniske lidelser. Også i en annen kommune sier informanter at de har oversikter over mange med kjente boligbehov, som personer med utviklingshemming og personer med psykiske lidelser, i tillegg til flere andre personer som mangler boliger nå. Flere kommuner har også oversikter over hvor mange av dem som defineres som vanskeligstilte på boligmarkedet i kommunen, som har behov for tjenester eller bistand for å klare å bo i egen bolig.

På spørsmål til en informant fra kommunal ledelse i en av casekommunene om å beskrive den boligsosiale situasjonen i kommunen svarer informanten resolutt:

«Anstrengt! Det er svaret på det.»

Informanten beskriver hvordan det er stort press i boligmarkedet og stort behov for boliger generelt. I tillegg har de et stort behov blant ulike grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet, deriblant grupper med behov for både bolig og tjenester. Denne virkelighetsbeskrivelsen gikk igjen i flere av de andre kommunene.

I to av kommunene sier informantene i kommunal administrasjon at deres kommune er en «hjemmetjenestekommune». Dette er kommuner som har valgt å etablere omsorgsboliger med tilgang til heldøgntjenester framfor sykehjem, og som har vektlagt at flest mulig eldre skal kunne bo hjemme så lenge som mulig. Som vi har vist i kapitlet om de ulike casekommunene, er de alle kommuner som ser ut til å ha satset på omsorgsboliger. Da vi spurte informantene i kommunene om hvorvidt de hadde noe oversikt over hvilke boligløsninger de ulike gruppene ønsket, eller brukernes egen opplevelse av boligbehov, så hadde de ikke det.

I en kommune sa en informant som også var med i tildeling av boliger, at de alltid snakket med personer som hadde behov for en tilrettelagt boligsituasjon, og derfor visste noe om hva den enkelte ønsket. Denne personen var opptatt av at brukerne hadde ulike boligønsker, og at det følgelig var behov for et kommunalt boligtilbud med mange ulike boligløsninger. Noen ønsker å bo i egen leilighet i ordinære boligområder, mens noen ønsker bofellesskap eller nærhet til personalbaser. Denne informanten var opptatt av at den enkelte bruker skulle ha innflytelse og mulighet for valg av boligsituasjon. Informanten hadde ofte tatt brukere med bistandsbehov med rundt og vist fram de ulike boligtilbudene i kommunen.

I en annen kommune svarte informantene i administrasjonen raskt at de hadde erfaringer med at mange foreldre til utviklingshemmede ønsket store enheter slik at brukerne fikk flere å være sammen med, og fordi det gir bedre mulighet for et faglig godt tilbud. I denne kommunen ble det også referert til foreldreinitiativ for å etablere boligløsninger for barn med utviklingshemming og at informantene i kommunen da erfarte at størrelse ikke er det viktigste hensynet. Samtidig er det helt klart at det ikke er gjort noen vurderinger eller kartlegginger av boligønskene til ulike grupper i kommunen med bolig- og tjenestebehov. I en kommune hadde de hatt en lokal brukerundersøkelse i hjemmetjenesten for eldre om hvilke boligønsker de hadde i forbindelse med et spesifikt planlagt boligtilbud i området. Denne undersøkelsen viste at det for denne gruppen eldre var hensynet til sentrumsnær beliggenhet som var viktigst. Denne brukerundersøkelsen har hatt innflytelse på planleggingen av omsorgsboligtilbudet i kommunen.

Dersom det i kommunene ikke finnes kartlegginger av boligønsker, så blir brukerrepresentantenes synspunkter viktige. Alle planer om nye boligprosjekter legges fram for rådet for funksjonshemmede i kommunene for brukerhøring. I den ene casekommunen sier brukerrepresentanten at kommunen glemte å legge det mest omstridte boligprosjektet fram for høring i rådet. Generelt viser intervjuene at kommunene er svært klar over holdningene Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) har til store enheter og samlokalisering. Samtidig er det slik i tre av kommunene at informantene i kommuneadministrasjonen sier at andre brukerorganisasjoner og ikke minst pårørende som tar kontakt, har mer sammensatte holdninger til dette. Brukerrepresentanter fra andre organisasjoner som vi har intervjuet, deler skepsisen til stor enheter, men framhever at andre faktorer som beliggenhet, boligstandard og størrelse på enhetene, samt tilstrekkelige tjenester, også er viktige faktorer. I et tilfelle har rådet for funksjonshemmede støttet opp under planene for et stort boligprosjekt, men brukerrepresentanten sier at de i ettertid mener at de premissene som lå i det prosjektet de fikk presentert, ikke er tilfredsstillende. Dette handlet blant annet om at de mener at målgruppen for boligprosjektet er endret.

En oppsummering av kommunenes tilbakemeldinger om boligbehov er at det i alle kommunene formidles et omfattende behov for boliger til personer med tjeneste-

behov framover. I tillegg er det i noen av kommunene stort press i boligmarkedet, og en av kommunene erfarer at dette fører til at flere står i fare for å bli vanskeligstilte på boligmarkedet. Alle kommunene har en oversikt over ulike grupper med behov for bolig og behov for bolig og tjenester. Ingen av kommunene har utført noen form for kartlegging av boligønsker i de ulike gruppene.

Det er viktig å understreke i denne sammenhengen at selv om kommunene har bygget store bofellesskap eller samlokalisert flere boliger, er ikke dette det eneste boligtilbudet de har til de aktuelle gruppene. Casekommunene besitter også andre boliger, som andre bofellesskap med ulik størrelse og leiligheter spredt i alminnelig bebyggelse, og enetiltak i separate boliger. Hjemmetjenestene gir tilbud til brukere med svært ulik bosituasjon. I hvor stor grad brukere har anledning til å velge ulike boligløsninger, er selvsagt et helt annet spørsmål, i og med at tilgjengeligheten til boliger er ulik i kommunene, og at noen av kommunene har stor mangel på boliger for personer med oppfølgingsbehov. I fire av våre fem casekommuner presiserte informanter fra kommuneadministrasjonen at de store bofellesskapene eller kompleksene med samlokaliserte boliger alle er boligtilbud for personer med omfattende tjenestebehov og behov for en tilrettelagt boligsituasjon, mange med behov for døgnbemanning. Dette mener de gjør at enkeltstående leiligheter i ordinære boligområder ikke er et egnet tilbud til disse. De presiserer at det finnes botilbud med ambulante tjenester til dem som ikke har behov for like omfattende tjenester. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 7, var ofte brukergruppene i de ulike boligtilbudene mer sammensatte da vi besøkte de aktuelle boligtilbudene enn de i utgangspunktet ble beskrevet som av kommuneadministrasjonen.

Hensynet til økonomi

Alle informantene som jobbet på sentralt nivå i kommunene, ble spurt om hvilken vekt de mener økonomiske rammer/hensyn har hatt da de planla boligprosjektene. Flere av de ansatte og informanter fra brukerorganisasjoner brakte selv opp temaet økonomi i intervjuene uten at vi spurte direkte om dette. Det varierte mellom kommunene hvor mye de vektla økonomiske hensyn. I noen intervjuer opplevde vi at dette ble underkommunisert – ikke fordi informantene ikke ville snakke om det, men fordi det var så innarbeidet i kommunens måte å tenke på at de knapt nevnte det. At man måtte ta hensyn til økonomi i planleggingen av boliger, ble tatt for gitt. Dette kom fram for eksempel når informantene snakket om prosjekter som ikke var blitt noe av, eller løsninger som ikke var valgt: «Nei, det hadde vi ikke økonomi til», kunne informantene si, med et tonefall som signaliserte at dette var et uangripelig argument. Var prosjektet åpenbart kostnadsdrivende, var det ikke mer å diskutere.

Informantene i to av kommunene signaliserte likevel at økonomiske argumenter ikke hadde spilt en sentral rolle i beslutningen om å bygge de store og samlokaliserte enhetene. På direkte spørsmål om hvilke økonomiske vurderinger kommunen hadde gjort, begynte en informant å snakke om de økonomiske fordelene ved omsorgsboliger framfor sykehjem for eldre. Da spørsmålet ble gjentatt og presisert, svarte informanten at det var ikke gjort direkte beregninger av kostnadene. Han sa:

«men det sier seg selv at man ved å ha boligene samla kan utnytte ressursene på en litt annen måte».

Her viste det seg at informanten med «ressurser» primært tenkte på tjenestetilbudet og personale. En annen informant, ansatt i en kommunal lederstilling i samme kommune, uttrykte også at selv om de ikke har gjort eksakte beregninger, så var innsparinger særlig relatert til at enhetene kunne ha felles natt-tjeneste. I denne kommunen var det også planlagt et større omsorgssenter for eldre, som skulle inneholde svært mange enheter. Denne hadde nettopp vært til politisk behandling, og i denne, ferskere, saken var de økonomiske for- og motargumentene mer eksplisitte. Den ene informanten påpekte fordelene med å samle alt på ett sted, særlig med tanke på å redusere kjøreavstander og bruke personalet mer effektivt. Den andre påpekte også stordriftsfordelene, men framhevet samtidig at denne løsningen forutsatte at fullt brukbare kommunale bygg ble revet til fordel for et stort nybygg. Om dette samlet sett var den mest gunstige løsningen, rent økonomisk, var denne informanten usikker på.

Nettopp dette med besparelser relatert til nattevakt ble nevnt av flere. En informant i en kommunalledelse sa at det ikke er boligene som koster kommunen. Ved hjelp av tilskuddsmidler fra Husbanken og at den enkelte som leier, betaler husleie, mente hun at det ikke er boligene som er ressursspørsmålet, det er tjenestene. Når det gjelder tjenestene, så er å utnytte personalet mer effektivt en viktig faktor. Hun sa:

Jeg tenker på kostnadene rett og slett i forhold til personale. Om du kan bruke personalet mer effektivt når du har litt større kompleks. En nattevakt kan for eksempel like godt betjene seks leiligheter som tre.

En informant beskrev hvordan antallet yngre brukere med behov for bolig og tjenester øker hvert år. Hun mente at et moment er at dette er brukergrupper hvor det i økende grad også følger med krav og rettigheter. Hun beskrev hvordan utgiftene øker hvert år, og at de derfor mente det er nødvendig å gjøre noen grep for å kompensere. Informanten sa:

Om vi har større enheter, så ville vi spart penger i personalkostnader. Og det er det som koster.

Felles nattevakt og effektiv personalutnyttelse er viktige faktorer også her. Denne kommunen hadde etablert et større boligkompleks, og denne prosessen var sterkt motivert

av å kunne etablere attraktive samlokaliserte boliger for yngre brukere med nedsatt funksjonsevne og på denne måten påvirke hvor brukerne ønsker å bo. De ønsket å kunne komme etablering i andre boligløsninger i forkjøpet og hindre en situasjon hvor personer med omfattende oppfølgingsbehov bor spredt rundt i ulike boområder. Dersom en person med omfattende tjenestebehov flytter hjemmefra og får seg egen bolig, så vil kommunen ha ansvar for å yte tjenester. Informanten fortalte:

I verste fall kan det jo ende opp med at kommunen driver og yter bistand til brukerne i én og én leilighet rundt omkring i byen.

I denne kommunen hadde de planlagt et boligkompleks spesifikt innrettet mot yngre brukere fordi de visste at det var flere som ville ha behov for bolig de nærmeste årene, og de ønsket å være proaktive.

I flere kommuner var det informanter som nyanserte hvor mye det egentlig var mulig å hente på store enheter eller samlokalisering. Noe av dette handlet om brukergruppe og hvor mye tjenester den enkelte bruker har behov for. I en kommune ser vi at det er diskusjoner om hensyn til fag versus hensyn til økonomi. En informant fortalte dette om diskusjoner relatert til planlegging av framtidige boliger for utviklingshemmede i kommunen:

Noen mener jo at en burde sanere bort en del av leilighetene vi har, og erstatte dem med tilbud med tolv enheter. Noen mener det. Ikke fagmiljøet vel å merke, men andre som ser på økonomien, synes det.

I to kommuner hvor boligtilbudet vi konsentrerte oss om, var for utviklingshemmede, mente informantene at tjenestene var intensive, og at mange brukere uansett krevde én-til-én-bemannning. Den ene av informantene var svært tydelig på dette: Noen i hans kommune ville bruke økonomiargumentet for å fremme den samlokaliserte løsningen, men han som kommunal leder hadde advart mot dette. Han hadde påpekt nettopp behovet for én-til-én-bemannning, slik at det var lite personalressurser å spare på samlokalisering. En informant i en annen kommune var inne på det samme da han sa:

Jeg er ikke så sikker på at det alltid er så økonomisk å ha de der store, svære byggene. For vi må jo dele dem inn i avdelinger, og de er ganske selvgående, så det eneste vi kanskje kan dele på, er noe på natta. Så stordriftsfordelene i denne sektoren er ganske begrensa.

I denne kommunen framhevet begge informantene i sentraladministrasjonen at de hadde noe innsparing på nattbemannning, men med litt ulike holdninger til hvor betydningsfullt dette var. I en kommune utdypet de dette med at det er noen forbehold på hvor mye det er mulig å spare. En informant fortalte:

I forhold til nye boliger så er det litt variabelt i forhold til behovet. Har du en bruker med behov for omsorg døgnet rundt, så spiller det ingen rolle hvor han bor. Om du ikke kan dele på personalet med noen andre, men trenger bistand hele tiden. Da er det ikke nødvendig å tenke samorganisering. Men når det ellers gjelder utviklingshemmede, så tenker vi nok at vi øker til seks, kanskje til åtte, i hver bolig.

Dette viser at kommunene er bevisste både på hvilken type brukere det er mulig å oppnå kostnadsbesparelser for ved å etablere store enheter og samlokalisering, samt på at det er ulike forbehold relatert til hvor mye det er mulig å spare.

Informantene i en kommune var opptatt av at det er grenseverdier for størrelse og kostnadseffektivitet: Det kunne være billigere å bygge stort enn å bygge smått, men bare inntil en grense. Ble det for stort, måtte man uansett dele opp bofellesskapet i mindre enheter, man måtte ha flere personalbaser, og tjenestene kunne bli tyngre å administrere. Kommunene signaliserte at både «for stort» og «for smått» var uheldig ut fra et økonomisk synspunkt, og da særlig med henblikk på administrasjon og ledelse. I en kommune er kostnader relatert til fasiliteter for de ansatte et moment. Strengere krav i arbeidsmiljøloven til fasiliteter for ansatte gjør at det kan være økonomiske besparelser ved å ha flere boligenheter på samme sted. Dette handler om krav til garderobe, nattevaktrom osv. for ansatte i tilknytning til boligløsninger, det vil si personalbaser. En informant i denne kommunen sa at ved å bygge flere boligenheter knyttet til en personalbase, så får en større nytte av kostnadene ved å etablere disse løsningene.

I tre casekommuner gjorde informanter et poeng av den statlige kompensasjonsordningen for særlig ressurskrevende brukere av pleie- og omsorgstjenester. Dette er et tilskudd som forvaltes av Helsedirektoratet, og som har til hensikt å sikre at særlig ressurskrevende brukere får et best mulig tilbud uavhengig av kommunens økonomiske situasjon. Innslagspunktet for tilskuddet var 895 000 kroner i 2011. Hvis kommunene hadde netto lønnsutgifter utover dette i forbindelse med tjenester til en enkelt bruker, dekket staten 80 prosent av det overskytende. En av informantene nevnte denne ordningen i forbindelse med en bruker som ikke kunne bo i bofellesskap, og som måtte få enetilbud. Informanten framhevet at situasjonen til brukeren tilsa at dette var noe kommunen var nødt til å gjøre, uavhengig av utgifter, men at det heldigvis var mulig å få et tilskudd. Den andre informanten nevnte tilskuddet i en generell diskusjon om utgifter knyttet til pleie og omsorg. Interessant nok mente denne informanten at tilskuddet innebar at kommunene hadde små incentiver til å effektivisere. Kommunene kunne redusere lønnsutgiftene per bruker helt ned til 895 000 kroner i året uten at det gjorde særlig forskjell i kommunebudsjettet, slik effektivisering kom hovedsakelig staten til gode. Slik denne informanten så det, svekket dette tilskuddet de økonomiske argumentene for å bygge større bofellesskap for de krevende brukerne ganske betraktelig.

I flere kommuner var informantene opptatt av at det er nødvendig med ulike boligtilbud. For noen brukere er det best å bo i selvstendige leiligheter, for andre kan

bofellesskap være et godt tilbud. For brukere med svært omfattende behov for tjenester mente flere kommuner at det er lite å hente økonomisk på samlokalisering. Noe handler også om hvilke tjenester den enkelte har behov for. I en annen kommune var ledelsen bevisst på at det kunne være mulig å oppnå økonomiske besparelser med samlokalisering av boliger for brukerne som har omfattende tjenestebehov, men hvor utgiftene ligger rett under innslagsgrensa for den statlige kompensasjonsordningen. Igjen er det mer effektiv disponering av tjenesteutøvere og felles nattevakter som er hovedargumentene.

Skal man diskutere økonomien i bygging av bofellesskap eller andre former for samlokaliserte omsorgsboliger, er det nødvendig å skille mellom investering og drift. Flere av informantene påpekte at det ikke er investeringsutgiftene til bygget som er utfordringene. Finansieringsmuligheter og tilskudd i Husbanken, sammen med at de som leier der, skal betale husleie og ofte kan motta bostøtte, gjør at disse prosjektene er bærekraftige. Likevel skal det ikke underslås at det er betydelige kostnader relatert til å bygge store boliger. For noen er tomtekostnader et spørsmål, men kanskje mer enn tomtekostnader er det, som vi skal komme tilbake til, et spørsmål om tilgang til egnede tomter. Mange mener at det er driften som er den store kostnaden, og man kan se for seg innsparinger på driften når mange boliger bygges sammen. Samtidig er det som vist kommuner som ikke nødvendigvis mener det er rom for så store innsparinger her heller. Det kan se ut som en del forutsetninger må være på plass for at «større» skal bli lik «billigere». Disse forutsetningene er knyttet både til eksisterende boligmasse og til behov hos brukerne som skal inn i prosjektet. Som vist over er det ulike vurderinger av hensiktsmessighet og mulighet for innsparing ved store enheter for ulike grupper. Et annet moment er også geografien i kommunen: Spørsmålet om «tid som går bort i kjøring», har en annen vekt i store og spredtbebyggede kommuner enn i tettbyggede strøk. Et siste moment er kravene til fasiliteter for ansatte som kan være et argument for etablering av flere enheter tilknyttet til personalbaser.

Flere av kommunene som har bygget større prosjekter, avviser at økonomien var en viktig årsak. Handler dette om at de oppfatter det som lite legitimt å innrømme at de tenker økonomi i møte med sårbare brukere? Informantene underkommuniserer ikke at de jobber under klare økonomiske begrensninger: «Vi har jo pressa økonomi», «vi må få mest mulig ut av de pengene vi har, det har vi jo plikt til!» Løsninger som åpenbart var svært kostnadsdrivende, som små grupper av omsorgsboliger i hver grend i kommunen, ble uten videre avvist med henvisning til økonomien. I to av kommunene formidlet informantene likevel at forskjellene mellom enkelttiltak og samlokaliserte boliger var relativt ubetydelige, og at det ikke var finregnet på dette i forkant av vedtaket om lokalisering. Det var andre hensyn som var avgjørende for beslutningen om samlokalisering.

