

Johans Tveit Sandvin

Universitetet i Nordland

Bolig – og dens betydning for arbeid

Innledning

Denne konferansen handler om funksjonshemmedes muligheter på arbeidsmarkedet. Jeg er bedt om å si noe om bolig, nærmere bestemt hvor vidt forhold knyttet til bolig kan tenkes å påvirke funksjonshemmedes muligheter på arbeidsmarkedet. Andre temaer som skal tas opp i forhold til arbeid, er utdanning og tjenester. Det er vanskelig å unngå helt å berøre tjenester i samband med bolig, men jeg forsøker å gjøre det på en måte som jeg tror ikke vil overlape med andre innlegg.

For å antyde svar på spørsmålet om hvordan bolig, og boligpolitikk kan tenkes å påvirke funksjonshemmedes muligheter på arbeidsmarkedet, vil jeg starte med se litt om bolig og boligpolitikk, for deretter å nærme meg spørsmålet om hvordan dette relaterer seg til mulighetene på arbeidsmarkedet.

Dersom vi ser bort fra institusjonsomsorgen, har boligpolitikk for funksjonshemmede i all hovedsak handlet om *tilskudd* til tilrettelegging av bolig. Det er en boligpolitikk som i stor grad er blitt formet gjennom *utforming av retningslinjer og kriterier for tilskudd*, administrert gjennom Husbanken. Virkemiddelene har altså vært økonomiske, som tilskudd til bygging av bolig for personer med boligrelevante funksjonsnedsettelse, eller som insentiver rettet mot den generelle boligbyggingen (eks. livsløpsstandard). Det vi kan kalle regulerende tiltak, som påbud og lovkrav, har vært nesten fraværende, inntil de aller siste årene.

Det er så vidt jeg vet ingen av de sentrale politiske dokumenter som omhandler bolig for funksjonshemmede som behandler hensynet til sysselsetting (kanskje med et visst unntak NOU 2011: 22 *Innovasjon i omsorg*, som vi så vidt skal komme tilbake til). Dette er på en måte litt underlig. Sammenhengen mellom sysselsetting og bolig har vært kjent lenge. Flere av funksjonshemmedes organisasjoner hadde tidligere (og har kanskje fortsatt?) hybelhus og utleieleiligheter i byer som sysselsatte mange av deres medlemmer. Bolig ble av organisasjonene tidlig sett som et strategisk virkemiddel for å sikre sysselsetting, og var kanskje også medvirkende til at sysselsettingen blant funksjonshemmede økte ganske sterkt på 1970- og 1980-tallet. Men dette reflekteres ikke i den offentlige boligpolitikken for funksjonshemmede. Arrangørene av denne konferansen skal derfor ha honnør for å sette fokus på spørsmålet.

Bolig og omsorg

Om boligpolitikken for funksjonshemmede har lite referanse til sysselsettingspolitikken så har den hatt desto sterkere referanser til et annet politikkområde; omsorgspolitikken. Skal en forstå hvordan spørsmål om bolig er knyttet til funksjonshemmedes muligheter på arbeidsmarkedet, er det viktig å forstå hvor sterkt boligpolitikken for funksjonshemmede siden midten av 1990-tallet er påvirket av omsorgspolitikken.

Det startet egentlig med Gjærevollsutvalgets innstilling fra 1992; *Trygghet, verdighet, omsorg*, som lanserte begrepet *boliggjøring*. Boliggjøring rommer flere aspekter, og må bl.a. sees i sammenheng med den sterke nedbyggingen av institusjonsplasser som skjedd i løpet av 1990-tallet. Det viktigste signalet som formidles gjennom begrepet boliggjøring, er at det skal gjøres et skille mellom omsorg og bolig (i motsetning til institusjonsomsorgen, hvor de to var ett): Innstillingen sier at:

”...man legger til grunn et syn om at boligen i utgangspunktet er et privat ansvar. (...). Ansvaret for at den enkelte får nødvendige helse-, sosial- og omsorgstjenester bør derimot i hovedsak være et offentlig ansvar. Uansett er det viktig å understreke skillet mellom henholdsvis bolig og omsorgstjenester”.