Hensynet til ansatte

Hensynet til ansatte viser seg i de kvalitative intervjuene å være en viktig begrunnelse for å etablere store bofellesskap og samlokaliserte boliger. Informantene la særlig vekt på tre momenter: store bofellesskap og samlokaliserte boliger ble sagt å gi bedre fagmiljø, gjøre det lettere å rekruttere kvalifisert personell og gi mulighet til en mer effektiv organisering av tjenester til brukerne. Ingen av disse faktorene handler om boligene i seg selv, men om de tjenestene brukerne som bor i de ulike boligløsningene, har behov for. Indirekte kan man si at dette handler om boligene som ramme for tjenesteutøvelse.

I fire av fem kommuner sa kommunal ledelse at hensynet til ansatte har vært viktig i planleggingen av de nye boligløsningene med mange enheter. Disse gir grunnlag for etablering av personalbaser tilknyttet boligene og derigjennom et større og ifølge informantene potensielt bedre fagmiljø. En av informantene sa:

Det er mange enheter, men alle har egne leiligheter. Og det gir mulighet for å rekruttere godt faglig personell, faglig kvalifiserte folk. Det blir et fagmiljø.

Mens vi tidligere har vist hvordan mange informanter tonet ned hensynet til økonomien, kom hensynet til stabile fagmiljøer eksplisitt fram hos de fleste kommunene. I en kommune sa en informant i kommunal administrasjon:

Begrunnelsen for å bygge større var å få et større fagmiljø.

For å bevare fagfolk ser vi at det lønner seg å få fagmiljøer i disse boligene [...] Det blir et bedre tilbud, det er vår erfaring.

Vi ser her at denne informanten knytter sammen fagmiljø og mulighetene for at kvalifiserte ansatte skal ønske å bli værende i jobben. I mange intervjuer blir et godt fagmiljø også knyttet til at det er lettere å rekruttere kvalifiserte fagpersoner eller egnede personer for jobben. I to av kommunene hvor boligtilbudet var for personer med utviklingshemming, hadde flere av dem som bodde der tidligere, bodd i små enheter eller enetiltak. En begrunnelse for å etablere et tilbud med større enheter var at kommunen erfarte at i enetiltakene ble fagmiljøene svært små – ofte var det bare én ansatt sammen med brukeren. To av kommunene hadde opplevd at det kunne være vanskelig å rekruttere fagfolk til denne typen arbeidssituasjon, og også at det var et problem å få nok ansatte ved behov. I mangel på tilstrekkelig kvalifisert personell ble det ofte brukt ufaglærte vikarer, noe som ble ansett som lite tilfredsstillende i omsorgen for brukere med behov for omfattende oppfølging. En konsekvens av dette var ifølge informanter i to av kommunene at det påvirket fagligheten og kunne føre med seg en risiko for overdreven bruk av makt og tvang. De erfarte at det dannet seg «subkulturer» rundt enkeltbrukere, miljøene ble «lite transparente». En informant fortalte at de så at det utviklet seg dårlige fagmiljøer:

Det laget seg en egen etikk som ble utvannet og utvannet, og til slutt var ikke fagligheten gjenkjennelig, og da hadde man ikke folk rundt seg som korrigerter.

Ingen av informantene antydte at det hadde skjedd direkte overgrep mot brukerne, men at de erfarte at det hadde vært hendelser relatert til bruk av tvang og makt. I begge disse kommunene var boligtilbudet planlagt for personer med utviklingshemming med omfattende behov for bistand og for flere med utagerende atferd. Å etablere større bofellesskap ble sett på som en mulighet for å få et større og bedre fagmiljø.

I tillegg til ønsket om et større fagmiljø og rekruttering av personell blir hensynet til tjenesteorganisering framhevet. Flere informanter snakker om muligheten for mer effektiv utnyttelse av personalressursene, mulighetene for felles nattevakt, mulighetene for bedre turnusordninger, og i en kommune ble det også nevnt at større bofellesskap eller samlokalisering av boliger ble sett som en mulighet for å få personalbaser med flere ansatte i hele stillinger.

I den ene kommunen ble framstillingen av at større bofellesskap og samlokaliserte boliger ville gi bedre fagmiljø og rekruttering til tjenestene, utfordret. Kommunal ledelse her sa at det viktigste hensynet til ansatte var muligheten for en mer effektiv tjenesteorganisering. Med hensyn til fagmiljø mente informanten at dette ikke hadde vært et viktig argument siden det var et mål at alle i pleie- og omsorgstjenesten skulle ha tilgang til et godt fagmiljø. Holdningen hos informanten fra kommunal ledelse i denne kommunen var at kommunen kunne tilrettelegge for tilgang til et godt fagmiljø uavhengig av størrelsen på bofellesskap og samlokalisering av enheter. Informanten framholdt at for eksempel hjemmesykepleien i kommunen jobbet ambulant ute i brukernes egne hjem, men hadde et godt fagmiljø i sin base. Derimot framhevet denne informanten muligheten for god tjenesteorganisering og at dette igjen kunne bidra til et godt og stabilt arbeidsmiljø.

Hensynet til brukerne

I alle kommunene ble det pekt på at et viktig argument for å etablere de aktuelle boligløsningene har vært å legge til rette for at brukerne får tilgang til et godt tjenestetilbud. Over har vi presentert kommunenes begrunnelser når det gjelder hensyn til ansatte, ofte handlet disse argumentene om etablering av bedre fagmiljø og bedre tjenesteorganisering, og at dette igjen gir brukerne et bedre tjenestetilbud.

Som vist over er det to casekommuner som sier at en hensikt med boligløsningene var å få mulighet til å etablere et større og bedre fagmiljø tilknyttet boligene. Dette skulle bidra til større faglig bevissthet i tjenesteutøvelsen overfor brukerne og i dette tilfellet forebygge bruk av makt og tvang. I den ene kommunen viste man konkret til to

bofellesskap der brukerne hadde store og sammensatte problemer. I den andre kommunen ble utbyggingen av et større bofellesskap begrunnet i behovet for å skape et bedre tilbud for brukere med store oppfølgingsbehov som tidligere hadde hatt enetiltak. På spørsmål om man ikke kunne flyttet disse brukerne fra enetiltak til små bofellesskap, med fire eller seks boliger, ble det vanskelig for informantene å svare. Hovedbudskapet var at jo flere boliger man har sammen, jo flere ansatte er det i fellesskapet, og flere ansatte i seg selv gir større trygghet både for ansatte og brukere.

Et annet poeng som handler om hensyn til brukerne, er mulighet for større fleksibilitet. En informant sa:

Små bofellesskap kan ha kjempedårlige turnuser, og da kommer de seg ikke ut, for det er ikke folk.

Sitatet ovenfor illustrerer hvor innvevd hensynet til ansatte og hensynet til brukere er i hverandre: «Kjempedårlige turnuser» for de ansatte ble til en begrensning av brukernes livsutfoldelse, siden de ikke kom seg ut av boligen på grunn av personalmangel. Også andre informanter pekte på muligheten for mer fleksibilitet, flere ansatte og faste personer som gir stabilitet i oppfølgingen av brukerne.

Kommunene gjorde også vurderinger av hensynet til brukerne og av hensynet til økonomien. En informant fra kommunal ledelse i en kommune fortalte om ulike boligtilbud for brukere med ulike behov, og så sa hun:

Det går i forhold til behov hos den enkelte – behov for plass. Utagering og sånne ting. Noen er ikke egna til å bo i større enheter. Sånn er det jo – det er forskjell på det. Så er det det som alle andre kommuner ser – at det kunne vært mer kostnadseffektivt å samle det i større kompleks. Vi tenker nok ikke å lage store bokompleks, blokker med utviklingshemmede, men der vi kunne lagt på et par leiligheter, så hadde det vært til stor hjelp.

Informanten ga uttrykk for at store løsninger kan gi besparelser for kommunen, men det er en grense for hva som er faglig forsvarlig for brukeren. Denne informanten påpekte også at det er en diskusjon i kommunene mellom hensynet til fag og kvalitet for brukeren på den ene siden og økonomiske hensyn på den andre.

Et argument i flere av kommunene er at store enheter og samlokalisering gir mulighet for fellesskap mellom personer som bor der. I noen tilfeller henviste kommunal ledelse til pårørende som har sagt at de ønsker større bofellesskap for sine barn med utviklingshemming fordi dette gir mulighet for fellesskap og forebygger ensomhet. En informant sa:

Erfaringer fra tidligere sier at de fleste ønsker å ha et fellesskap med noen. De trekker ut i fellesområdene.

En annen informant understreket også bofellesskap og samlokalisering som en måte å forebygge isolasjon og ensomhet. Han sa:

Vi vet jo at mange av dem som bodde for seg selv, tidligere var isolert og ensomme. Noen av dem som søkte til xxx (stort bofellesskap), hadde en slik bakgrunn. Ikke kontakt med noen. Noen trenger trygge rammer i et fellesskap.

Denne informanten formidlet også at det var brukere som hadde fortalt at de var ensomme og mistrives med å bo alene. Informanten var likevel svært bevisst på at de har ulike tilbud, og at folk er forskjellige. Det å gi mulighet for fellesskap i boligløsningene er likevel ikke et hensyn som ble tillagt veldig mye vekt i intervjuene med kommunen. Et mye mer artikulert hensyn er trygghet for brukeren og muligheten til å etablere stabile rammer. Et annet poeng er at det er mangel på boligtilbud, og det å etablere boliger gjøres for å gi brukere et egnet boligtilbud. Dette ble selvsagt tillagt stor vekt i alle kommunene. En informant sa:

Det var helt presserende å få til et tilbud. Vi hadde årevis med utsettelse. Noen innen psykiatri kom fra institusjon og ventet på at kommunen skulle kunne gi et tilbud.

For noen kommuner er det akutt mangel på egnede boliger, og det er selvsagt et viktig hensyn i planleggingen av nye boligtilbud. I noen tilfeller erfarer også kommunen at de har begrenset handlingsrom når det gjelder tomter.

Hensynet til lokalisering, tilgjengelige tomter og eksisterende boligmasse

Hensynet til lokalisering, hvilke tomter som var tilgjengelige, og hvilken boligmasse kommunen allerede disponerte, gikk igjen i de fleste kommunene. I likhet med økonomiske hensyn ble ikke dette presentert som argumenter for den ene løsningen framfor den andre, men som ulike rammebetingelser man forholdt seg til. I den ene kommunen var likevel mangel på egnede tomter en direkte årsak til at et boligtilbud til utviklingshemmede ble samlokalisert med et boligtilbud til personer med psykiske lidelser. I en kommune med mangel på egnede tomter sa den ene informanten:

Det er mange som trenger bolig, og da må vi utnytte mulighetene i tomtene.

Kombinasjonen av boligbehov og mangel på tomter kan nok påvirke en del kommuner slik at de etablerer store boligløsninger. Tilgang til tomter kan også være en viktig begrunnelse for lokalisering av boligløsningene. En av kommunene hadde utnyttet eksisterende boligmasse i relativt stort monn for å bygge omsorgsboliger. Dette dreide

seg om kommunale boliger bygget for omsorgsformål mange år tidligere, som ble konvertert til omsorgsboliger etter moderne standard. Her lå det mellom 70 og 80 boliger, alle beskrevet som småhus, i det samme området i kommunen. Informantene som fortalte om dette området, var opptatt av at boligene ikke var nybygget, og at det altså ikke i utgangspunktet var kommunens aktive valg å lage en slik samling. Den ene informanten anerkjente at løsningen innebar at svært mange – og ulike – grupper ble samlet på samme sted, og at dette kanskje nærmet seg det noen ville kalle en «omsorgsgetto» (etter at begrepet var lansert av intervjueren). Samtidig la informanten vekt på at kommunen naturligvis hadde vurdert beliggenheten, og at området fremsto som åpent og fint. Nærmiljøet ble beskrevet som «nydelig», med «mange fasiliteter» – et sted informanten gjerne skulle bodd selv på sine eldre dager.

I andre kommuner var omsorgsboligene nybygget og kunne således i prinsippet vært bygget hvor som helst. Også her var det imidlertid mange hensyn å ta. I den ene kommunen var det brukt en kommunal tomt i utkanten av sentrum. Informanten beskrev beliggenheten som «sentral, men skjermet». I denne kommunen var den tomten som ble brukt, «plan B» – her var omsorgsboligene opprinnelig planlagt i et friluftsområde et godt stykke utenfor vanlig bebyggelse. Ved den planlagte lokaliseringen var det ingen fastboende nære naboer, og stedet hadde heller ikke bussforbindelse. Her fantes det imidlertid en eksisterende boligmasse som kunne konverteres. Pårørendeorganisasjoner hadde reagert klart negativt på disse planene, og også flere lokalpolitikere hadde vært negative. Planleggingsprosessen for konvertering av de opprinnelige boligene hadde likevel kommet langt da planene ble skrinlagt, og man bestemte seg for å bygge nytt på en utnyttet kommunal tomt nærmere sentrum.

Også i en fjerde kommune ble tilgangen på tomter beskrevet som en utfordring. Dette hadde delvis sammenheng med den lokale topografien og det faktum at det rent fysisk var liten plass til å utvide sentrumsområdet. Her fantes det et politisk vedtak om at omsorgsboligene skulle ligge sentralt, selv om det var nødvendig å rive og konvertere en del eksisterende bygningsmasse for å få dette til. Kravet om at boligene skulle ligge sentralt, ble begrunnet med hensyn til tilgang til kollektivtransport og ulike service-tilbud. Brukerorganisasjoner hadde vært svært opptatt av at brukerne skulle ha mulighet til å gå i butikkene og gå til kafeen på senteret. Utenfor sentrumsområdet i denne kommunen var tomtetilgang et lite problem, en av informantene nevnte at kommunen var blitt tilbudt gratis tomt i et lokalmiljø hvis de ville bygge omsorgsboliger der. Dette tilbudet ble avslått, fordi det fantes et politisk vedtak om at omsorgsboligene skulle samles i sentrum av kommunen.

I en kommune var det valgt å lokalisere boligprosjektet på en svært attraktiv tomt sentralt i byen og i tilknytning til et kulturtilbud. Dette ble begrunnet med den primære målgruppen for prosjektet, yngre personer med nedsatt funksjonsevne, og ønsket om å legge til rette for aktiv deltakelse på kulturtilbud og andre tilbud i sentrum. Dette er en kommune som har hatt regulerte områder for utbygging, og hvor mangel på tomter ikke har vært en begrensning for utbygging.

Flere av kommunene har vurdert å konvertere eksisterende kommunale bygninger til omsorgsboliger. I en kommune ble dette også gjort i relativt stor skala. Informantene beskrev det nye området med samlede omsorgsboliger som attraktivt, samtidig som de uttrykte ambivalens knyttet til at det kanskje var blitt for stort. I en annen kommune ble dette vurdert, og prosessen kom forholdsvis langt før planene ble skrinlagt på grunn av uheldig beliggenhet. I den tredje kommunen har man identifisert en sentral tomt, og en del av den eksisterende bygningsmassen skal rives for å få plass til nye omsorgsboliger og et sykehjem. Tilgangen til potensielt brukbare bygninger på kommunalt eide områder er altså ikke bestemmende for prosessen – noen kommuner tar tomter og bygninger i bruk, andre gjør det ikke. Her må det antas å være betydelige forskjeller mellom sentrale og perifere kommuner: I tilflyttingskommunene er tilgangen til tomter et svært knapt gode, og kommunene har sterke incentiver til å utnytte de tomtene de har. I distriktskommuner er tomtetilgangen generelt bedre, men beliggenheten kan bli vel perifer, gitt at kommunen er spredtbygget, og at det sjelden går buss. I begge tilfeller blir tomtetilgang og beliggenhet viktig, men vurderingene som gjøres, er ulike. Et forhold som kan gjøre behovet for omsorgsboliger akutt, er tilstanden til de eksisterende boligene. En av kommunene beskrev dette som en sentral drivkraft. Nye boliger, og også et nytt sykehjem, skulle bygges for å erstatte det eksisterende sykehjemmet for eldre. Sykehjemmet kommunen hadde, ble beskrevet som «bygningmessig helt hinsides» og «utrolig dårlig». Beskrivelsene gjaldt både standard og vedlikehold. Samtidig hadde denne kommunen opplevd at da de nye samlokaliserte omsorgsboligene sto ferdige, ble det oppdaget muggsopp i de etablerte omsorgsboligene for utviklingshemmede. Brukerne herfra ble dermed flyttet til de nye omsorgsboligene, etter det som ble beskrevet som et «panikkvedtak», og fortrenget dermed andre brukergrupper som boligene var tiltenkt. Dette illustrerer at det kommunale handlingsrommet påvirkes av flere faktorer.

Husbankens rolle

Husbanken forvalter investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem og tilskudd til utleieboliger. Som beskrevet i kapittel 3 inneholder forskrifter og veiledere for disse tilskuddene en rekke føringer for hvordan de prosjekterte boligene skal utformes. Hva sier kommunene om samarbeidet med Husbanken i planleggingsprosessen?

Alle kommunene har mottatt tilskudd fra Husbanken til bygging av omsorgsboligene. Flere framhever imidlertid at tilskuddet er lite. Informanter i noen av kommunene beskriver omsorgsboliger som spesielt kostnadskrevende å bygge, fordi det er spesifikke krav til utforming. En av kommunene hadde også skreddersydd hver leilighet til navngitte personer som skulle flytte inn, samtidig som løsningene måtte gjøres fleksible med tanke på andre framtidige brukere. De maksimale satsene for

investeringstilskuddet er «for omsorgsboliger 687.000 kroner og 916.000 kroner for sykehjemsplasser og døgnomsorgsplasser for øyeblikkelig hjelp innenfor en maksimal anleggskostnad på 2,290 mill. kroner.» (<http://www.husbanken.no/tilskudd/tilskudd-investeringstilskudd/>). Til sammenligning anslo en informant i en kommune at hver bolig i omsorgsboligkomplekset hadde kostet 6–7 millioner kroner å bygge, mens en informant i en annen kommune mente at tilskuddet fra Husbanken hadde dekket om lag 8 prosent av de samlede byggekostnadene. Informantene var samstemte om at omsorgsboliger var «noe av det dyreste de bygget» per kvadratmeter, på grunn av de særskilte kravene som måtte oppfylles. I en kommune er det et lokalt boligbyggelag som bygger omsorgsboligene, men kommunen har tildelingsrett. I stor grad legges det her opp til at de som tildeles omsorgsbolig, kjøper disse boligene. Denne kommunen mener det er viktig at de økonomiske tilskuddsordningene er godt tilrettelagt for samarbeid med aktører som boligbyggelaget slik at kommunen slipper å bruke mye ressurser på drift av bygninger, men kan konsentrere seg om tjenesteutøvelse. De presiserer at det er viktig med forutsigbarhet i ordningene.

I flere av kommunene understreker de at tilskuddsordningen i Husbanken bidrar til at det er økonomisk mulig å etablere de planlagte boligløsningene. De som leier omsorgsboligene, betaler husleie og mottar ofte bostøtte, slik at dette er en bærekraftig modell. I en kommune er de opptatt av at pristaket i bostøtten er for lavt med tanke på prisnivået i regionen, og mener at det burde gjøres en ny vurdering av dette i Husbanken.

Alle kommunene har forholdt seg til Husbankens føringer med hensyn til byggekvalitet, universell utforming og tilsvarende. Dette ble oppfattet som selvfølgelig: «Det må man jo.» I kommunen der boligene ble skreddersydd til navngitte brukere, hadde Husbanken vært aktivt inne med føringer om at løsningene måtte være konvertible. Her ble Husbankens involvering beskrevet som krav om «småjusteringer», og informanten – som i det store og hele var svært fornøyd med samarbeidet – uttrykte en mild irritasjon over at «de ble litt for opptatt av det, spør du meg». På dette området hadde altså den statlige aktøren satt klare spor. I en annen kommune var ansvaret for å sørge for at kommunale bygg var i overensstemmelse med statlige føringer, lagt til planetaten, og informanten uttrykte stor tillit til at etaten hadde oversikt og fulgte de føringene som gjaldt.

Et spørsmål som ble tatt opp i intervjuene i kommunene, var hvorvidt de erfarte at Husbanken hadde lagt føringer på antallet enheter i bofellesskap eller samlokalisering av boliger. I en kommune hvor de hadde bygget et stort boligkompleks med to store bofellesskap, sa en informant i kommuneadministrasjonen:

Nei. Husbanken sa at den ideelle bolig er enda ikke bygget. De var ikke opptatt av størrelse eller antall enheter. Eller, vi er jo kjent med at Husbanken har idealer om at smått er godt. De kom ikke med noen innvendinger her mot størrelse. Heller ikke Fylkesmannen hadde innvendinger mot størrelse. Det var noe på estetikk. Det Husbanken er opptatt av, er kvalitet og universell utforming, tilgjengelighet.

Erfaringene fra denne informanten samsvarer med hva de øvrige kommunene har opplevd. Ingen av informantene mente at Husbanken hadde hatt noen direkte meninger om størrelse på bofellesskap eller lokalisering. Noen av informantene henviste til Fylkesmannen og Fylkesmannsembetets rolle i å vurdere tjenestene og utføre tilsyn, men på oppfølgingsspørsmål om Fylkesmannen hadde kommentert størrelsen på prosjektene, var svarene negative. Det er ikke lenger noe krav om at Fylkesmannen skal involveres i planlegging av omsorgsboliger, men mange kommuner og regioner av Husbanken velger likevel å fortsatt gjøre det. Samtidig viser intervjuene at uttalelsene fra Fylkesmannen i liten eller ingen grad berører spørsmål om størrelse på bofellesskap eller samlokalisering av boliger.

I en av kommunene ble forholdet til Husbanken tematisert både av en ansatt i sentraladministrasjonen og av en representant for en brukerorganisasjon. Denne brukerrepresentanten var pårørende og hadde også lang erfaring fra organisasjonsarbeid og fra kommunens Råd for funksjonshemmede. Den kommunale lederen var svært godt fornøyd med samarbeidet med Husbanken og oppfordret intervjueren til å «skryte av dem» i rapporten. Informanten beskrev hvordan Husbanken hadde opptrådt svært konstruktiv og gitt mange gode innspill i prosessen med planlegging og gjennomføring av prosjektet. Informanten sier: «Vi følte at de ville at vi skulle lykkes.» Informanten fra brukerorganisasjonen delte dette inntrykket av Husbanken, men var langt fra like begeistret. I denne kommunen hadde Husbanken gitt tilskudd til et prosjekt som var vesentlig større enn det Husbankens egen veileder anbefalte, og informanten opplevde at det var en generell trend i retning av at Husbanken ga for mange dispensasjoner på størrelse i samlokaliserte fellesskap. Tidligere hadde Husbanken vært tydeligere, mente denne organisasjonsrepresentanten, som syntes at Husbanken nå strekker seg for langt for å komme kommunene i møte.

I denne studien har vi hatt kontakt med ansatte ved Husbankens regionkontorer i utvelgelse av prosjekter for casestudien samt foretatt et mindre antall intervjuer med ansatte i Husbanken. Disse intervjuene bekreftet inntrykket fra kommunene: at Husbanken jobber aktivt med oppfølging av kommuner som søker investeringstilskudd eller tilskudd til utleieboliger, men at de i liten grad besjeftiger seg med størrelsen på prosjektene eller med lokalisering som premisser for normalisering og inkludering i nabolaget. En av informantene opplyste at det aktuelle regionkontoret hadde en intern instruks, fra sin regionale ledelse, om at de ikke skulle bruke tid på å vurdere størrelsen på prosjektene. Antall og organisering skulle de overlate til kommunene selv å ta stilling til. En annen av personene ved et av regionkontorene som vi hadde kontakt med, fortalte at det hadde vært diskusjon vedrørende et prosjekt i en kommune fordi det var svært mange boenheter og bofellesskap med mange brukere. Likevel hadde Husbanken etter dialog med kommunen valgt å gi investeringstilskudd for bygging av prosjektet. Denne diskusjonen som det ble referert til, finner vi ikke igjen i noen av saksdokumentene fra kommunikasjonen mellom Husbanken og kommunen. Det

Husbankens regionkontorer brukte mye tid på, og prioriterte høyt, var å påse at kravene til universell utforming var oppfylt. Videre ga de klare føringer på byggteknisk kvalitet, som materialbruk og arealplaner. Det eneste kontoret ville ta stilling til når det gjaldt størrelse, var forholdet mellom antallet planlagte leiligheter og størrelsen på fellesarealene. Mange enheter krever større fellesarealer.

Et intervju med en saksbehandler i Husbanken var særlig interessant, rett og slett fordi det var vanskelig å få informanten til å forstå problemstillingen. På spørsmål om vedkommende som saksbehandler uttalte seg om størrelsen på planlagt prosjekter, svarte informanten med å redegjøre for kravene til størrelsen på boenhetene. Dette var den klareste assosiasjonen ved «størrelse». På spørsmål om beliggenhet understreket informanten at Husbanken stiller flere konkrete krav, blant annet skal boligene ikke ligge ut mot en trafikkert vei. Med hensyn til krav til nærmiljøet svarte informanten at det beste var om det var mulig å anlegge sansehage. I den grad denne informanten lot seg lede inn på temaene prosjektstørrelse og inkludering i nærmiljø, var svaret at den typen vurderinger ble overlatt til Fylkesmannen.

Informantene hos Husbanken etterlot samme inntrykket som informantene i kommunene: Vurderinger av størrelsen på bofellesskap og eventuell samlokalisering lå utenfor Husbankens prioriterte områder. Kommunenes samhandling med Husbanken konsentrerer seg om andre ting og da hovedsakelig det byggtekniske. Både kommuner og Husbank viste til Fylkesmannen, men ingen av dem ga eksempler på at Fylkesmannen hadde grepet inn med konkrete føringer.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjennomgått hva kommunene sier om bakgrunn og begrunnelser for å etablere store bofellesskap og samlokalisere boliger. Kommunenes vurderinger og perspektiver kan oppsummeres i følgende punkter:

- I alle kommunene er det relativt stort behov for boliger for personer med tjenestebehov, og i noen av kommunene er det i tillegg et stort press i boligmarkedet.
- Alle kommunene har relativt god oversikt over boligbehov blant innbyggere med behov for pleie- og omsorgstjenester. Kommunene har i mindre grad oversikt over boligønsker i denne gruppen.
- Økonomi er en underliggende faktor i kommunenes vurderinger av framtidige boligløsninger og et forhold som påvirker valg av samlokaliserte boliger eller etablering av store bofellesskap. I noen kommuner pågår det diskusjoner mellom

fagansvarlige og økonomiansvarlige om hensynet til et kvalitativt godt tilbud til brukerne og hensyn til økonomi.

- I vurderinger av kostnader relatert til boligprosjektene er det ikke byggingen av selve boligen som får mest oppmerksomhet, men drift av tjenester til brukerne. Flere påpeker at det er ikke byggingen som er kostnadsdrivende, men drift av tjenester over tid.
- Informanter i casekommunen nyanserer og lanserer ulike premisser for at store boligløsninger gir kostnadsbesparelser, og at det er flere terskelverdier for at det skal kunne bli økonomiske besparelser. Det viktigste forholdet er brukernes tjenestebehov samt muligheten for statlig kompensasjon for særlig ressurskrevende brukere.
- Boligen som ramme for tjenesteutøvelse er et viktig hensyn i alle kommunene. Det handler om å kunne få til mest mulig effektiv tjenesteutøvelse. Hensynet til ansatte er et sentralt argument for kommunene og knyttes til muligheten for å etablere gode fagmiljøer, styrke rekrutteringen av personell og kunne ha en kostnadseffektiv og brukervennlig tjenesteorganisering.
- Hensyn til ansatte og hensyn til brukere er ut fra kommunens perspektiver sterkt overlappende. Det å legge grunnlaget for et trygt og faglig godt tjenestetilbud til brukerne er et gjennomgående argument for flere av boligprosjektene. Stabilitet blant ansatte i personalbasene og flere ansatte skal gi bedre muligheter for fleksibilitet i tjenestene til brukerne.
- Flere kommuner mener at større bofellesskap og samlokaliserte boliger gir mulighet for fellesskap for dem som bor der, og kan bidra til å forebygge ensomhet og isolasjon.
- Tilgang til tomter er en viktig rammebetingelse for lokalisering av boligløsninger, men framstår også i noen av kommunene som en faktor som påvirker størrelse på boligprosjektene. I kommuner med liten tilgang til egnede tomter og stort behov for boliger kan det være et argument for maksimal utnyttelse av de tomtene en har.
- Politiske vedtak om lokalisering av omsorgsboliger er også en rammebetingelse som viser seg å kunne påvirke hvor boliger etableres.
- Statlige retningslinjer gir rammebetingelse for kommunene ved etablering av omsorgsboliger og utleieboliger til personer med oppfølgingsbehov. Kommunene erfarer at hensyn til størrelse og lokalisering i liten grad får oppmerksomhet i Husbankens vurdering av boligprosjektene og oppfølging av kommunene. Husbanken prioriterer oppfølging på områdene universell utforming, byggetekniske forhold og sikkerhetsmessige forhold. Oppfølging av retningslinjer og veiledere med tanke på størrelse og lokalisering ser ikke ut til å være prioritert fra Husbanken.

6 Kommunale erfaringer

Casestudien viser at hvordan erfaringer med ulike boligløsninger vurderes, varierer ut fra hvor i kommunens organisering informantene er ansatt. Jo lenger «ned i systemet» og nærmere dem som faktisk bor i boenhetene, en kommer, jo mer sammensatt blir virkeligheten og erfaringer beskrevet. I dette kapitlet vil vi presentere hvilke erfaringer informantene i casekommunene hadde med boligløsningene. Vi vil først presentere hovedinntrykket ledelsen i kommunene hadde av boligløsninger som er valgt i prosjektene som de har fått tilskudd fra Husbanken til. Deretter vil vi si noe om hvordan ansatte i ulike tjenester vurderer følgende:

- kvalitet for brukerne (sosialt fellesskap, stigmatisering, integrering, sammensetning og valgmulighet, erfaringer med ulike grupper i samme fellesskap)
- arbeidssituasjon for ansatte (rekruttering, stabilitet, sykefravær)

Ledelsens hovedinntrykk

Gjennomgående gir kommunal ledelse i alle casekommunene uttrykk for at deres erfaring med de boligløsningene som er etablert, er positive. De tre viktigste årsakene til at de vurderer erfaringene som positive, er at a) de har fått flere egnede boliger for personer med bistandsbehov, b) de har fått mulighet til en mer fleksibel og effektiv tjenesteutøvelse og disponering av ansatte, og c) boligløsningene gir grunnlag for mer kostnadseffektiv ressursbruk på tjenesteoppfølging.

Hverdagen ute i boenhetene er naturlig nok i begrenset grad kjent for administrativ ledelse i kommunene. Samtidig har de tilgang til tilbakemeldinger og rapporteringer fra enhetene. Alle informantene i casekommunene, uansett om de jobber i administrasjonen eller i tjenestene, er opptatt av at det er et stort behov for flere boliger for personer som trenger ulike former for oppfølging. De store boligløsningene hjelper kommunen å imøtekomme etterspørselen. Flere av informantene er opptatt av at størrelse på boligprosjektene ikke er den mest sentrale faktoren, men at kvalitet på boligene og tjenestene er det viktigste for om brukerne får et godt tilbud. De boligløsningene som er etablert, erfarer de at gir det. I den ene kommunen er informanten fra

kommunal ledelse opptatt av at lokalisering av de samlokaliserte boligene har gitt dem som bor der, et svært godt tilbud. Området boligene er lokalisert i, er attraktivt, ligger tett på kulturtilbud og bykjerne. Boligene har høy standard, alle har egne leiligheter, uavhengig av om det er bofellesskap eller samlokaliserte boliger. Ellers er det en interessant observasjon at veldig mange i casekommunene snakker om boligprosjektene i sin kommune som store, men ikke for store. Med andre ord: De forholder seg til størrelse, men mener at det de har etablert, er innenfor en akseptabel grense. Hva denne grensen er, varierer mellom casekommunene. I flere intervjuer formidler informantene at det kan bli for stort, og grensa mot «for stort» går ved litt større enheter enn det akkurat denne kommunen tilbyr.

Samtidig er det viktig å si at informantene i kommunal ledelse viser til at de har et mangfoldig boligtilbud. De har spredte boliger i ordinære boområder, samlokaliserte boliger og bofellesskap. De har bofellesskap som ligger integrert i ordinære boområder, og de har bofellesskap som ligger samlokalisert med andre kommunale boligtilbud. Fra kommunal ledelse presenteres det oftest som at den enkelte basert på en vurdering av bolig og tjenestetilbud tildeles et boligtilbud som egner seg. Flere av de boligtilbudene vi har sett på med store enheter og samlokaliserte boliger, presenteres som boligtilbud for personer med omfattende tjenestebehov. Likevel sier en av informantene i en av kommunene med stort behov for boliger at boligsituasjonen tilsier at noen tildeles boligløsninger som ikke er det mest ideelle for deres behov. Dersom en person er utskrivningsklar fra behandling i spesialisthelsetjenesten eller har en presserende boligsituasjon, vil det noen ganger i en situasjon med mangel på boliger tildeles bolig i boligtilbud hvor brukeren strengt tatt ikke faller inn i målgruppen. Dette er en problemstilling vi skal komme tilbake til i presentasjon av erfaringene til ansatte og brukere.

I en kommune sa de svært eksplisitt at de hadde oppnådd økonomiske besparelser. Innsparingene knyttet til en bolig alene ble anslått til mer enn ti millioner kroner i året, sammenlignet med situasjonen da hver av de åtte brukerne hadde ene-tilbud. Samtlige informanter avviste likevel at økonomiargumentet hadde vært førende for etablering av boligprosjektet, selv om innsparingen naturligvis var velkommen.

Sett fra kommunal ledelse er en viktig erfaring med samlokaliserte boliger og bofellesskap at det har gitt mulighet for mer effektiv og fleksibel bruk av personale. Mange av informantene i kommunal ledelse sier at de i disse boligløsningene kan gi dem som bor der, et kvalitativt godt tjenestetilbud og trygghet ved at det er personalbaser i området.

I to av casene erfarte de at samlokaliserte boliger og noen litt større bofellesskap med personalbaser hadde bedret mulighetene for rekruttering av kvalifisert personale. Dette ga mulighet for større fagmiljø for den enkelte ansatte, og dermed ble personalbasen tilknyttet botilbudet ansett som et mer attraktivt sted å jobbe. I den ene kommunen gjaldt dette rekruttering av ulike grupper med høyskoleutdanning, som psykiatriske sykepleiere, vernepleiere, barnevernspedagoger. I en annen kommune mente kommunalsjefen at dette ikke var en erfaring hos dem. De hadde generelt ikke

vanskeligheter med å rekruttere til hjemmetjenesten eller personalbaser og avviste problemstillingen med at større enheter ga bedre muligheter for å være tilknyttet et fagmiljø. Hennes utgangspunkt var at alle ansatte i ulike deler av helse og omsorg hadde tilgang til et fagmiljø, og dette var ikke avhengig av størrelse på enhetene. Det er likevel bare én ansatt med fagutdanning på høgsolenivå, som jobber i det aktuelle boligprosjektet i denne kommunen.

Tilbakemeldingene i kommunene er samstemte i at større enheter gir mulighet for mer fleksibel bruk av personale. Dette erfarer de er positivt for de ansatte og for brukerne. Den kommunale ledelse erfarer også at når det gjelder tjenesteytelse, er boligløsningene med samlokaliserte boliger eller noe større bofellesskap mer kostnads-effektive enn å yte tjenester i spredte boliger i ordinære bomiljø. Dette handler om at tjenesteutøverne ikke må reise så mye rundt, men kan konsentrere tjenesteutøvelse i ett område. Med andre ord sparer de reisetid. Det som likevel framheves som den viktigste besparelsen, er rasjonalisering av personale om natten ved å kunne ha felles nattevakt. I to av kommunene er de likevel opptatt av å framheve at det ikke nødvendigvis er et likhetstegn mellom størrelse og økonomiske besparelser. Dette er de samme vurderingene som ble presentert under deres vurderinger av hvilken betydning økonomi hadde hatt for valg av boligløsningene. Det ene momentet er refusjon fra staten for brukere som har behov for en særlig ressurskrevende innsats. Det andre er at det er noen terskelverdier også på hva en kan spare på tjenesteutøvelse. Ved for store enheter erfarer de at det likevel er nødvendig å dele opp i flere personalbaser, eller at det likevel må være flere nattevakter. Likevel er det økonomiske aspektet helt tydelig en del av deres erfaring, og kommunene formidler at de har fått en mer effektiv tjenesteutøvelse, og at den er mindre kostnadsdrivende enn dersom brukerne hadde bodd spredt i egne leiligheter.

Informantene i kommunal administrasjon formidler alle at de opplever at brukerne er fornøyde med det boligtilbudet de har fått. Dette relateres ofte til at de har fått gode tjenester, at de ansatte er fornøyde, og at arbeidsmiljøet er godt. Tre av de fem kommunene framhever at arbeidsmiljøet er godt i personalbasene, og at dette også gjenspeiler seg i stabilt personale og lavt sykefravær.

Ved spørsmål om integrering og normalisert hverdag blir tilbakemeldingene fra kommunal ledelse mer sammensatte. En av informantene sier at dette er et helt misforstått spørsmål. Hun spør retorisk om vi andre har så stor omgang med naboene våre. Hun mener at samlokalisering hverken hindrer eller fremmer integrering. Mange av dem som fått boligtilbud, ville ikke hatt mer kontakt med andre i nærområdet dersom de bodde i spredte boliger i ordinære boområder. Det er likevel tydelig at disse problemstillingene er kjente for kommunene. Særlig i den ene kommunen har det vært store diskusjoner nettopp om det er etablert miniinstitusjoner, og hvorvidt det at enkelte samlokaliserte boliger er plassert i egne områder som skiller seg fra ordinære boområder, og sammen med mange andre boligtilbud til personer med bistandsbehov, kan skape preg av noe som kan kalles omsorgsgettoer. Informantene i ledelsen i denne kommunen ville

likevel ikke gå inn på om dette er en relevant problemstilling for deres boligløsninger. En informant ble veldig irritert og sa:

De er jo stigmatiserte uansett hvor de bor. Hvilke forventninger er det egentlig vi har? Har vi andre forventninger når vi snakker om disse brukerne? Alle boligene ligger jo i nærmiljø, men har folk i nærmiljø så mye med hverandre å gjøre?