Dette gjelder omsorgspolitikken. For funksjonshemmede hadde det allerede – i alle fall for mange – eksistert et slikt skille. Trygdeboligene fra 1950- og 1960-tallet var tildelt på grunnlag av vanskeligheter på boligmarkedet, bl.a. grunnet lav inntekt. Det samme gjelder langt på serviceboligene som kom på 1980-tallet, som riktig nok var knyttet opp mot et visst servicetilbud, men hvor det var forutsatt at beboerne (hovedsakelig eldre) stort sett var selvhjulpne. I tillegg har det lenge vært et varierende spekter av stønadsordninger for ombygging og tilpassing av boliger for å møte spesifikke tilgjengelighetsbehov. Endelig finnes det visse (svake) pålegg, krav og incentiver for å gjøre den totale boligmassen gradvis mer tilgjengelig også for personer med redusert funksjonsevne (universell utforming). Så hva var det spesielle med boliggjøring? Og hva vedkom det egentlig funksjonshemmede?

Boliggjøringen var i første omgang rettet mot eldre. Gjærevollsutvalget var opptatt av den sterke veksten som ville komme i andelen eldre i befolkningen. Dette utgjorde den kanskje viktigste rammebetingelsen for en langsiktig planlegging av omsorgstjenestene, både økonomisk, kapasitetsmessig og organisatorisk. Å skille mellom bolig og omsorgstjenester handlet ikke primært om retten til å velge bosted, eller at eldre skulle kunne bo hjemme så lenge som mulig, selv om det siste var viktig i Gjærevollsutvalgets utredning. Det viktigste ved prinsippet om boliggjøring var at bolig – eller mer bestemt *kostnadene* ved det å bo – skulle være et privat ansvar, ikke et offentlig. Når det var klart, kunne en begynne å planlegge nærmere hvordan behovet for boliger (og særlig *tilrettelagte* boliger) skulle kunne sikres.

Ordnningen med omsorgsboliger – eller Husbankens tilskuddsordning for omsorgsboliger – som kom i 1995 må kunne sies å være en direkte oppfølging av prinsippet om boliggjøring. Det nye tilskuddet var en samordning av tidligere tilskuddsordninger, og var i første omgang rettet nesten eksklusivt mot eldre.

Tilskudd til boliger som sorterte under HVPU-reformen var for eksempel unntatt, men dette unntaket ble opphevet allerede i 1997. Omsorgsboligen var (og er) en svært fleksibel ordning. Det er en "bolig tilrettelagt for heldøgns omsorg" (Husbanken HB 8.B.9). Det stilles klare krav til størrelse og utforming, og til disponering, men boligen har ingen fast bemanning eller service knyttet til seg. Husbankens tilskudd gis i form av investeringstilskudd. Bokostnadene dekkes av beboeren (eventuelt med behovsprøvd bostøtte). Boligen kan leies eller eies, men kommunen har disposisjonsrett. I forhold til selveide boliger innebærer det en kommunal gjenkjøpsrett i 20 år (endringene her er noe endret de siste årene).

Det fleksible og økonomisk gunstige ved ordningen satte ikke bare kraftig fart i byggingen av omsorgsboliger, det førte også til en tiltagende rasjonalisering og sentralisering av omsorgstjenesten, hvor omsorgsboliger ble sterkt konsentrert, ofte i form av blokkbebyggelse eller andre boligkomplekser, og samlokalisert med sykehjem som gjerne fungerte som omsorgsbaser, og etter hvert med en rekke andre helse- og omsorgsrelaterte virksomheter, som lege- eller helsesenter, DPS, dagsenter, vernede arbeidstilbud, og i litt større kommuner gjerne psykiatrisk poliklinikk, rehabiliteringssenter osv., og kanskje en catering bedrift. Omsorgsboligen som i starten først og fremst var rettet mot eldre, ble et viktig virkemiddel i opptrappingsplanen for psykisk helse. Det åpnet raskt opp for en bredere bruksform. Boligbygging for personer med utviklingshemmede ble raskt integrert, og senere personer med fysiske funksjonsnedsettinger. Jo mer den sosiale og omsorgsrettede boligbyggingen ble integrert i en mer helhetlig og langsiktig planlegging av den kommunale helse- og omsorgstjenesten, jo viktigere og mer naturlig ble det å se alle de ulike behovene i sammenheng