En tilsvarende diskusjon pågår i en annen kommune, men her legger ledelsen i kommunene vekt på at eventuelle ulemper knyttet til samlokalisering oppveies av andre kvaliteter i nærmiljøet: Området blir beskrevet som et nabolag med en flott beliggenhet, hyggelig utforming og flere møteplasser i nærmiljøet.

Flere av informantene i kommunal ledelse toner også i noen sammenhenger ned at boligtilbudene ligger i utkanten av eller noe vekk fra ordinære boligområder. Flere informanter framhever at mange av dem som har boliger i de aktuelle boligløsningene, særlig utviklingshemmede, har et dagtilbud eller arbeid, og at dette er viktige aktiviteter for integrering.

Kvalitet for brukere

Som vist over er det et viktig poeng for mange av kommunene at brukerne får et kvalitativt godt bo- og tjenestetilbud. Flere uttrykker også at de mener brukerne er tilfredse med boligløsningene.

Brukere og brukerrepresentanter framhever både positive og negative sider ved at kommunene har etablert større bofellesskap og samlokaliserte boliger. En side ved dette er at boligene er nybyggede og dermed framstår som fine. En av brukerne som ble intervjuet i denne studien, var stolt av å kunne vise fram leiligheten sin og områdene rundt. En organisasjonsrepresentant, som gjennomgående var skeptisk til at kommunen hadde bygget så stort, framhevet også at leilighetene i boligen var store og fine. De hadde i planprosessen vært opptatt av at de enkelte leilighetene måtte være så store at de kunne fungere som hjem, og at de var store nok til å ha besøk. Dette erfarte han at var tilfelle. To ansatte i to ulike boliger mente begge, uavhengig av hverandre, at boligen var attraktiv for brukere og pårørende fordi den var så fin og funksjonell. Ansatte hadde også eksempler på brukere som med stor entusiasme inviterte besøkende inn for å se på leilighetene sine. En informant sa: «Han er så stolt.» Her framgikk det riktignok ikke om brukeren var stolt av at leiligheten var fin, eller av at han hadde fått et eget sted å bo.

Den ene informanten bor i en egen leilighet i et boligkompleks med samlokaliserte boliger og egen personalbase. Han er svært fornøyd med sin boligsituasjon.

Det at boligene er trygge steder å bo, framheves som særlig viktig av de brukerne som er intervjuet i studien. En av disse informantene hadde tidligere bodd i en egen

leilighet i et boligområde hvor noen av naboene hadde rusproblemer og en atferd som ble opplevd som skremmende. Tryggheten har vært en viktig motivasjon for å bo så tett ved en personalbase. En annen bruker formidlet noe av det samme gjennom utsagnet: «Jeg vil ha nattevakt, det er trygt.» Denne brukeren opplevde en rekke utfordringer ved å bo i bofellesskapet, men ønsket å bli boende blant annet fordi det gir trygghet å ha bemanning i nærheten. Informanten mente at det ikke er aktuelt å bo på en annen måte nå, men ønsket forbedringer i hvordan bofellesskapet fungerer.

I intervjuer med tjenesteutøvere viser det seg at sammensetningen av brukere i boligene er mer variert enn det som ofte er formidlet i intervjuer med kommunal ledelse. Noen ansatte mente at det er brukere i de aktuelle boligløsningene som ikke er med i den opprinnelig skisserte målgruppen. Det ble også fortalt om brukere som har flyttet fordi dette ikke har vært en egnet boligløsning for dem. Men samtidig er det slik at både blant brukere, brukerrepresentanter og ansatte ble det formidlet at mange brukere er fornøyde med de boligløsningene de har fått.

Oppbyggingen av fagmiljøer sies å være til fordel for brukerne. Særlig i den ene kommunen formidlet tjenesteutøvere historier om hvordan brukere som tidligere hadde hatt alvorlig utagerende atferd, hadde blitt bedre etter at de kom til det nye boligtilbudet. Dette ble ikke knyttet til størrelsen på boligen i og for seg, men til at kommunen hadde lyktes i å bygge opp stabile fagmiljøer der brukernes utfordringer ble møtt med større faglighet og håndtert på mer hensiktsmessige måter. Den andre kommunen formidlet ikke denne typen erfaringer, men informanten i sentraladministrasjonen mente på generelt grunnlag at miljøene var blitt mer transparente, og at rettssikkerheten til brukerne ble bedre ivarettatt.

Sosialt fellesskap?

Et argument for å etablere større bofellesskap og for å samlokalisere kommunale boliger har vært at brukerne skal få et sosialt fellesskap med andre som bor der. Erfaringene med dette, slik de kommer til uttrykk i våre intervjuer, er svært blandede. Dette er kanskje det temaet der det er størst sprik mellom inntrykket vi fikk fra dem som jobber i kommunal administrasjon, og det som ble sagt av dem som befinner seg tettere på det enkelte boligtilbud. Den ene av de intervjuede brukerne gir klart uttrykk for at leiligheten i boligkomplekset er et eget hjem. Informanten har i liten grad kontakt med andre som bor der. Da vi snakket om hva som er bra med å bo der informanten bor, var det ikke selve boligen, men beliggenheten som ble framhevet. Informanten er fornøyd med leiligheten, men det å bo slik at det er mulig å delta på aktiviteter som skjer i sentrum, kunne gå ut å handle eller besøke venner som ikke bor så langt unna, virker som det viktigste. Denne informanten har et jobbtillbud og er på arbeid hver dag og er glad i å være ute i nærområdet. Informanten har altså mye sosial aktivitet utenfor boligen og søker ikke fellesskap med de andre som bor der. En viktig grunn er at de andre

beboerne er mye yngre. Dessuten har de mer omfattende behov for tjenester. Boligkomplekset dette dreier seg om, er samlokaliserte boliger i én etasje, ikke bofellesskap.

Den andre informanten opplevde i større grad mangelen på et sosialt tilbud i boligen som et problem. Denne informanten synes leiligheten er veldig fin og er fornøyd med den, men er opptatt av at bofellesskapet ikke fungerer bra, og at tilgangen til tjenester fra ansatte ikke er så god som man kunne ønske seg. Informanten sa:

Da jeg flyttet hit, først var alt greit, men så kom hverdagen, og da ble alt helt feil. Jeg er ensom, savner folk og føler meg overlatt til meg selv. Det er mangel på stimulans og lite sosialt. Jeg trodde det skulle bli mer sosialt. Det har vært en del konflikter, og det har vært vanskelig. På grunn av dette har jeg blitt dårligere.

Denne informanten er opptatt av å formidle at hvem som har fått tildelt leiligheter i bofellesskapet, gjør at det ikke fungerer. Det er tatt for lite hensyn for eksempel til kjønn og diagnose. Samtidig er dette en informant som er opptatt av mulighet for fellesskap og sosiale aktiviteter og ønsker flere ansatte som bidrar til dette.

På spørsmål om hvordan informanten vil bo, er svaret at selve boligen er bra, men at det er et behov for mer personell, og at de ansatte kan bidra til at det er flere muligheter til felles aktivitet. Informanten sa:

Jeg er veldig isolert fra før – og nå blir jeg enda mer isolert.

Informanten hadde i utgangspunktet hatt en forventning om at det å bo i bofellesskap skulle føre til et «mer sosialt» liv, og ga uttrykk for skuffelse over at det ikke ble slik. Også i intervjuer med ansatte blir det tatt opp at noen brukere ønsker mer tilbud om felles sosial aktivitet for dem som bor der. Samtidig sier flere av disse informantene at selv om det etterspørres aktivitet, er det sterkt varierende om brukere ønsker å delta på de aktivitetene som arrangeres. I noen av boligløsningene er det planer om flere aktiviteter for sosialt fellesskap. Flere ansatte ga uttrykk for at det er begrenset rom for denne type aktivitet.

Brukerorganisasjoner er gjennomgående svært skeptiske til argumentet om at større bofellesskap gir mindre ensomhet og et mer sosialt liv. Hvorvidt mer sosialt fellesskap oppnås, sies å avhenge av sammensetning på bofellesskapet – om de som bor der, faktisk har noe felles. Dessuten legger organisasjonene vekt på at brukerne ideelt sett bør ha sosial omgang utenfor bofellesskapet, og ikke være prisgitt at de har naboer de trives med. Et tredje poeng, som en informant fremmet sterkt, er at man må jo ikke være så mange for å ha en god sosial base: «Vi har jo selskap i familien, de fleste av oss, og familier er da sjelden åtte personer!»

Ansatte i boligene gir litt ulikt uttrykk for hvor godt bofellesskapene fungerer som sosiale arenaer. På spørsmål om de som bor i bofellesskapet, har glede av hverandre og det å bo sammen, svarer en annen informant som utfører tjenester i en base som i hovedsak har brukere med psykiske lidelser:

Noen ja, andre ikke. Det er noen som på grunn av sykdommens karakter isolerer seg. Fellesskapet blir brukt, men det også noen som ikke bruker det.

En leder i et botilbud for personer med utviklingshemming reflekterte over sammensetningen av gruppen: På hele avdelingen var det åtte, men tre meldte seg ut av fellesskapet og ville ikke ha noe med de andre å gjøre, og en bruker ble vurdert som å ikke delta på grunn av manglende kommunikasjonsevne. Informanten sa:

Så det er fire, da, som både ønsker å delta, og som klarer det. En av disse er ... han er med, men [...] Så sann sett er det tre som deltar sann på ordentlig. Det er ganske komplekst!

Selv om avdelingen bare delvis fungerte som et sosialt fellesskap, mente denne lederen likevel at noen av brukerne hadde selskap i andre som bodde i et boligtilbud i samme område. Sann sett var det en fordel i samlokaliseringen. Det samme inntrykket ga lederen i en annen bolig. En tredje informant framhevet sterkt «det å ha flere å velge mellom» og kom tilbake til dette flere ganger gjennom intervjuet. Han sa:

Her kan de velge. Og nå kan de si at hvis ikke Ola vil ha besøk av meg, så kanskje Kari vil. Og de kan sette grenser og si at nå vil jeg være alene. Eller de kan gå på fellesstua, de kan velge å gå dit og se om Kari er der ... Nå har de valgmuligheter.

Mange av de ansatte vi har snakket med, har lagt vekt på at bofellesskap eller samlokalisering gir flere valgmuligheter for dem som skal bo der. Sjansen for å treffe noen man trives sammen med, øker når bofellesskapet blir større. Samtidig forteller også ansatte at de erfarer at mange ikke ønsker fellesskap eller ikke har kontakt med andre som bor i nærheten eller i samme bofellesskap. I enkelte tilfeller er det konflikt mellom personer som bor tett. Brukerrepresentantene og brukerne gir et lignende bilde. Den ene brukeren ønsker sosial kontakt, men erfarer at bofellesskapet har en sammensetning som gjør at det ikke fungerer. En annen har ikke kontakt med naboene i de samlokaliserte leilighetene og gir ikke uttrykk for at det er noe han ønsker. Det er ulike ønsker og ulike behov.

Stigmatisering

Noe av bekymringen med å bygge store bofellesskap og å samlokalisere boliger for personer med tjenestebehov er at denne organiseringen av boliger kan føre til at boligene skiller seg ut fra ordinære boliger og boområder, og kan medvirke til stigmatisering av dem som bor der. Denne problemstillingen tok vi som intervjuere opp i alle intervjuene. Informantene hadde litt ulik tilnærming til dette. Ledere og ansatte i boliger for personer med utviklingshemming avviste langt på vei problemstillingen. De mente at de hadde brukere med betydelige tjenestebehov – personer med alvorlig utfordrende

atferd, personer som satt i rullestol, personer som kun kommuniserte med ansiktsbevegelser. Disse skilte seg allerede betydelig ut i bybildet, hvordan de bodde, gjorde neppe noen forskjell fra eller til, mente disse informantene. En informant opplevde likevel utfordringer knyttet til at hun hadde relativt høyt fungerende brukere i et bofellesskap der flertallet hadde svært store hjelpebehov. De best fungerende brukerne nektet av og til å være med på turer og fellesaktiviteter, fordi de ikke ville assosieres med dem som hadde større behov.

Informanter blant ansatte i boligprosjekter for utviklingshemmede formidlet også at brukerne som bodde der, reflekterte over bosituasjonen sin og over livssituasjonen for øvrig. De var oppmerksomme på at måten de bodde på, sa noe om dem. Et eksempel på dette var to bofellesskap med utviklingshemmede brukere som lå i samme nabolag. Brukerne i det ene fellesskapet hadde til dels store problemer med vold og annen utfordrende atferd, brukerne i det andre hadde ikke denne problematikken. En ansatt som jobbet i bofellesskapet for brukerne med utfordrende atferd, kunne fortelle at brukerne her spøkefullt kalte det andre bofellesskapet «Tangerudbakken», som var navnet på et bofellesskap for utviklingshemmede i Oslo i en populær TV-serie. I TV-serien framstilles Tangerudbakken som et svært harmonisk bofellesskap. Brukerne hadde altså en oppfatning om at det andre bofellesskapet ga tilbud til de harmoniske, mens deres egen bolig var annerledes. Dette kan kanskje forstås som et eksempel på at boligen ikke bare kan påvirke omgivelsenes oppfatning av brukerne, den kan også påvirke brukernes oppfatning av seg selv.

Mens spørsmålet om stigmatisering i liten grad ble fulgt opp av informantene som arbeidet med utviklingshemmede, kom det opp i intervjuer med informanter som forholdt seg til andre brukergrupper, først og fremst brukere med psykiske lidelser, men også brukere med fysiske funksjonsnedsettelse. En informant var tydelig på at et bestemt område i kommunen – en annen del av kommunen enn der informanten selv jobbet – var for preget av boliger til personer med spesielle behov. Alle som bodde i nærmiljøet, visste at de som bodde *der*, de «feilte det noe». En interessant parallell er et av prosjektene som er et stort boligkompleks med både separate leiligheter og bofellesskap, men som av både brukerrepresentanter og ansatte erfares å ikke skille seg ut fordi det er utformet slik at det ikke utmerker seg spesielt i et nærmiljø som for øvrig er preget av boligblokker og eneboliger.

Ofte handler bekymring relatert til utforming, lokalisering og antall enheter om at det blir løsninger som skiller seg ut, og at store områder hindrer integrering. I en av casekommunene er det et stort område hvor det er samlokalisert flere bofellesskap for ulike grupper. En brukerrepresentant sier om dette:

Det blir jo en liten by – det er for store enheter. De er stigmatiserte, det blir litt sånn «er det der du holder til».

En dimensjon ved spørsmålet om stigmatisering er utformingen av boligene, at de skiller seg ut i nabolaget. En brukerrepresentant var opptatt av at det boligtilbudet vi snakket om, hadde fått altfor sterkt institusjonspreg. Informanten var opptatt av at det var et stort skilt over inngangen som sa at dette var omsorgsboliger, inne var det ifølge informanten unormalt brede ganger, og det var innsyn til leilighetene fra gangen. Mange andre informanter har tatt opp nettopp dette med at boligløsningene har en utforming, eller noen markeringer, som gjør at de skiller seg ut, og at dette skaper en fare for at de erfares som institusjoner. Det kan være at boligene er utformet slik at de skiller seg markert ut fra andre boliger i området. I et tilfelle er det gjerder og beplantning som tydelig markerer et skille mellom boligtilbudet og det øvrige nabolaget. I to av boligprosjektene blir det eksplisitt tatt opp av ansatte at de forstår at brukere kan reagere på at det er store skilt som indikerer at boligene i bygget er omsorgsboliger.

Mange brukere er sensitive overfor alle tegn på institusjonspreg, alle trekk ved boligen eller organiseringen som signaliserer til omverdenen at dette er en bolig for brukere med særlige behov. Dette dreier seg ikke bare om fysisk utforming: I en av boligene tok noen av brukerne opp at de reagerte sterkt på at de ansatte sto utenfor inngangen til boligen og røykte. Det første vennene fikk se når de kom på besøk, var altså en ansamling ansatte – et tydelig signal på at i denne boligen bodde det mennesker med store hjelpebehov. Brukerne ønsket ikke å bli oppfattet av vennene som slike som bodde i en «sånn» bolig. Ledelsen i boligen så umiddelbart problemet, og røykepausene ble flyttet til baksida av bygningen. Slike tilsynelatende små tiltak kan være viktig for å markere at dette er en bolig, ikke en institusjon.

I noen tilfeller kan potensielle brukere havne i situasjoner der de i praksis må gjøre en avveining mellom hensynet til trygghet og hensynet til stigmatisering. En av brukerorganisasjonene nevnte et eksempel på dette, der en person organisasjonen hadde kontakt med, hadde fått tilbud om leilighet i en kommunal gård der alle brukere hadde tjenestebehov. Personen som hadde fått tilbud, bodde i utgangspunktet dårlig og ønsket å komme til en bolig der det var tilknyttet døgnbemanning. Personen valgte likevel å takke nei til tilbudet i den aktuelle gården, med begrunnelsen «jeg ønsker ikke at mine venner skal se at jeg er sånn som dem. Jeg vil ikke at noen skal se meg borti der!»

En av informantene var tjenesteutøver for brukere i et område hvor mange av dem som bodde der, fikk oppfølging i form av helse- og sosialtjenester. Denne informanten ble spurt om det hadde skjedd at potensielle brukere hadde takket nei til tilbud om bolig i området fordi de var redde for stigmatisering. Informanten bagatelliserte problemstillingen og sa at det kan det kanskje ha vært, men at det vil jo alltid være noe. Det var tydelig at dette ikke var et tema som informanten ønsket å diskutere. Dette kan skyldes at problemstillingen oppleves som fremmed sammenlignet med hva tjenesteutøvere erfarer er viktig i sin hverdag. Samtidig kan dette også tolkes som at informantene opplever spørsmål om hvorvidt boligorganiseringen fører til at områder

skiller seg ut og brukerne potensielt risikerer stigmatisering, som en uheldig sideeffekt de ikke ønsker å gå inn i.