De som kjenner meg vil ikke undres over at jeg tar dette opp her. Jeg brukte begreper som omsorgsgetto og omsorgscontainer, ja endog omsorgsreservater om denne tette samlokaliseringen av omsorgsboliger allerede på 1990-tallet. Og flere med meg. Men her skal vi ikke fortape oss i nostalgi. I 2005 forsvarte Trond Bliksvær en doktorhandling om boliger for funksjonshemmede (I skuggen av reformana). Avhandlingen er en boligsosiologisk analyse av omsorgsboliger som politikk og boform for personer med fysiske funksjonsnedsettinger. Her peker Bliksvær på det interessante poeng at det som Gærevollsutvalget kalte *boliggjøring* i omsorgspolitikken, i prinsippet ledet til en *omsorgsgjøring* av den sosiale boligbyggingen. Ordningen innebærer en institusjonalisering av sambandet mellom tjenesteyting og bolig, hevder Bliksvær. Bolig og tjenester blir "smelta saman på nye måtar gjennom ein samla finansieringsmodell og regelverk. Eit uttrykk for dette er ein sterk tendens til samlokalisering av bustader og tenestefunksjonar. Ein ser også at unge menneske som i utgangspunktet har behov for ein fysisk tilpassa bustad ender opp med å bu i omsorgsbustader samlokalisert saman med hjelpetrengande eldre" (s. 208).

Omsorg or arbeid

Hva er det så som er så problematisk ved omsorgsboligen som ordning? Jeg skal her peke på tre problem, og vise hvordan disse problemene er relatert til det som er temaet for denne konferansen, nemlig sysselsetting.

1. Det første problemet er at omsorgsboligene har fortrenget alternativer. Den dominans som omsorgsboligordningen fikk, og den institusjonaliseringen av sambandet mellom bolig og tjenester som dette førte til, kom til å sette andre ordninger og hensyn i den sosiale boligbyggingen i skyggen. Det finnes statlige tilskuddsordninger for andre former for boligbygging og ombygging av bolig, men de er kraftig underforbrukt, i stor grad fordi kommunene ikke har prioritert dem. Omsorgsbolig har vært sett som framtidens bolig for personer som har behov for tilrettelagt bolig, og som i tillegg har – eller forventes å få – behov for annen assistanse. Grunnen er at omsorgsboligen har inngått som et ledd i formingen av framtidens omsorg. Mange funksjonshemmede rapporterer om det en må kunne kalle for botvang, i den forstand at omsorgsbolig er eneste tilgjengelige kommunale tilbud, eller verre; eneste alternativ dersom en skal være sikret annen assistanse. Dette har ikke bare tatt oppmerksomheten bort fra andre tilskuddsordninger, det har tatt kraften fra kravene om tilgjengelighet i den ordinære boligmassen. Det kan ikke være tilfeldig at det nesten ikke har skjedd noe på den fronten, hvor vi ligger langt etter våre naboland, som for øvrig ikke har hatt den samme formen for konsentrert, samlokalisert omsorgsboligbygging.

Men nå er det da endelig i ferd med å skje noe? Vi har fått sterkere bestemmelser i plan- og bygningsloven, og i en egen diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Og vi har fått et blikk inn i det som er på trappene i boligpolitikken framover. Men tilveksten av nye boliger er liten, og dersom det ikke skjer reelle løft i forhold til eksisterende boligmasse vil det ta svært lang tid før vi merker reelle forandringer. Enda er det kommunene, nå gjennom ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, som har det klareste formulerte ansvaret for å sikre *"boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker"* (Prop. 91 L (2010-2011) § 3-7).

2. Det andre problemet med denne boligpolitikken innlåsing i omsorgspolitikken er at det får konsekvenser for en rekke andre hensyn og politikkområder for funksjonshemmede, ikke minst sysselsetting. En effektiv sysselsettingspolitikk for personer som sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet forutsetter muligheten til å være mobil. Men når bare en svært begrenset del av boligmassen er tilgjengelig for funksjonshemmede så er denne mobiliteten sterkt begrenset. Og dersom det å velge boliger som ikke er lokalisert i nærheten av omsorgsbaser eller ikke er tildelt via kommunen er forbundet med risiko for ikke å få de tjenester en har behov for, så er en jo like langt.

Når omsorgsboliger konsentreres til bestemte områder, som designes ut fra tjenesteytingshensyn, så preger det bosituasjonen på måter som er lite forenlig med

aktiv deltakelse på arbeidsmarkedet, eller i annen organisert deltakelse for den del. Omsorgsboligområdene er utformet ut fra en omsorgslogikk. Samlokalisering av mennesker ut fra at de har et tjenestebehov, er i seg selv et uttrykk for det. At boligene samlokaliseres med sykehjem og en lang rekke andre helse- og omsorgsvirksomheter er et ytterligere uttrykk for det samme. I denne konteksten blir beboere først og fremst omsorgsmottakere. Det er slike steder at termer som *eldre og funksjonshemmede* (tidligere eldre og uføre) får mening - og næring. Det er ikke det stedet en forventer individuelt tilrettelagt assistanse til personer i et aktivt yrkesliv.

Det går vel an å arbeide selv om en bor i omsorgsbolig, med sikker adgang til tjenester? Det er mulig, men hva slags arbeid? Det vernede verkstedet som ligger vegg i vegg, kanskje, hvor det ikke gjør så mye om en kommer sent, eller må gå litt tidlig for å tilpasse seg turnusene i omsorgsbasen. Det er imidlertid ikke mye til boforhold for unge karrieremennesker som i tillegg til å tilpasse seg et krevende yrkesliv, skal pleie sine sosiale nettverk.

Dette har også viktige symbolske aspekter. Vår materiellstruktur – som en viktig del av kulturen – er av noen definert som ”størknet hensikt”. Materiellstrukturen er mettet med mening, den utgjør en referansestruktur for vår fortolkning av verden. Den taler til oss om prioriteter og forventninger, om over og underordning, den taler om fordelingen av symbolske goder og den utvider eller innsnevrer individets frihet og mulighet til å definere seg selv i det offentlige rom. Dagens samlokaliserte omsorgsreservater taler til oss om et skille mellom de uavhengige, produktive, som skaffer seg sine boliger i et marked, og de avhengige, som vi ikke forventer er produktive og som fellesskapet forsyner med bolig.

3. Det tredje problemet med den sterke symbiosen mellom bolig og omsorg er at den reflekterer, og forsterker, et missforstått sektoransvarsprinsipp, som hindrer en helhetlig politikk for funksjonshemmede. Politikken for funksjonshemmede er segmentert, og ulike deler av politikken styres av ulike perspektiver og logikker. Den ”helhetlige politikken” har siden NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger*, vært (forsøkt) styrt ut fra et medborgerperspektiv. Men så lenge sektoransvarsprinsippet blir forstått som at hver sektor kan følge sine egne logikker, og inngå de allianser de finner tjenlig for sin egen politikk, så får vi ingen helhet. Vi får et *lappeteppe*. Boligpolitikken vegiterer på omsorgspolitikken, og vice versa. Samferdselspolitikken har alt for lenge forhandlet sine utfordringer bort med TT-kjøring og drosjerekvisisjoner. Og sysselsettingspolitikken, ja hva skal vi si om den? Arbeidslinja rettes først og fremst mot personer man mistenker for å lure seg unna arbeidsplikten, men funksjonshemmede er per definisjon hevet over mistanke – de er verdige trengende, og er dermed ikke spesielt interessante for sysselsettingspolitikken. Vi har en masse rapporter om unge mennesker som tilbys uføretrygd, uten å ha bedt om det, i stedet for seriøs hjelp til å komme i arbeid. Som Marie Simonsen sier på ”Side 3” i gårsdagens Dagblad, om likestillingspolitikken; Godviljen er der, men sentrale myndigheters gjennomføringsvilje har i stedet satset på ansvarsspredning: Politiske

myndigheter har gitt seg selv en armlengdes avstand til gjennomføringen av likestillingspolitikken.

Marked og politikk

På et generelt plan har boligpolitikken og sysselsettingspolitikken en viktig ting felles. De er begge forutsatt å skulle reguleres etter markedsprinsippet. Og markedet lar seg ikke like enkelt styre av politiske vedtak, som for eksempel helse- og omsorgspolitikken, eller utdanningspolitikken. Vi har jo opplevd formidable endringer på utdannings- og omsorgsområdet, med store og massive reformer som har fjernet segregerte ordninger. Men disse områdene styres av politikere og byråkrater. Det samme er i langt mindre grad tilfellet med sysselsetting og bolig, ikke uten aktive inngrep. Markeder må styres og reguleres ut fra politiske mål. Det var jo nettopp dette som var suksesskriteriet ved den nordiske modellen.