Integrering i nærmiljøet

En av hovedbekymringene med å bygge større bofellesskap er ifølge flere av informantene at det å la mange med særskilte behov bo sammen, innebærer at de får mindre kontakt med samfunnet for øvrig. Boligen kan virke isolerende, og brukerne får kun kontakt med andre i samme situasjon som seg selv. Informasjonen om dette er sammenfatt i dette prosjektet. Som nevnt ovenfor har vi snakket med en bruker i et stort boligkompleks som har både jobb og venner utenfor boligen, og som erfarer at boligens sentrale beliggenhet støtter opp under mulighetene til å være aktiv i nærområdet. I noen av intervjuene med ansatte, men også med brukerrepresentanter, blir det også framhevet at sentral beliggenhet er viktig for brukernes mulighet til å kunne delta i nærmiljøet. Dette gjelder særlig informanter som har tilknytning til botilbud for personer med psykiske lidelser og boligene rettet mot personer med fysisk nedsatt funksjonsevne. Et element her er liten tilgang til transport og at sentral beliggenhet gir større frihet til å kunne delta på ulike sosiale arenaer uten å måtte planlegge og å være avhengig av transport. Ansatte forteller også om brukere i de aktuelle boligløsningene som er i jobb, er på dagsenter eller deltar på andre aktiviteter i lokalsamfunnet. Andre er mye mer knyttet til boligen og behøver bistand for å komme ut og delta i sosiale aktiviteter.

Hvorvidt brukere er aktive i nærmiljøet, er blant annet avhengig av den enkeltes behov for bistand for å kunne komme ut og for å kunne delta på ulike arenaer. I et boligtilbud sier ansatte at de forsøker å ha mulighet til å bistå brukere som vil ut på aktiviteter, men ikke alltid klarer å få det til. I intervju med ansatte i flere av kommunene tar de opp at det viktigste er at det finnes gode dagtilbud som dagsenter eller andre arbeidsrettede aktiviteter. Dette gir mulighet for å delta på aktiviteter i nærområdet og forebygger sosial isolasjon. Svært mange informanter mener at det er urealistiske forventninger om hvilken betydning boligform og beliggenhet har for brukernes mulighet for integrering i nærmiljøet. Samtidig legger de vekt på at dette avhenger av både brukergruppe og den enkelte brukers særtrekk og personlighet. De enkelte brukere er forskjellige og har ulike behov. En ansatt sier:

Vi har nå en, han kjenner alle. Han kan dra på besøk hjemme hos folk og ...

Informanten sier at andre brukere i samme fellesskap for utviklingshemmede hadde lite sosial kontakt utover fellesskapet. Mange av de ansatte i boligene avviste at integrering i nærmiljøet var noe tema for deres brukere. En ansatt sier:

Jeg har jobbet i mindre boliger før, og jeg har aldri opplevd at det har vært vanlig [...] de bodde nærmere naboer [i den boligen noen brukere kom fra], men de hadde

ikke kontakt. Ingen var på tilbudssida ... de var jo kjent, men ikke mer kontakt enn hei og hallo. Og de bodde der i mange år.

Flere av informantene la også vekt på at «vanlige folk, du og jeg» ikke er så flinke til å komme naboer som er litt annerledes, i møte. En spør retorisk:

Når det er naboer og det er en del rop og bråk og skrik, så – hadde vi ringt på og sagt, hallo, kommer du på kaffe? Vi hadde ikke det!

At mange med utagerende atferd samles på et sted, sies å kunne medføre unødig oppmerksomhet om både boligen og dem som bor der. Likevel avviser de fleste ansatte at størrelse på boligkompleksene har betydning for kontakt med naboer og nærmiljø. Flere mener at brukerne ikke ville hatt mer kontakt om de bodde i mindre boliger. Noen viser til at brukerne tidligere hadde bodd i mindre enheter eller alene, uten at dette hadde ført til mer sosial integrering i nabolaget. Dette var en ganske samstemmig tilbagemelding fra informantene som jobbet med brukere med utviklingshemming.

En av informantene hadde en litt annen innfallsvinkel til dette, fordi han jobbet i boliger som lå i et område med mange bofellesskap. Denne informanten formidlet et bilde av mye aktivitet i nabolaget, med bingo og kafé, der ulike brukere møttes. Til bingoen kom både de gamle fra eldreboligene, personer med utviklingshemming, og brukere med fysiske funksjonsnedsettelse. Også andre aktiviteter i regi av en av boligene kunne samle deltakere fra flere boliger. Her ble det også organisert nærmiljøtiltak, blant annet en ryddepatrolje av og for personer med utviklingshemming, og brukerne organiserte frivillige tiltak og hjelp hverandre. Det lot likevel til at disse tiltakene stort sett omfattet ulike brukere i boliger tilrettelagt for personer med tjenestebehov.

Noen ansatte framhever også tryggheten med å bo i et nabolag der mange har samme problematikk, dette ble for eksempel sagt av en ansatt, som var opptatt av nærmiljøfaktorer:

Er det sann at når Ola møter Kai på gata, så kan han være trygg på at Kai hilser – jo, han kjenner jeg, han har jeg jobba med – så blir det trygt og godt. Jeg ser at de søker sammen, det er trygt og godt i nabolaget. Og det er kanskje feil, men jeg ser hvordan de vokser og blomstrer – hvor glade de er, og hvor trygge! Framfor å bo et sted der naboen er narkoman, eller der det er husbråk ...

Denne informanten så mange fordeler med å ha boliger for ulike grupper lokalisert i nærheten av hverandre – det var trygt, og det ble et større miljø av det. Representanter for brukerorganisasjoner uttrykker derimot bekymring for at brukerne kun har kontakt med andre i samme situasjon, og etterspør en større kontaktflate mot samfunnet for øvrig.

Flere av brukerrepresentantene sier at bofellesskap og samlokalisering kan være en god løsning for noen. Det mest sentrale er muligheten til å velge. Flere legger også

vekt på at det viktigste er at tjenesteutøvere ser utvikling i boligbehov, og at brukeren får bistand til å endre boligløsning dersom ikke bofellesskap lenger er den riktige løsningen. En brukerrepresentant var svært bekymret for at bofellesskapene for personer med psykiske lidelser gjorde at de som bodde der, endte med å være sammen med hverandre, og derfor ikke hadde motivasjon nok eller ble støttet nok i å delta i andre sosiale sammenhenger i nærmiljøet eller kom i kontakt med andre som ikke hadde psykiske lidelser. I utgangspunktet ønsket brukerrepresentantene integrerte løsninger i spredte boliger. En sa:

Jeg tror kommunen burde kjøpe leiligheter integrert i vanlige bomiljøer og utfordre brukerne til å søke ut.

Andre framstilte dette som et dilemma – noen brukere trengte skjerming, men ikke for mye skjerming for lenge. De skulle også hjelpes til å håndtere hverdagslivet. Det kan være en spenning mellom trygghet på den ene sida og utvikling og integrering på den andre.

Et påfallende trekk gikk igjen i mange intervjuer: Når vi reiste spørsmål om nærmiljø og nabokontakt, responderte informantene med å snakke om hvordan de hadde håndtert naboprotester. I og med at flere av boligene var relativt nye, hadde flere kommuner ferske erfaringer med skeptiske naboer. Flere av de samlokaliserte boligkompleksene hadde utløst naboprotester da de ble planlagt, og kommunene måtte komme naboene i møte med informasjon om prosjektene. Både kommuneadministrasjonen og de ansatte i boligene mente at skepsisen var håndtert på en grei måte, og at det ofte hadde dreid seg om å informere skikkelig og oppklare misforståelser. Det påfallende var at stikkordet «nabokontakt» ikke var positivt ladet for disse informantene; når naboene kom på banen, var det oftere med protestaksjoner enn med invitasjoner til kaffe. I et av prosjektene som var et stort kompleks med samlokaliserte boliger, hadde ikke naboprotester vært et tema. Det er i størst grad prosjekter som involverer boliger for personer med psykiske lidelser, som fører til nabolagsprotester. Samtidig er det viktig å si at ingen av prosjektene formidlet at det etter etablering hadde vært reelle klager fra naboer.

Sammensetning og mulighet til å velge

Sammensetningen av bofellesskapene og brukernes mulighet til selv å velge om de ville bo der eller ikke, gikk igjen i mange av intervjuene. Særlig brukerne og brukerrepresentantene var opptatt av dette, men spørsmålet var også viktig for en del av tjenesteutøverne og ledere i personalbaser. Alle var bekymret for at det ikke tas tilstrekkelig hensyn til sammensetning i bofellesskap eller med samlokaliserte boliger i én etasje eller i ett bygg. Spørsmålet hadde flere aspekter: brukernes rett til selvbestemmelse og mulighet til å bestemme hvor de ville bo, det at sammensetning påvirket brukernes

mulighet for å etablere et sosialt fellesskap, og det at noen brukere rett og slett ikke hadde godt av å bo i bofellesskap.

Brukerrepresentantene, men også en del ansatte, var opptatt av at brukerne burde ha større mulighet for å velge hvor de vil bo. De er bekymret fordi de erfarer at det i dag er liten mulighet til å velge. To av brukerrepresentantene gir sterkt uttrykk for bekymring for at dersom kommunen etablerer store enheter, områder med mange boliger, så blir dette det eneste tilbudet brukerne får. Siden det er boligmangel, vil dette føre til at mange vil føle seg presset til å takke ja. Dette kom også fram i et intervju med kommunale ledere, som påpekte at brukere kan si nei til tilbud om bolig, men de var jo ikke da garantert å få et annet tilbud med det første. Kommunale ledere, også sentralt i kommunen, innrømmet at det «ble nok fort slik» at man plasserte personer med behov for bolig i de boligene som til enhver tid hadde kapasitet, og at vurderinger av om personen ville passe inn eller ikke, tidvis ikke kunne vektlegges. Samtidig understreket lederne at de var åpne for argumenter i slike situasjoner, og at de jo slett ikke hadde noe å vinne på å tvinge noen til å bo steder de ikke ville være. Som en kommunal leder sa:

For da blir det gjerne omplassering, og det er enda dyrere.

En kommune hadde hatt en situasjon der en ny gruppe skulle settes sammen i et nytt bofellesskap, og en av de påtenkte brukerne ville ikke flytte inn hvis en bestemt annen person, som han var redd for, skulle bo der. Dette aksepterte kommunen. Informanten i kommunene fortalte at foreldrene hadde tatt opp dette, og han sa:

Det var noe i ankepunktene til foreldrene. Vi kunne ikke risikere at det skjedde noe.

Dessverre sier ikke intervjuet noe om denne personen fikk et annet, og likeverdig, tilbud om bolig.

Ansatte hadde også historier om brukere som gjerne ville flytte ut. I to boliger i ulike kommuner dreide dette seg om personer som hadde et ønske om å bo selvstendig, men informantene avviste at dette var en realistisk mulighet. Perspektivet til informantene som var tjenesteutøvere, var at disse brukerne ikke hadde tilstrekkelig innsikt i egen situasjon og eget hjelpebehov. Vi har ikke intervjuet brukerne i disse tilfellene og har ikke deres perspektiver. Dette kan likevel si noe om at brukere som ønsker en boligkarriere mot en mer selvstendig boform, kan hindres av tjenesteutøvere som ikke anser at de vil kunne klare det. En av brukerrepresentantene som er intervjuet, er opptatt av nettopp dette. Han mente at de som jobber med brukerne, i større grad burde støtte opp under brukere som ville prøve å flytte for seg selv, og snakke om hva som skal til for at dette kan lykkes. Dette handlet blant annet om ikke å avvise brukeres initiativ til å etablere en mer selvstendig boligsituasjon.

I bofellesskapene bor det også brukere som aktivt har ønsket å flytte inn, og som hadde gitt klart uttrykk for dette. De som hadde ønsket seg til boligene, hadde lagt vekt på at det var nytt og fint, og i mindre grad på det sosiale bomiljøet.

En informant som bor i et bofellesskap, sa:

Det er ingen mulighet for å velge hvem en skal bo sammen med. De som bor her, er ikke håndplukket til å bo her. De kunne lagt mer vekt på å velge folk som passer til å bo her.

Denne informanten erfarer at bofellesskapet ikke fungerer sosialt fordi de som bor der, er for forskjellige, og at enkelte har en atferd som virker truende. Dette er et tema som blir tatt opp av flere ansatte også. Mangel på boligtilbud gjør at de erfarer at det i mindre grad enn tidligere blir lagt vekt på sammensetning og hvem som passer inn i ulike boligtilbud. Et tilfelle i den ene casekommunen er et bofellesskap hvor fem av seks som har leilighet der, er menn. Det er det enighet blant ansatte om at ikke er en god løsning. En ansatt sa:

Sammensetning er en viktig dimensjon. Det er boligmangel, så da er det vanskelig å være eksklusiv i sammensetningen. Se på hvem som passer sammen. Noen ganger så blir vi pålagt å ta folk uten at de egentlig passer godt her. Det er boligmangel!

Denne informanten peker i likhet med flere andre ansatte i casekommunene på at sammensetning har betydning, men at fordi det er boligmangel, hender det at de får bofellesskap hvor det ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til hvem som kan bo sammen. I noen tilfeller betyr manglende boligtilbud i kommunen at personer må være lenger enn nødvendig på institusjon/behandling i spesialisthelsetjenesten, eller at personer blir boende hjemme hos pårørende i et uegnet boligtilbud lenge. Dette øker presset på kommunene til å kunne tilby boliger, og ved boligmangel kan det føre til at de tildeler boliger hvor brukeren ikke nødvendigvis er i målgruppen.

Flere av ansatte satte spørsmålsteget ved sammensetningen av brukere i boligtilbudene. En informant sa:

Jeg har stusset på fordelinga på avdelingene, hvordan den utvelgelsen var gjort [...] Hvorfor var det akkurat disse som kom hit, hvorfor ble det fordelt som det ble?

Denne informanten viste til en avdeling der relativt høyt fungerende brukere med utviklingshemming bodde sammen med brukere med svært store tjenestebehov. De store forskjellene mellom brukerne var vanskelig for personalet å håndtere, særlig var det vanskelig å drive miljøarbeid på en måte som inkluderte alle. Dette førte også til at det i liten grad var et sosialt fellesskap mellom dem som bodde der.

En informant som er tjenesteutøver i et bofellesskap forteller at de har vært nødt til å ta imot en person med samtidig rusproblematikk og psykiske lidelser i boligtilbudet. Denne informanten har en atferd som har virket skremmende på andre med psykiske lidelser som egentlig krever mer trygge og rolige omgivelser. Samtidig sier informanten at det er «utrolig hvordan de som bor her, tilpasser seg». Informanten beskriver brukerne som bor i bofellesskapet, som tolerante. En tjenesteutøver i et annet

boligtilbud har samme tilnærming. Informanten mener de ser at det er utfordrende at personer med så ulike utfordringer bor så tett, men at det «er fantastisk hvordan de tilpasser seg og viser omsorg for hverandre».

Ansatte i to av kommunene uttrykte frustrasjon og til dels bekymring over at de som jobbet tett på brukere og kjente brukerne godt, ikke hadde innflytelse på hvem som fikk tilbud om bolig i botilbudene. En informant var særlig opptatt av dette og fortalte at i den boligen for utviklingshemmede hvor han jobbet, var det nå et betydelig press fra kommunen om å ta imot en person med en psykisk lidelse. Denne personen ville etter informantens mening ikke passe inn – like lite som en person med demens, som det også hadde vært på tale at boligen skulle gi tilbud til. Han sa:

Det er et press på at er det et ledig rom, så skal de inn! [...] Samlokaliserte boliger kan være så mangt, men å samlokalisere ukritisk, det er ingen idé.

Dette var helt klart en betydelig bekymring for informanten, som ellers i intervjuet hadde snakket varmt om det tilbudet de hadde klart å utvikle til brukerne.

Spørsmålet om hvem som skal bo hvor, kan også handle om hvilket tilbud som er forsvarlig for den enkelte brukeren, uavhengig av hvordan brukergruppen for øvrig er satt sammen. Noen personer, med bestemte diagnoser, trenger ro rundt seg. En av kommunene hadde erfaring med dette, der en person med autisme måtte flyttes fra et bofellesskap etter kort tid fordi innflyttingen hadde utløst voldsom utagering. Da denne personen ble flyttet tilbake til enetilbud, forsvant utageringen så å si umiddelbart. Fellesskapsløsninger passer ikke for alle, og det å bo med mange andre og stadig bli eksponert for uro, lyd og bevegelse, kan være svært problematisk for personer med enkelte diagnoser. I dette tilfellet avviste de ansatte at denne problematikken var knyttet til størrelsen på bofellesskapet, og sa:

Fire brukere hadde vært for mye det òg [...] Vi har hatt andre varianter tidligere, da var det to og to, og det var i et rolig område opp mot skogen. Da var det andre muligheter til å skjerme dem.

Intervjuene viser at for noen er bofellesskap en god løsning, og noen bofellesskap fungerer godt. Det samme gjelder store komplekser med samlokaliserte boliger. Samtidig viser casestudien tydelig at bofellesskap og samlokalisering ikke er uproblematisk, og sammensetning er en viktig dimensjon for hvordan disse boligløsningene fungerer. En av de mest tydelige er utfordringen ved at det ikke alltid tas tilstrekkelig hensyn til hvem som kan passe sammen i ulike bofellesskap, samt hvem som får tilbud om å bo i områder med samlokaliserte boliger.

Flere brukergrupper i samme bofellesskap

Noen av prosjektene som inngår i denne studien, gir tilbud til ulike brukergrupper, der det vanligste er at personer med utviklingshemming og personer med psykiske lidelser bor i samme bolig/tun. Dette viser seg å skape utfordringer for både brukere og ansatte.

I flere av casekommunene er det boligkomplekser eller områder som har samlokalisert boliger eller bofellesskap for personer med psykiske lidelser, personer med utviklingshemming og i noen tilfeller også eldre. I en av casekommunene er det et boligkompleks som inneholder både bofellesskap for utviklingshemmede og bofellesskap for personer med psykiske lidelser. I utgangspunktet presenteres dette som en samlokalisering som fungerer av dem som jobber i det ene bofellesskapet. Likevel er flere informanter i kommunen tydelige på at dette ikke er en ønsket situasjon. I stor grad handler dette om at de som jobber og bor i bofellesskap for personer med utviklingshemming, opplever at det er utrygt for brukerne å bo tett på et bofellesskap for personer med psykiske lidelser. Tjenesteutøvere som jobber med personer med psykiske lidelser, har et annet perspektiv på dette og hevder at ansatte som jobber med utviklingshemmede, er mer bekymret enn utviklingshemmede selv. Det erfares som utfordrende at personer med psykiske lidelser vurderes som farlige. I intervjuene kommer det likevel fram at i det ene boligprosjektet har det vært en enkeltstående episode med voldsutøvelse fra en person i bofellesskapet med psykiske lidelser overfor en utviklingshemmet. Dette illustrerer at det kan være krevende med tett samlokalisering. I et annet boligtilbud med de samme brukergruppene ble det framstilt av informanter blant ansatte som at de to gruppene ikke forholdt seg til hverandre i det hele tatt. Bofellesskapet for utviklingshemmede hadde invitert til grillparty og sangkveld, men ingen i det andre bofellesskapet ønsket å delta på dette. Det hadde vært utfordringer med festing og uro i bofellesskapet for brukere med psykiske lidelser. På direkte spørsmål til en av ansatteinformantene om ikke dette stresset naboene med utviklingshemming, var svaret at «det stressa de ansatte mer». I disse to prosjektene fikk vi ikke anledning til å intervju brukere, derfor har vi ikke tilgang til brukernes perspektiver på denne type samlokalisering.

Intervjuene i casekommunene viser at det ikke er uproblematisk å samlokalisere boliger for ulike grupper, og i likhet med i punktet over om sammensetning er det viktig å vurdere hvem og hvilke grupper som kan passe sammen, for at boligområdene skal erfares som gode og trygge for dem som bor der.

Selvråderett og eget hjem

Som vist i gjennomgangen av forskningslitteraturen blir det hevdet at en fare med store bofellesskap og samlokaliserte boliger er at de blir institusjoner under andre navn. Fra kommunal ledelse i flere av kommunene blir det framhevet at bofellesskap og samlokaliserte boliger ikke kan sammenlignes med den tidligere institusjonsomsorgen.

Hovedargumentene da handler om at alle har egne leiligheter og husleiekontrakter, god standard på boligene, og at dette er et hjem. I intervjuene med tjenesteutøvere er det mange som har en annen tilnærming og reflekterer over grenseoppgangen mot institusjonspreg i boligløsningene. «Institusjonspreg» handlet om minst tre faktorer, slik dette kom fram i intervjuene: brukernes rett til selvbestemmelse, respekt for privatliv og verdighet.

I flere av personalbasene er dette et tema til faglig refleksjon, og ansatte og ledelse diskuterer hvordan de kan utøve tjenester uten at de overskrider grensene for den enkeltes privatliv og rett til selvbestemmelse i eget hjem. I noen av casene var ansatte svært bevisste på dette, mens dette ikke var like artikulert andre steder. I en av casene sier den ene informanten at det er en stor frustrasjon at det er lite kvalifiserte fagpersoner i basen og liten bevissthet om det å jobbe i brukernes hjem. En ansatt med lederansvar i et annet boligtilbud la vekt på at ledelsen var opptatt av at alle ansatte skulle huske at «det er vi som er på jobb i deres hjem, ikke de som bor på vår arbeidsplass». En annen snakket om noe av det samme og framhevet:

det å jobbe inn i andres hjem, respekten, det å jobbe med mennesker – det skal ikke være samleband ...

Respekten for at boligen er brukerens hjem, ble framstilt som viktig for å unngå institusjonspregede holdninger, men det varierte boligene imellom i hvilken grad de ansatte opplevde at dette ble tilstrekkelig ivaretatt. Tjenesteutøverne erfarer at det oppstår dilemmaer. Som vi vil vise under, er det også noe ulike dilemmaer relatert til ulike grupper av brukere. Svært mange av informantene blant tjenesteutøverne framhever at en viktig kvalitet for brukerne er at de har selvråderett i eget hjem. En informant forteller at det har vært en konflikt i bofellesskapet for personer med psykiske lidelser han er tilknyttet, i forbindelse med røyking i leilighetene. Der har brukerne selv vektlagt at det er deres hjem, de har vanlig husleiekontrakt og kan ikke nektes å røyke der. Samtidig har brukerne behov for bistand fra tjenesteutøvere på rommet. Dette er et av dilemmaene. I dette tilfellet hadde det vært diskutert muligheter for å inngå kompromisser og innføre røyking på balkongen. I et annet boligkompleks med samlokaliserte boliger for personer med psykiske lidelser vektla leder for personalbasen at de hadde en bevisst holdning til hvor langt de kunne gå dersom det for eksempel var husbråk i en leilighet. De kunne som naboer flest banke på og anmode om ro. Dersom det ikke ble lyttet til, ville de aldri låse seg inn, men dersom det var alvorlig, ville de i likhet med andre naboer ringe politiet og be om bistand.

I flere av boligprosjektene med samlokaliserte boliger for ulike grupper hadde det oppstått utfordringer fordi noen av dem som bodde der, hadde mye besøk på rommet, eller at det i enkelte tilfeller var mye festing og uro. I et tilfelle var det uro relatert til at det var så mye besøk hos en av dem som bodde der, at det i realiteten var tre eller fire personer som «bodde» på ett rom i perioder. De ansatte opplevde at de mistet

kontrollen og følte seg utrygge når de ikke visste hvor mye folk det faktisk var i bygningen. Brukerne reagerte med aggresjon når dette ble påpekt, for leiligheten var hjemmet deres, og de følte at de hadde rett til å bestemme selv hvor mye besøk de ville ha.

Respekten for den enkelte bruker blir av enkelte av informantene framhevet som en sentral markør mot institusjonspreg. En informant understreket at hennes organisasjon var opptatt av at bofellesskapet for personer med utviklingshemming ikke skulle ha institusjonspreg, men opplevde at de hadde kommet skjevt ut i perioder, da alle ble samlet på fellesstua «hele tida». Da hadde de en periode vært bevisste på i større grad å legge opp til at brukerne var mer i egne leiligheter. Det ble sagt av tjenesteutøverne at dette hadde økt bevisstheten om brukernes verdighet. Fellesrommene var åpne for dem som bodde der, og besøkende, og hvem som helst kunne i prinsippet komme inn. Større bevissthet om bruk av fellesarealene hadde ført til at de ansatte var mer oppmerksomme på hvilken bistand som skulle gis til brukerne i fellesarealene, og hvilken i brukernes egen leilighet.

Det kan være vanskelige balanseger og dilemmaer i tjenesteutøvelse overfor brukere med omfattende bistandsbehov. En tjenesteutøver sa at det var en utfordring blant tjenesteutøverne i personalbasen at de ikke hadde tilstrekkelig bevissthet om brukernes privatsfære fordi de jobbet så tett sammen med dem. Et av fenomenene som ble nevnt, var at de ikke nødvendigvis banket på (eller ventet på svar) før de gikk inn i leiligheten til brukeren. Et annet var at de kom inn i leiligheten selv om det ble signalisert at det pågikk bistand med personlig hygiene. En annen del av det å gi bistand til personer med omfattende bistandsbehov er ifølge en informant i førstelinjen å reflektere over grensene for å gripe inn. Informanten sier:

Vi tenker jo at vi vet hva som er best for dem, fordi vi kjenner dem så godt etter hvert. Og det brukeren vil, er jo ikke alltid det vi tenker er best eller lurest. Så er det noe med å veilede og tøy litt på det – og det er en utfordring. Men – de har full selvbestemmelse alle sammen. Det er vi opptatt av – ingen som ikke skal få gjøre det de vil.

Denne informanten mener det tidvis er hårfine overganger til hva som er bruk av makt. Et eksempel er at det vanskelig å definere hvor grensene går. Skal for eksempel en bruker uten at noen griper inn, kunne drikke 20–30 liter brus i uka? Denne problemstillingen viser seg også i noen bofellesskap å være gjenstand for diskusjon med foreldre og pårørende. Dette gjelder særlig i botilbud for utviklingshemmede. Informanter blant tjenesteutøvere fortalte at det var kilde til stadige konflikter med pårørende, som mente at de ansatte burde gå lengre i å rettlede brukerne og hindre dem i å gjøre ting som ble oppfattet som uheldige. Dette kunne for eksempel handle om påkledning, hygiene og kosthold samt deltakelse i aktiviteter.

For mange vil det å kunne få bistand ved behov være helt avgjørende for autonomi i egen bolig. I et av boligprosjektene i studien fantes en problemstilling der en bruker

med fysisk funksjonsnedsettelse hadde noe behov for bistand til å legge seg. Hvordan skulle dette løses? Dersom vedkommende skulle ha faste avtaler med tjenesteutøverne i hjemmetjenesten om tidspunkt for legging, ville dette frarøve vedkommende muligheten for å delta i sosiale aktiviteter på kvelden. Etter diskusjoner hadde det lyktes at vedkommende kunne få bistand fra personalbasen i komplekset med samlokaliserte boliger og dermed en større frihet og selvråderett på kveldene.

Prinsippet om selvbestemmelse kan som vist over gi noen dilemmaer. Egen leilighet, husleiekontrakt og selvbestemmelse kan gi mulighet for stor grad av autonomi, men tjenesteutøvelsen og bevissthet blant tjenesteutøverne er helt avgjørende for om grenseoppgangene mot den tidligere institusjonsomsorgen ikke overskrides.

Ansattes situasjon

Som vist i kapittel 5 hadde mange av kommunene et håp om at det skulle være lettere å rekruttere, og beholde, ansatte i større enheter eller ved samlokalisering. Hvilke erfaringer hadde de fem kommunene gjort på dette området?

Erfaringene varierte svært mye fra en kommune til en annen, og det er vanskelig å se noen klare fellestrekk. To av casekommunene erfarte at det var enkelt å rekruttere personell til de større boligene, og at ansatte var fornøyde med å være tilknyttet en noe større personalbase. I den ene casekommunen er erfaringen at fagmiljøet er blitt bedre. I den andre casekommunen framheves fleksibiliteten ved å være flere på jobb i samme enhet samtidig og kunne støtte hverandre. I den ene kommunen erfarte de at det var enklere å rekruttere kvalifisert personell til de nye boligløsningene med noe størrelse, og fagmiljøet ble verdsatt. I den andre kommunen var ikke dette et argument, og de hadde i mindre grad personer med fagutdanning i basen.

En kommune opplyste at andelen med fagutdanning hadde økt da de etablerte større bofellesskap. Dette hadde sammenheng med at utviklingen av småtiltak, ofte ene-tiltak, reduserte behovet for ekstrabemannning. Ekstravaktene hadde ofte vært uten fagutdanning og erfaring, kommunen hadde vært nødt til å ta det de kunne få. Etableringen av større tiltak førte til at det var mulig å etablere fagteam. Dette ble oppsummert som svært positivt på alle nivåer i kommunen. Det må likevel understrekes at dette var en kommune som opplevde god tilgang på fagfolk. Rekruttering var generelt ikke noe problem i pleie- og omsorgssektoren. Tilsvarende gevinster lot ikke til å materialisere seg i kommuner som hadde en annen konkurransesituasjon. Flere steder ble det likevel framhevet at de hadde fått personalbaser å forholde seg til, og flere brukere på ett sted gjorde at det var blitt stabilitet og færre utskiftninger blant de ansatte. Årsaken mange framhever, er tilgangen til én gruppe og ett fagmiljø. I en kommune sa de ansatte at dette har vært viktig for dem. En informant sa:

Jeg tenker som arbeidstaker også, jeg vet ikke om jeg ville jobba i et så lite faglig miljø – jeg er ikke sikker på om det er god personalpolitikk. ... Vi har ansvar for våre ansatte òg, vi skal bevare kompetansen.

De ansatte sier om arbeidsmiljøet – å, endelig et arbeidsmiljø, endelig er jeg del av noe som ikke er så privatisert.

Ansatte kan føle seg alene når de jobber i brukeres hjem, og denne informanten gir uttrykk for at tilknytningen til en personalbase gir tilgang til et verdifullt arbeidsmiljø.

En annen erfaring er at størrelse kan påvirke tjenesteorganisering. I en kommunene mente de ansatte at det var lettere å opprettholde det faglige fokuset i et litt større miljø:

... det er utvilsomt lettere hvis du får ei gruppe med gode fagfolk. Framfor hvis du har tre–fire, så må du dekke opp med ... det blir så pulverisert at du må ha denne ekstravaktbasen som ikke er fagfolk, få tak i sistemann som er tilgjengelig.

Flere boliger betydde flere fagfolk, og flere fagfolk betydde flere tilgjengelige ressurser per bruker. Brukere ville ha gode og dårlige dager, og med flere på jobb var ressursene mer fleksible, og mulighetene til å gi ekstra oppfølging på dårlige dager var bedre.

En informant som jobber med brukere i et botilbud for personer med psykiske lidelser, sa:

Noen av dem som bor her, er veldig sårbare, og det er viktig med trygghet. For noen er det viktig å bli sett. Samlokalisering gir mulighet for å snakke med folk. Se de. Vi får tilgang til folk som gjør det mulig å hindre at folk blir verre. Dette er jo et stort bygg, så det er også muligheter for privatliv.

Også mange av de ansatte framhever tilfredshet over å jobbe i personalbaser knyttet til bofellesskap eller større komplekser med samlokaliserte boliger. Mange framhevet at dette ga mulighet for større fleksibilitet. I noen av tilfellene hadde dette ført til at alle som jobbet der, hadde fulle stillinger og samtidig erfarte at det ga et bedre tilbud til dem som skulle motta tjenester, ved at det var færre personer å forholde seg til, samt at de kunne støtte hverandre mer i tjenesteutøvelsen. I to av boligløsningene som vi har sett nærmere på, hadde alle dem som hadde leiligheter i komplekset, fått to kontaktpersoner som de kunne henvende seg til.

Nettopp fleksibiliteten blir framhevet av en annen ansatt. Informanten mener at det er mange fordeler med at det er stort, og en av fordelene som løftes fram, er fleksibiliteten med en stor personalbase. Informanten sa:

Vi kan være mer fleksible fordi vi er mange på jobb, vi kan ta oss av flere [...] Kan sjonglere litt rundt. Da kan vi for eksempel være to på stell av noen om morran fordi andre liker å sove lenge – så da er det mulig, fordi de trenger ikke sin assistent [...]. Om noen er syke, så er det lettere å tilrettelegge.

Denne informanten mener de kan gi et bedre tilbud til brukerne fordi de er flere på jobb samtidig. I leilighetene tilknyttet personalbasen er det brukere med omfattende nedsatt funksjonsevne. De fleste har en egen assistent hele tiden på dagtid.

Rekruttering var et betydelig problem i to andre casekommuner. En av kommunene oppga at rekrutteringen, særlig av fagfolk, var spesielt vanskelig til den største enheten. Ingen kunne svare på hva grunnen til dette var, men de kommunale lederne hadde flere hypoteser. Det at det var lettere å rekruttere til ambulerende tjenester som hjemmesykepleie, ble forklart med at «kanskje de føler seg mer frie der?» Det at rekrutteringen var lettere til et mindre bofellesskap, ble forklart med at dette bofellesskapet hadde innført ønsketurnus, noe som var populært. En informant mente at å jobbe i det store bofellesskapet var lite attraktivt, fordi turnusen var lite heldig. Brukerne hadde dagtilbud, slik at personalbehovet var størst på kveld og helg – tidspunkter da ansatte helst vil ha fri.

Flere av kommunene hadde utviklet strategier for å rekruttere fagfolk: En hadde stipendordninger og betalte utdanning for ufaglærte – der stipendiatene bandt seg til en arbeidsperiode i kommunen etter utdanningen – en annen forsøkte å øke lønnsnivået relativt til nabokommunene («men de andre kommer fort etter», konstaterte informanten). En avdelingsleder spekulerte på om vanskelighetene med å rekruttere folk hadde sammenheng med at boligen hadde vært i mediene relativt nylig i forbindelse med en uheldig sak. Kanskje fagfolk vegret seg for å søke til en bolig som de hadde negative assosiasjoner til? Dette var en tydelig frustrasjon, som dessuten ble opplevd som urimelig fordi den uheldige episoden hadde forekommet på en annen avdeling enn den informanten jobbet på.

Et stort bofellesskap hadde store problemer med høyt sykefravær. Dette ble forklart delvis som et resultat av tilfældigheter det siste året, men lederen mente samtidig at det var et systemproblem: En del ansatte var fysisk slitne etter mange år i fysisk krevende omsorgsarbeid. Boligtilbudet hadde i tillegg fått en del brukere med stor hjelpebehov som også medførte fysisk krevende arbeid for de ansatte. Kombinasjonen av mange ansatte med redusert arbeidsevne og få faglærte gjorde det svært vanskelig å få skiftene til å fungere. En av informantene sa:

Det er vanskelig å drifte når så mange har tilrettelegging. Vi kunne ha fem på ettermiddagsvakt, og ingen kunne ta den og den brukeren!

Dette illustrerer at det kan være vanskelig å gi et godt tjenestetilbud i store bofellesskap også. Generelt fikk vi likevel ikke inntrykk av at sykefravær var et tema som i særlig grad knyttet seg til de store boligene. Det er også lite som tyder på at størrelsen på bofellesskapet har sammenheng med sykefraværet i tilfellet vi presenterte over. En informant, som ledet en enhet i hjemmetjenestene med ansvar for flere brukere i bofellesskap og samlokaliserte boliger, var stolt av at sykefraværet i enheten var nede i 4 prosent, som må sies å være svært lavt i denne sektoren. Gjennomsnittlig sykefravær blant ansatte innen pleie- og omsorgssektoren på landsbasis er rundt 9 prosent (Gautun 2012).

Et stykke på vei kan det se ut til at hvilke problemer kommunene har med rekruttering, å sikre stabilitet og forhindre sykefravær, har sterkere sammenheng med trekk ved kommunen, trekk ved tjenestene/tjenesteorganisering og grad av ulike belastninger i tjenestene, enn med selve størrelsen på bofellesskapene. Kommuner som strever med å tiltrekke fagfolk, later ikke til å få lettere forhold når de etablerer en større enhet – selv om kommunale ledere formidler et håp om at fagfolkene kan brukes mer effektivt i en større enhet. Kommuner som har lett tilgang til utdannet personale, får lett folk både til store og små enheter, til ambulerende og stedfaste tjenester. Når det er sagt, må det også understrekes at både kommuneadministrasjon og ansatte formidler positive erfaringer med større bofellesskap. Det å ha flere brukere på ett sted gir større muligheter til variasjon og fleksibilitet, som de ansatte setter pris på. Flere kontrasterte dette til tidligere jobberfaringer, der de hadde vært alene med brukerne store deler av dagen, og framhevet at de satte pris på å ha både kollegaer og andre brukere rundt seg i den større boligen. Kommuneadministrasjonen understreket også fleksibiliteten og det at ansatte fikk mulighet til å legge opp arbeidsdagen på en mer effektiv måte. Særlig i kommuner der faglært arbeidskraft er mangelvare, blir det viktig å legge best mulig til rette for å bruke den kompetansen man har, på en rasjonell måte.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjennomgått kommunenes erfaringer med større bofellesskap og samlokaliserte boliger. Vi startet med erfaringer fra kommunal ledelse, men har lagt hovedvekten på erfaringer knyttet til kvalitet og brukernes situasjon. Vi har også oppsummert noen erfaringer knyttet til personalsituasjonen. Hovedinntrykk fra kommunal ledelse kan oppsummeres i tre punkter:

- Boligprosjektene har gitt flere egnede boliger for personer med bistandsbehov, gitt mulighet for fleksibel og effektiv tjenesteutøvelse og disponering av ansatte, og bolig-løsningene gir grunnlag for mer kostnadseffektiv ressursbruk på tjenesteoppfølging.
- Alle kommunene erfarer at de har oppnådd økonomiske besparelser på tjenesteutøvelse. Den økonomiske besparelsen handler i hovedsak om felles nattevakt, noe reisetid og tjenesteorganisering. Alle kommunene er klare på at det er terskelverdier på besparelser, for de mest ressurskrevende brukerne hvor det gis statlig kompensasjon, er det lite å hente økonomisk på større enheter og samlokalisering.
- Fra sentralt hold i kommunene framheves tjenesteorganisering og et kvalitativt godt tjenestetilbud til brukerne som en viktig erfaring. Erfaringene i kommunal ledelse er preget av distanse til selve boligløsningene og brukerne som bor der.

Brukergruppene framstilles som betydelig mer avgrensede enn de viser seg å være når man kommer ut i selve prosjektene.