Norge har helt siden Regjeringens første handlingsplan for funksjonshemmede i 1990 hatt som mål: *Full deltaking og likestilling for funksjonshemmede*. Sannheten er at vi faktisk ikke har kommet særlig mye nærmere dette målet siden den gang. Vi har produsert veldig mye fine planer; en rekke utvalg har avgitt sine rapporter; vi har agert som progressive aktører i internasjonale fora; og vi har endelig skjerpet lovgivningen på viktige områder. Og mens alt dette har skjedd, har ingen ting skjedd! Når det gjelder den konkrete praktiske politikken i forhold til tilgjengelighet, har det skjedd deprimerende lite på 20 år, og vi er i ferd med å bli distansert av en rekke land – til og med land vi ikke liker å sammenligne oss med. Jeg vet ikke hvor mange ganger jeg selv har tenkt – og sagt – at nå er det endelig i ferd med å skje noe.... Men så er det liksom noe Kafkask over det hele; en føler at det foregår en politisk prosess som stadig skrider fremover, mot et eller annet mål, men når en ser nærmere etter så er det ingen ting konkret som hender, ingen ting forandres. Og fordi idealene stadig utvides og forsterkes, så øker gapet.

Arbeid er en viktig forutsetning for deltagelse på andre markeder. Men sysselsettingen blant funksjonshemmede er lavere i dag enn for 20 år siden. Endringene i arbeidsmarkedet forutsetter større fleksibilitet og mobilitet i arbeidsstokken, men uten større tilgjengelighet i den ordinære boligmassen, og en mer fleksibel tjenesteyting, vil funksjonshemmede fortsette og sakke akterut. I tillegg er bolig nordmenns viktigste kapitalobjekt, noe funksjonshemmede i stor grad er avskåret fra å kunne utnytte. Den liberalisering som har skjedd i det ellers så sosialdemokratiske Norge, skaper stadig større barrierer for funksjonshemmede så lenge de aktivt stenges ute fra å konkurrere på (mer) like vilkår i disse markedene.

Vi må selvsagt håpe at den stortingsmeldingen som nå kommer vil gjøre en forskjell. Det må også nevnes at NOU 2011:11 *Innovasjon i omsorg*, har en del interessante innspill til omsorgspolitikken. I stedet for å fortsette utbyggingen av omsorgsboliger (og sykehjemsplasser) foreslår utredning bl.a. å satse på ombygging og fornyelse av

den eksisterende boligmassen (både omsorgsboliger og ordinære boliger). Den peker på at fremtidens etterspørsel etter tilrettelagte boliger vil være en annen enn før. Kommende generasjoner av eldre vil kreve langt sterkere "nærhet til å delta aktivt både i samfunnsliv, kulturliv og noen også i arbeidsliv". Dette tror jeg de har helt rett i. Derimot vil jeg være mer skeptisk til at omsorgspolitikken, og mer spesifikt hensynet til eldre (som er viktig nok) igjen skal diktere boligpolitikken for funksjonshemmede.

Avslutning

Hva er så konklusjonen på dette? Konklusjonen er for det første at ja; boligpolitikken har stor betydning for sysselsettingsmulighetene for funksjonshemmede. Og mye kunne vært vunnet dersom politikkområdene ble sett i sammenheng, som virkemidler i en helhetlig politikk. For det andre, dersom denne politikken skal ha utgangspunkt i et medborgerperspektiv, så må vi se ut over fysisk tilgjengelighet og tilgjengelighet til tjenester. Vi må i stedet begynne å fokusere på det Bliksvær (2005) kaller *strukturell* tilgjengelighet. Omsorgsboligordningen sikrer fysisk tilgjengelige boliger, og tilgjengelighet til omsorgstjenester, men representerer samtidig strukturelle barrierer i forhold til deltakelse og likestilling. Boligpolitikkenes tette infiltrering i omsorgspolitikken er en del av en strukturell diskriminering, hevder Bliksvær, hvor funksjonshemmede defineres ut fra sin funksjonsnedsetting og tilhørende behov for bistand, og ikke som medborgere med rett til deltakelse og likestilling.

Likestilling i forhold til arbeidsmarkedet krever at det er mulig for funksjonshemmede å bo der det er arbeid. Likestilling i forhold til boligmarkedet forutsetter at de boliger som tilbys i markedet er tilgjengelige for alle, at funksjonshemmede kan bo hvor de vil og kan dra nytte de økonomiske fordeler som det er å investere i bolig, på samme måte som andre. Det å utestenges fra det ordinære boligmarkedet i den grad som funksjonshemmede i dag blir, er sterkt diskriminerende fordi det bidrar til å stenge funksjonshemmede ute fra viktige goder som arbeid og kapital.