Når det gjelder funn knyttet til brukerne, kan de oppsummeres i følgende punkter:

- Om boligløsningene fremmer sosiale fellesskap, er sterkt varierende. Noen brukere finner venner blant naboene i boligløsningene de bor i, andre gjør det ikke. Noen brukere ønsker fellesskap med naboer, andre brukere ønsker ikke det. Flere informanter blant ansatte legger vekt på valgmulighetene de større boligene gir: Når det er flere brukere i samme bolig, øker sjansen for at den enkelte finner noen han eller hun kan trives sammen med. Øvrige intervjuer gir ikke grunnlag for å si at store bofellesskap eller samlokaliserte boliger nødvendigvis fremmer sosialt fellesskap.
- Casestudien gir i liten grad inntrykk av at brukere med bistandsbehov som bor i bofellesskap eller samlokaliserte boliger, er aktive og integrert i nærmiljøene der de bor. I stor grad avviser informanter fra kommuneledelse og tjenesteutøvere at dette er et spørsmål om størrelse på boligløsningene. Dette gjelder særlig for utviklingshemmede og personer med psykiske lidelser. Flere framhever at mange har bodd i mindre enheter integrert i ordinære bomiljøer tidligere, uten å være mer aktive i nærmiljøet. I stedet for boligløsningenes betydning understrekes det at tilgang til arbeid og aktivitet på dagtid, støttekontakter og bistand for å kunne delta er viktig for å fremme integrering.
- Mange informanter fra kommunal ledelse avviser at boligløsninger har betydning for stigmatisering av brukere med omfattende bistandsbehov. Informantene blant tjenesteutøverne tematiserer oftere stigmatisering i intervjuer som tar utgangspunkt i situasjonen til personer med psykiske lidelser og nedsatt fysisk funksjonsevne, enn de gjør i intervjuer som dreier seg om personer med utviklingshemming. Det finnes eksempler på at brukere har avslått tilbud om bolig fordi de opplever det som stigmatiserende å bo der. Flere framhever at ikke bare størrelse påvirker hvorvidt en boligløsning skiller seg ut, men hvorvidt den er lokalisert og utformet slik at den passer inn i nærområdet, eller om lokalisering og utforming skiller seg ut.
- Informantene blant tjenesteutøverne formidler at sammensetning i bofellesskap og samlokaliserte boliger er en viktig faktor for hvorvidt boligløsningen fungerer godt for brukerne. Å kunne velge hvor man vil bo, er en viktig del av den enkeltes autonomi. Mangelen på boliger kan imidlertid bety at brukere med boligbehov får små valgmuligheter. I flere av kommunene erfarer ledere i personalbaser og tjenesteutøvere at det på grunn av mangel på egnede boliger flytter inn brukere hvor dette ikke er en egnet løsning for den enkelte. I noen tilfeller bidrar manglende hensyn til sammensetning i bofellesskap og samlokaliserte boliger til ustabilitet og et dårligere botilbud for dem som allerede bor der.

- Sammensetningen av beboerne har betydning for muligheten til å skape gode bofellesskap og bomiljø. Flere ansatte bekymret seg over at brukerne er svært forskjellige, og at dette i noen grad kan gjøre det vanskelig å gi et tilpasset tjenestetilbud til alle. En svært heterogen brukergruppe gjør boligen til et dårligere tilbud enn det den kunne vært – for alle brukerne.
- Samlokalisering av ulike brukergrupper viser seg å være utfordrende. I denne studien handler samlokaliseringen ofte om personer med utviklingshemming og personer med psykiske lidelser. Dette viser seg å være krevende fordi det skaper uro og i noen tilfeller utrygghet. I et av prosjektene er det samlokalisering av flere ulike brukergrupper i et boligkompleks uten at det rapporteres om utfordringer. Det er lite som tyder på at samlokalisering av ulike grupper med bistandsbehov fremmer positiv samhandling og kontakt mellom de ulike gruppene.
- Kunnskapsgjennomgangen viste at det er bekymring for at store bofellesskap og samlokalisering representerer gjeninnføring av institusjoner under nye navn. Intervjuene med ansatte i casestudien viser at brukernes rett til selvbestemmelse, respekt for privatliv og brukernes verdighet anses som sentrale prinsipper å ivareta for å markere en grenseoppgang mot tidligere institusjonsomsorg. Egen leilighet, husleiekontrakt og selvbestemmelse kan gi mulighet for stor grad av autonomi, men casestudien viser at tjenesteutøvelse og bevissthet blant tjenesteutøverne er helt avgjørende for om grenseoppgangene mot den tidligere institusjonsomsorgen overskrides. Tjenesteutøverne møter en rekke dilemmaer i sitt arbeid for å opprettholde grensen.

Erfaringene knyttet til ansatte kan oppsummeres i disse punktene:

- Større bofellesskap legger grunnlag for mer stabile fagmiljøer. Flere informanter blant de ansatte gir uttrykk for at de setter pris på å jobbe i større personalbaser og med større bofellesskap og samlokaliserte boliger. De ansatte framhever større fleksibilitet, mer varierte arbeidsoppgaver og et større fagmiljø. Etableringen av større bofellesskap og personalbaser erfares i flere av casene å redusere behovet for ekstrahjelp, noe som gjorde det mulig å øke andelen av ansatte med fagutdanning.
- Erfaringene med rekrutteringssituasjonen varierer mellom kommunene. Det fantes ingen entydig erfaring med at det var lettere å rekruttere til større bofellesskap enn til små, selv om noen kommuner hadde denne erfaringen. Hvor attraktiv arbeidsplassen var, lot til å variere med andre faktorer enn størrelse, som arbeidsmiljø, tjenesteorganisering og fagmiljø. Det var også store forskjeller mellom kommunene i hvor lett tilgang de hadde til utdannet arbeidskraft.

7 Avslutning

Denne rapporten handler om kommunenes begrunnelser for og erfaringer fra etablering av store bofellesskap og samlokaliserte boliger. Vi har undersøkt hvordan fem kommuner begrunner at det etableres denne typen boliger, og hvilke erfaringer de har med de boligene som er etablert. De fem kommunene er valgt med utgangspunkt i store prosjekter med samlokaliserte boliger eller bofellesskap for personer med tjenestebehov som har fått investeringstilskudd til omsorgsboliger eller tilskudd til utleieboliger fra Husbanken innenfor de siste fem årene. Prosjektene er identifisert gjennom kontakt med Husbankens regionkontor. Dette har resultert i at de prosjektene vi har sett på, i hovedsak er boligprosjekter innrettet mot personer med utviklingshemming, personer med psykiske lidelser og et prosjekt som inkluderer personer med fysiske funksjonsnedsettelse samt andre grupper. Vi har ikke sett på egne boligprosjekter for eldre i denne studien. Vi har gjennomgått statlige styringsdokumentene på området, i form av forskrifter, rundskriv og veiledninger til Husbanken, og sett på tilgjengelig statistikk på området. Studien er avgrenset og har hovedvekt på kommunenes perspektiver på etablering av samlokaliserte boliger og store bofellesskap. Det er ikke en brukerstudie. Hoveddelen av studien er en casestudie, og denne gir viktig innsikt i perspektiver, erfaringer og vurderinger i et utvalg kommuner, men gir selvsagt ikke resultater som kan generaliseres til å gjelde alle norske kommuner.

Spørsmålet om størrelse på bofellesskap og samlokalisering av boliger til personer med tjenestebehov er kontroversielt. Det har i særlig grad vært mye oppmerksomhet om etableringen av store bofellesskap for personer med utviklingshemming. I en diskusjon i Stortinget, referert til i kapittel 1, gikk det fram at det er en utbredt bekymring for at intensjonene i ansvarsreformen for psykisk utviklingshemmede (HVPU-reformen) – at utviklingshemmede skal ha et normalt hverdagsliv i egen bolig integrert i vanlig bomiljøer – reverseres, og at institusjonene er på vei inn igjen under et annet navn. Stortinget har derfor vedtatt å følge utviklingen for å hindre at intensjonene reverseres. I tillegg er det en utbredt bekymring for praksisen med å samlokalisere boliger til personer med behov for tjenester, å plassere ulike brukergrupper i samme boligområder eller samlokalisere boliger for ulike brukergrupper. Denne bekymringen knytter seg både til at det etableres egne atskilte boområder for personer med bolig og bistandsbehov, den enkeltes muligheter til integrering, til kvalitativt gode nabolag og til brukernes sikkerhet og trygghet i egen bolig.

Tidligere undersøkelser, som er gjennomgått i kapittel 3, tyder på at det etableres flere større boligløsninger i kommunene for personer med bistandsbehov. Dette inkluderer både samlokaliserte boliger og størrelser på bofellesskap. Flere personer med utviklingshemming bor i bofellesskap som er større enn anbefalingene ved innføringen av ansvarsreformen og hva som var tilfelle de første årene etter reformen, eller i boliger samlokalisert med et større antall andre boliger for utviklingshemmede. Tall fra Husbanken, også vist i kapittel 3, viser at boliger som bygges for eldre og personer med demens, i økende grad er samlokaliserte boliger og større bofellesskap. Her er imidlertid observasjonsperioden kort, og noen få store enkeltprosjekter har gitt store utslag. Det er derfor vanskelig å si hvorvidt denne oversikten er representativ på landsbasis. Det samme kan sies om boligene rettet mot personer med psykiske lidelser – også her ses en tendens til at prosjektene blir større, men denne er svak og preget av en kort observasjonsperiode og få observasjoner. Samtidig må det kunne konkluderes med at både litteraturstudien og Husbankens statistikk underbygger inntrykket av at det er en tendens til at flere kommuner etablerer store boligprosjekter for personer med tjenestebehov.

Casestudien viser at kommunene i liten grad erfarer at Husbanken gir føringer relatert til størrelse på boligprosjekter, selv om alle kjenner til veiledere som angir for eksempel råd om antall personer i bofellesskap. Ingen av kommunene erfarer at Husbanken i sitt samarbeid med kommunen har vært spesielt opptatt av størrelse på boligprosjektene. Dette samsvarer også med litteraturstudien som viser at føringene fra staten på størrelsen på bofellesskap er tonet ned de siste årene. Denne studien gir ikke grunnlag for å si noe om årsakene til at disse føringene er dempet, men en av årsakene kan være en generell trend med større vektlegging av kommunenes selvstyre, men også at Husbanken i sin strategi i sterkere grad vektlegger dialog og samarbeid med kommunene for å oppnå boligsosiale målsettinger.

Vi kan her skissere ti hovedfunn fra casestudien:

- Kommunenes hovedmotivasjon for etablering av store bofellesskap og samlokaliserte boliger er stort behov for egnede boliger til personer med bistandsbehov.
- I flere av kommunene er det et økende press i boligmarkedet, samtidig som de opplever økende etterspørsel etter boliger til personer med tjenestebehov. Dette skaper et behov for å utnytte de tomtene som er tilgjengelige, eller for å ta i bruk eksisterende kommunal boligmasse og konvertere denne til boliger for personer med tjenestebehov.
- Selv om bygging av boliger er kostnadskrevende for kommunene, gir Husbankens tilskudd og låneordninger grunnlag for denne typen investeringer. Det er tjenesteproduksjonen for å yte bistand til brukere i eget hjem som vurderes som mest kostnadskrevende i kommunene.

- Samlokalisering og store bofellesskap blir ofte begrunnet med hensyn til kostnads-effektive løsninger basert på muligheten for mer effektiv tjenesteproduksjon, i stor grad et ønske om felles nattevakter. Det har ikke vært mulig innenfor dette prosjektet å gjøre isolerte økonomiske vurderinger av hvert enkelt prosjekt, det er kommunenes egenvurderinger som blir presentert.
- Alle kommunene er bevisste på at det er terskelverdier for økonomiske besparelser. For særlig ressurskrevende brukere med behov for én-til-én-døgnbemanning er det lite grunnlag for økonomiske besparelser ved samlokalisering, både på grunn av tjenesteintensitet, men også som følge av kompensasjonsordninger fra staten.
- Uavhengig av økonomiske vurderinger mener alle kommunene at større personal-baser gir grunnlag for bedre arbeidsmiljø for ansatte og grunnlag for mer fleksibel utnyttelse av personale. Alle erfarer at dette fremmer kvalitativt gode tjenester til brukerne. I fire av kommunene framheves at større enheter gir større mulighet for fagmiljø og rekruttering av fagpersonell.
- Det er diskusjoner i flere av kommunene om hvor store boligprosjekter som er forsvarlig å ha, og hvor mange enheter som er faglig forsvarlig for ulike brukergrupper. I to av kommunene rapporteres det om diskusjoner om i hvilken grad man skal vektlegge faglige versus økonomiske hensyn.
- Erfaringene i alle kommunene er at store bofellesskap og samlokaliserte boliger er tilbud som egner seg for noen brukere og ikke for andre. Samtidig fører mangel på boliger til at flere ansatte erfarer at brukere som ikke passer inn i bofellesskapene eller komplekser med samlokaliserte boliger, likevel tilbys plass i slike boliger. I noen tilfeller hemmer dette muligheten for å få gode bomiljøer og en god boligsituasjon for dem som allerede bor der.
- Flere informanter både blant ansatte, brukere og brukerrepresentanter formidler at mange brukere er fornøyde med boligtilbudet i prosjektene vi har sett på, men at denne formen for boligtilbud ikke egner seg for alle, og derfor i noen tilfeller bør være et midlertidig tilbud. Hvor fornøyd man er, er ofte relatert til standard på boligene og hvor tilgjengelige nødvendige tjenester er.
- Bofellesskap og samlokaliserte boliger er krevende boformer. Informantene blant ansatte, brukerrepresentanter og brukere tydeliggjør at i alle boligtilbudene er det en rekke utfordringer for å få bomiljøene til å fungere. Intervjuene viser at å bo tett ikke nødvendigvis fremmer sosialt fellesskap. Samlokaliseringer av boliger for personer med psykiske lidelser og utviklingshemming ser ut til å være ekstra krevende.
- Intervjuene gir et hovedinntrykk av at det i liten grad er oppnådd resultater når det gjelder integrering i nærmiljø. Lokalisering og utforming av boligprosjektene kan

være en årsak til dette, men flere framhever at dette også handler om at mange av brukerne i utgangspunktet skiller seg ut i forhold til andre. Flere peker på at tilgang til arbeid og aktivitet på dagtid, ordninger som støttekontakt og bistand (transport) for å delta på sosiale aktiviteter er mer betydningsfullt enn selve boligløsningene for å oppnå større grad av integrering i nærmiljø og samfunnet for øvrig.

Forutsetninger for gode boligløsninger

På bakgrunn av casestudien ser vi at ansatte, brukerrepresentanter og brukere synliggjør en rekke forutsetninger for at store bofellesskap eller samlokaliserte boliger skal kunne fungere som gode boligløsninger for dem som bor der. Flere av informantene gir uttrykk for at disse forutsetningene er mer avgjørende for om boligtilbudene er kvalitativt gode boligløsninger, enn størrelsen på prosjektene. Vi mener at vi kan identifisere fem slike forutsetninger:

Tjenesteutøvelse og kvalitet i tjenestene er en viktig forutsetning for at brukerne skal ha et kvalitativt godt boligtilbud. Faglig bevissthet om at man jobber i brukerens hjem, framheves av mange, samt respekt for den enkeltes autonomi og privatliv.

Et annet forhold vi vil løfte fram på bakgrunn av intervjuene, er sammensetning av beboere i boligtilbudene og den enkelte brukers mulighet til å velge hvor vedkommende skal bo. Casestudien tyder på at mangel på boliger gjør det vanskelig å ta tilstrekkelig hensyn til sammensetning i bofellesskap og om samlokaliserte boliger er en egnet løsning for brukere som mangler bolig.

Et tredje forhold er betydningen av tilgang til arbeid og aktivitet på dagtid, sosiale aktiviteter eller bistand for å delta i sosiale aktiviteter for å fremme deltakelse og integrering i nærmiljø.

Et fjerde forhold handler om lokalisering av boligtilbudet. Flere understreker betydningen av at boligtilbudene ikke etableres isolert fra ordinære boligmiljøer, samt at boligene er plassert slik at sentrum eller kvaliteter som kulturtilbud, butikker og andre servicefunksjoner er lett tilgjengelige.

Et femte forhold som flere trekker fram, er utforming av bygningene og at bygningene ikke bør ha synlige tegn som markerer at de er boligtilbud for personer med bistandsbehov. Dette punktet er relevant for alle brukergruppene, og for alle brukergruppene gis det eksempler på at brukere reagerer på «merkelapper» ved boligene som synliggjør at dette er boligtilbud for personer med bistandsbehov, eller at de på andre måter skiller seg fra «vanlige» boliger. Eksempler er store skilt ved inngangspartier, ansatte som har samlingsplasser ved inngangspartiet, eller utforminger som gir innsyn i den enkeltes leiligheter fra fellesarealer i bygningene.

Normalisering og inkludering

Som vist i kapittel 1 har normalisering og inkludering vært stikkord for en rekke reformer rettet mot personer med tjenestebehov. Dette var sentrale målsettinger både for ansvarsreformen for utviklingshemmede og opptrappingsplanen for psykisk helse. En viktig diskusjon er dermed om etableringen av større bofellesskap, samlokalisering av boliger og samlokalisering av boligtilbud for ulike grupper i egne områder undergraver disse sentrale politiske målsettingene. Over har vi basert på studien pekt på en rekke forutsetninger for at store bofellesskap og samlokaliserte boliger skal kunne fungere som gode botilbud. Erfaringene fra denne studien peker i retning av at det er et potensielt problem at man hemmer normalisering og inkludering med denne type boligtilbud, men at dette samtidig avhenger av en rekke faktorer som ikke først og fremst knytter seg til størrelsen på boligprosjektene. En svært viktig faktor er brukernes mulighet til å velge om de ønsker å bo i det bofellesskapet de får tilbud om, eller det boligtilbudet som er samlokalisert med en rekke andre boliger. Ikke alle brukere ønsker, kan eller bør bo i boliger med mange andre. Andre ønsker ikke å bo på denne måten, men vil ha en leilighet i et mindre bofellesskap eller i et mindre antall samlokaliserte boliger. Samtidig viser denne studien at noen brukere ønsker å bo i større bofellesskap: Noen tenker at det vil være mer sosialt å bo mange sammen, noen har venner som bor i boligen fra før, og noen er ikke opptatt av størrelse, men trekkes mot den store boligen fordi den er nybygget / sentral / nær foreldrehjemmet eller har andre kvaliteter som gjør den attraktiv. Det er tydelig i denne studien at det finnes noen grenser for hvor mange enheter bofellesskap bør inneholde, og hvor mange boliger for brukere med oppfølgingsbehov som bør samlokaliseres, men denne studien gir ikke grunnlag for å si at det at kommunene tilbyr samlokaliserte boliger og store bofellesskap som ett av flere boligtilbud for personer med oppfølgingsbehov, nødvendigvis er et problem i seg selv. En rekke andre faktorer enn størrelse påvirker hvorvidt det blir et problem, og en viktig faktor er brukernes mulighet til å velge og muligheten til å ta hensyn til den enkeltes ønsker og behov. En forutsetning for en slik valgmulighet er selvsagt at det eksisterer et differensiert og tilstrekkelig boligtilbud i kommunen. Studien har illustrert at dette ikke alltid er tilfelle.

Casestudien viste at ansatte sentralt i kommunen ofte presenterte et ideelt bilde av hvem som bodde i de ulike botilbudene, og hvordan de fungerte. Det er ikke overraskende, det er brukerne selv og tjenesteutøverne som erfarer hverdagsutfordringene. I flere tilfeller hevder de som jobber sentralt i kommunen, at brukere som tilbys bolig i de nye store boligprosjektene, er personer med omfattende behov for tjenester, mens bildet ute i boligene ofte er mer nyansert. I et par tilfeller viste det seg at høyt fungerende brukere hadde fått boligtilbud i en bolig som var planlagt og tilrettelagt for svært hjelpetrengende brukere. Dette illustrerer at det ikke alltid blir tatt, eller alltid er mulighet for å ta, tilstrekkelig hensyn til hva som den mest egnede boligsituasjonen

for den enkelte bruker. Samtidig er det andre i kommunene som formidler at det i stor utstrekning blir lagt vekt på å finne egnede boligløsninger for hver enkelt bruker.

Implikasjoner av studien

Foreliggende studier tyder på at det bygges store bofellesskap i kommunene i noe større grad nå enn for 20 år siden, samt at boligtilbud i økende grad samlokaliseres. Casestudien i dette prosjektet underbygger inntrykket av at kommunene ser fordeler ved å etablere større bofellesskap og samlokaliserte boliger, og at valg av disse boligløsningene stimuleres av et økende behov for boliger for personer med bistandsbehov, økende kostnader til tjenesteproduksjon og ønske om å kunne etablere en mest mulig kostnadseffektiv tjenesteyting. I alle kommuner framheves at disse boligløsningene ikke er for store, og at større enheter kan gi grunnlag for kvalitativt bedre tjenester til brukerne. Samtidig er det tydelig at store bofellesskap og samlokalisering av boliger for mange brukere og ulike brukergrupper kan være krevende. Casestudien tilsier at det bør gjøres mer utstrakte studier som følger denne utviklingen. Generelt kan det være grunnlag for mer kunnskap om ulik organisering av tjenester til brukere som mottar tjenester i eget hjem. Fire av de fem casekommunene i denne studien er kommuner som har en høyere andel omsorgsboliger enn landsgjennomsnittet, og alle fem uttaler at de satser på omsorgsboliger framover. Dette gjør det enda viktigere å følge utviklingen for å se om det er slik at omsorgsboliger i økende grad organiseres som samlokaliserte boliger eller større bofellesskap når det tenkes boliger for personer med bistandsbehov. Det er grunn til å tro at etterspørselen etter egnede boliger i kommunene vil bli forsterket med samhandlingsreformen, som i enda større grad enn tidligere gir kommunene ansvar for oppfølging av innbyggernes helse- og omsorgsbehov.

Selv om det kan argumenteres for at det ikke nødvendigvis er størrelsen det kommer an på når vi ser på rammebetingelsene for å skape en god boligsituasjon, så har størrelsen implikasjoner. Det samme har lokaliseringen i nærmiljøet. Størrelse, utforming og lokalisering bestemmer om boligen framstår som en «vanlig» bolig eller som en liten institusjon. Dette vil igjen ha betydning for om det oppleves som stigmatiserende, eller på andre måter belastende, å bo der. Hvor boligen ligger, og hvem som bor i nabolaget, vil ha implikasjoner for brukernes utsatthet for annerledeshet. Blir mennesker med bistandsbehov boende i områder der «det unormale er normalt», der de i liten grad møter mennesker uten bistandsbehov (bortsett fra dem som jobber der)? Som vist innledningsvis har det vært stor politisk oppmerksomhet om utviklingen med stadig større boliger, særlig for brukere med utviklingshemming. Innledningsvis henviste vi til Goffmans beskrivelse av den totale institusjon (Goffman 1961/1981). Mye av bekymringen relatert til etableringen av store bofellesskap og samlokalisering

av boliger dreier seg om at disse løsningene kan få for sterkt institusjonspreg, med regelstyring, bolig og tjenester organisert under samme ansvarsregime og ufrihet for den enkelte. Tilsvarende frykter mange at løsningene skiller seg fra vanlige boliger, blir egne institusjonaliserte fellesskap og dermed kan hemme normalisering og integrering. Samtidig skal det sies at alle boligløsningene vi har sett på, skiller seg sterkt fra Goffmans skissering av den totale institusjonen, først og fremst fordi alle har egne private boligenheter. Det har også generelt vært en utvikling i hele pleie- og omsorgstjenesten gjennom de siste tiårene med stadig sterkere vektlegging av respekt for den enkelte brukers autonomi og privatliv. Likevel er det grunn til å være oppmerksom på hvorvidt denne organiseringen medfører institusjonslignende trekk, og casestudien viser at ute i de enkelte bofellesskapene møter ansatte og brukere mange dilemmaer knyttet til dette. Store boligsamlinger er ikke uproblematisk. Dersom det er politisk ønske om at kommunene skal være mer bevisste på dette, bør dette nedfelles i retningslinjer og rådgivning til kommunene.

Husbanken forvalter et regelverk som legger en rekke føringer på hvordan en omsorgsbolig skal se ut, og hvordan den skal være utstyrt. Som vist i kapittel 3 har føringene knyttet til størrelse på bofellesskapene blitt romsligere, og løsere formulert, over tid. Dette gjelder særlig boliger rettet mot personer med utviklingshemming, der føringene umiddelbart etter reformen i 1991 var tydelige og klart rettet inn mot små bofellesskap. Det finnes imidlertid få statlige føringer som dreier seg om forhold som sammensetning av bofellesskap, tjenesteutøvelse og bevissthet om respekt for brukers autonomi og privatliv, boligen som ramme for tjenesteutøvelse og plassering av boliger i nabolag eller andre forhold som kan ha betydning for hvordan boligløsningene fungerer for den enkelte bruker. I og med at omsorgsboliger er en dominerende boligform for yngre brukere av pleie- og omsorgstjenester, og også anvendes i økende grad for eldre brukere, kan det vurderes å gi sterkere føringer på disse områdene. Dette vil være føringer som må samordnes mellom to ulike politikkfelt: boligpolitikk og helse- og omsorgspolitik. Som diskutert ovenfor er det en rekke forutsetninger som skal være oppfylt for at store bofellesskap blir gode steder å bo. Disse kan i større grad kommuniseres til kommunene.

Husbanken omtales i positive ordelag i alle casekommunene. Kommunene opplever at Husbanken har opptrådt konstruktivt og lagt til rette for at prosjektene skulle lykkes. Samarbeidet beskrives gjennomgående som godt. Husbanken har en del kriterier som skal oppfylles før den kan gi tilskudd til bygging av omsorgsboliger. Disse fremmes aktivt av Husbanken, og kommunene forholder seg til dem. Kommunene erfarer at et av de viktigste kravene nå er hensynet til universell utforming. Resultatet er at det bygges omsorgsboliger av høy kvalitet, som også har potensial til å bli gode boliger for nye brukere i framtiden. Det gode samarbeidet mellom en statlig etat og kommunene kan gi inspirasjon til tilsvarende samarbeid på andre områder. Det har likevel kommet relativt klart fram i denne studien at Husbanken i liten grad engasjerer seg i spørsmål

som omhandler boligprosjektenes størrelse og lokalisering. Styringsdokumentene, blant annet Husbankens veileder fra 2009, inneholder noen formuleringer om dette, men disse er svake – og i praksis later de til å være nærmest ikke-eksisterende. Ingen av kommunene opplyser at de har fått noen føringer fra Husbanken på dette området. Informantene i Husbanken opplyser også at deres praksis er å overlate denne vurderingen til kommunene. Både Husbanken og kommunene viser til at Fylkesmannen kan uttale seg om boligens størrelse og lokalisering, men ingen av partene har eksempler på at Fylkesmannen har gjort dette. I prinsippet er arbeidsdelingen mellom Husbanken og Fylkesmannen slik at Husbanken har ansvar for kvaliteter ved bygget, mens Fylkesmannen har ansvar for tjenestene – og dermed implisitt for boligens egnethet som ramme for omsorg og inkludering. Intervjuene i denne studien tyder på at spørsmålene om størrelse og lokalisering i dag forsvinner et sted mellom Husbanken og Fylkesmannen. Kanskje illustrerer det utfordringen ved at dette området befinner seg i skjæringspunktet mellom boligpolitikk og helse- og omsorgspolitik. Temaene er relevante for begge parter, men helheten faller ikke direkte inn under noen av partenes ansvarsområde.

Husbanken overlater vurderingene på disse områdene til kommunene. Brukerorganisasjonene etterlyser sterkere føringer, særlig kritiserer Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) en del av boligene som nå bygges, for å være i strid med intensjonene fra HVPU-reformen. Vi understreker at studien tyder på at Husbanken lojalt følger opp de retningslinjene som er tydelige: Det gis ikke tilskudd til boliger som ikke oppfyller kravene til universell utforming, sikkerhet, materialbruk etc. Det er derfor grunn til å tro at tydeligere retningslinjer knyttet til størrelse og lokalisering ville få betydning. Om det er ønskelig å gi kommunene sterkere føringer på dette området, er imidlertid et politisk spørsmål. Spørsmålet griper inn i den i og for seg kjente avveiningen mellom kommunalt selvstyre og ønsket om likeverdige tjenester. Er behovet for å begrense størrelsen på boligprosjektene, og for å sikre lokalisering i «vanlige» bomiljøer, så viktig at det rettferdiggjør å legge sterke føringer på kommunale vurderinger? Hvor sterkt ønsker man å fremme hensynet til normalisering og integrering i bomiljøer? Dette er et spørsmål som må besvares på politisk nivå. For å oppnå resultater vil det være viktig å adressere problemstillingen der den befinner seg, i skjæringspunktet mellom boligpolitikk og helse- og omsorgspolitik.

Litteratur

- Bogen, H., Høyland, K., Kvinge, T. & Østnor, B. (2006). *Egen bolig – også når helsa svikter? Evaluering av nye omsorgsboliger for hjelpetrengende eldre*. Sintef-rapport SBF51 / A 06017.
- Brevik, I. (2008). *Boliggjøring av sykehjem og institusjonalisering av omsorgsboliger. Bo- og tjenesteforhold for yngre med nedsatt funksjonsevne*. Dokumentasjonssenterets skriftserie 01/08. Oslo: Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne.
- Brevik, I. (2010). *De nye hjemmetjenestene – langt mer enn eldreomsorg. Utvikling og status i yngres bruk av hjemmebaserte tjenester 1989–2007*. Oslo: NIBR-rapport 2010:2.
- Brevik, I. & Høiland, K. (1007). *Utviklingshemmedes bo- og tjenestesituasjon 10 år etter HVPU-reformen*. Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF.
- Dokument nr. 15:1556 (2011-2012). Skriftlig spørsmål fra Frøydis Elisabeth Sund (SV) til kommunal- og regionalministeren. Innlevert: 08.06.2012. Oslo: Stortinget.
- Dyb, E. (2006). *Bolig og tjenester til personer med psykiske lidelser. Vurdering av behovet 2006–2008*. Oslo: Byggforsk, rapport nr. 401.
- Dyb, E. & Myrvold T. M. (2009). *Omsorgsboliger for psykisk syke. Evaluering av Husbankens arbeid* Oslo: NIBR-rapport 2009:25.
- Forskrift om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester (FOR 2011-12-16 nr. 1349). Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet 2011.
- Froestad, J. & Ravneberg, B. (1991). *Fra veldedighet til rettighet. Historien om Norges Handikapforbund*. Norges Handikapforbund.
- Gautun, H. (2012). *Planlagt og faktisk bemanning i sykehjem og hjemmesykepleien*. Oslo: Fafo-rapport 2012:05.
- Gautun, H. & Grønningsæter, A. B. (2012). *Bolig og helse. Samhandlingsreformens betydning for boligpolitikken*. Oslo: Fafo-rapport 2012:03.

- Gautun, H. & Hermansen, Å. (2011). *Eldreomsorg under press. Kommunenes helse- og omsorgstilbud til eldre*. Oslo: Fafo-rapport 2011:12.
- Goffmann, E. (1961/1981). *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. New York: Doubleday.
- Grødem, A. S. (2011). *Innvandring og bolig. Hva betyr boligen og bomiljøet for inkludering?* Oslo: Fafo-rapport 2011:32.
- Hansen, I. L. S. (2006). *Bo- og tjenestebehov hos personer med psykiske lidelser. En brukerstudie*. Oslo: Fafo-rapport 519.
- Hansen, I. L. S. & Lescher-Nuland, B. (2011). *Bolig og oppvekst. Konsekvenser av å vokse opp under vanskelige boforhold*. Oslo: Fafo-rapport 2011:16.
- Hansen, I. L. S. & Ytrefhus, S. (2005). *Alle skal bo, det er tjenestene det kommer an på. Kartlegging av udekkede tjeneste- og boligbehov blant personer med psykiske lidelser*. Oslo: Fafo-rapport 494.
- Hansen, I. L. S. & Øverås, S. (2007). Bolig for personer med psykisk lidelse og rusproblematikk. I E. Brodtkorb & M. Rugkåsa, red., *Under tak – mellom vegger. Perspektiver på boligens betydning i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hansen, I. L. S., Gautun, H., Langsether, Å. & Sandlie, H. C. (2007). *Ikke bare bare å bo. Sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*. Oslo: Fafo-rapport 2007:38.
- Husbanken (1990). Boliger for mennesker med psykisk utviklingshemming. Rundskriv HB 1212.
- Husbanken (1993). Boliger for mennesker med psykisk utviklingshemming. Rundskriv HB-1255.
- Husbanken (2008). Forskrift om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser, HB 8.A.12.
- Husbanken (2009). Rom for trygghet og omsorg. Veileder for utforming av omsorgsboliger og sykehjem. HB 8.F.7.
- Husbanken (2010). Retningslinjer for investeringstilskudd fra Husbanken til sykehjemsplasser og omsorgsboliger, HB 8 B. 18.5.2010.
- Husbanken (2010). Veileder for boligtilskudd til utleieboliger, HB 8.B.20, 265.2010.
- Husbanken (2011). Forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken. HB 8.A.14.
- Husbanken (2011). Retningslinjer om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken.

- Innstilling 54 S (2011-2012). Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om å nedsette et offentlig utvalg som skal følge opp Ansvarsreformen for å bedre livssituasjonen til psykisk utviklingshemmede. Oslo: Stortinget.
- Kittelsaa, A. & Tøssebro, J. (2011). *Store bofellesskap for personer med utviklingshemming. Noen konsekvenser*. Trondheim: NTNU samfunnsforskning AS, rapport 2011.
- Knudtzon, L. C., Barlindhaug, R., Holm, A. (2011). *Evaluering av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger*. NIBR-rapport 2011:33.
- Kommunaldepartementet (1990). Retningslinjer og minimumskrav for Husbankens vurdering av boliger for mennesker med psykisk utviklingshemming. Brev til Husbanken 6.7.1990.
- NOU 1992:1. Trygghet – verdighet – omsorg (Gjærevold-utvalget).
- Paulsen, V., Thorshaug, K. & Berg, B. (2010). «Det hadde vært fint å få være med å velge». *Brukerundersøkelse blant flyktninger i bofellesskap*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Romøren, T. I. (2009). *Yngre personer med neurologiske sykdommer eller skader: Hvem er de som mottar hjemmetjenester, og hva slags hjelp får de?* Gjøvik: Høgskolen i Gjøvik, rapport nr. 1.
- Rundskriv I-27/97, H - 24/97 B, Omsorgsbolig – en veileder. Oslo: Sosial- og helsedepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Stancliffe, R. J. & Lakin, K. C. (2005). *Costs and Outcomes of Community Services for People with Intellectual Disabilities*, Baltimore: Paul H. Brookes Publishing.
- Stancliffe, R. J., Lakin, C., Taub, S., Chiri, G. & Byun, S. (2009). Satisfaction and Sense of Well Being Among Medicaid ICF/MR and HCBS Recipients in Six States. *Intellectual and Development Disabilities*, 47(2), 63–83.
- St.meld. nr. 88 (1966-67). *Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede*.
- St.meld. nr. 47 (1989–1990). *Om gjennomføringen av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming*.
- St.meld. nr. 25 (1996–1997). *Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudene*.
- St.meld. nr. 50 (1996–1997). *Handlingsplan for eldreomsorgen*.
- St.meld. nr. 28 (1999–2000). *Innhald og kvalitet i omsorgstenestene*.

- St.meld. nr. 40 (2002-2003). *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.*
- St.meld. nr. 25 (2005-2006). *Mestring, muligheter og mening.*
- St.prp. nr. 63 (1997–1998). *Opptappingsplanen for psykisk helse.*
- St.prp. nr. 1 (2007-2008). *Statsbudsjetter for budsjettåret 2008.* Programkategori 10.60. Omsorgsplan 2015.
- Søderstrøm, S. & Tøssebro, J. (2011): *Innfridde mål eller brutte visjoner? Noen hovedlinjer i utviklingen av levkår og tjenester for utviklingshemmede*, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS, Rapport.
- Thorshaug, K., Valenta, M. & Berg, B. (2009). *Bosetting av enslige voksne flyktninger. Utfordringer og muligheter for rask og god bosetting.* Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Trondheim kommune/Kommunenenes Sentralforbund (2012). *Sammenlikningsstudien. Sammenlikning ressursbruk og organisering av tjenester til psykisk utviklingshemmede.* Upublisert.
- Tøssebro, J. & Lundeby, H. (2002). *Statlig reform og kommunal hverdag. Utviklingshemmedes levkår 10 år etter reformen.* Trondheim: NTNU, Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap.
- Ulfrstad, L. M. (2011). *Bolig og velferd. Om boligsosialt (sam-)arbeid.* Oslo: Kommune-forlaget.
- Ytrehus, S., Sandlie, H. C. & Hansen, I. L. S. (2008). *På rett vei. Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter.* Oslo: Fafo-rapport 2008:6.
- Ytrehus, S., Sandlie, H. C. & Skårberg, A. (2007a). *Fra bostedsløs til egen bolig. Devaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester.* Oslo: Fafo-rapport 2007:23.
- Ytrehus, S., Hansen, I. L. S., Langsether, Å., Sandlie, H. C. & Skårberg, A. (2007b). *Tjenester til bostedsløse i ti kommuner. Devaluering 2.* Oslo: Fafo-rapport 2007:23.
- Østerberg, D. (1984). *Sosiologiens nøkkelbegreper.* Oslo: Cappelen.

Samlokaliserte boliger og store bofellesskap

I denne rapporten presenteres resultatene fra en undersøkelse om et utvalg kommuners perspektiver på og erfaringer med å etablere kommunale samlokaliserte boliger og store bofellesskap for personer med tjenestebehov. Som bakgrunn for undersøkelsen er det foretatt en gjennomgang av statlige styringsdokumenter på området, tilgjengelig forskning og statistikk.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2012:48
ISBN 978-82-7422-936-5
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20275