

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Boligeie for personer med utviklingshemming

- utfordringer, effekter og incentiver

Kim Christian Astrup, Rolf Barlindhaug og Marit Ekne Ruud

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Kim Christian Astrup
Rolf Barlindhaug
Marit Ekne Ruud

Boligeie for personer med utviklingshemming

Utfordringer, effekter og incentiver

NIBR-rapport 2019:15

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.oslomet.no/nibr>

Tittel: Boligeie for personer med utviklingshemming
- utfordringer, effekter og incentiver

Forfatter: Kim Astrup, Rolf Barlindhaug og Marit Ekne Ruud

NIBR-rapport: 2019:15

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-289-9 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201344

Prosjektnavn: Utredning av tiltak for å øke andelen uføre som eier egen bolig

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Kim Astrup

Referat: Rapporten tar for seg samfunnsøkonomiske virkninger av å etablere personer med utviklingshemming i egen eid bolig, ved en nytte-kostanalyse. Rapporten tar også for seg hvordan kommunene arbeider for å legge til rette eieetablering av målgruppen, og hvilke kommunaløkonomiske effekter dette arbeidet har. Rapporten finner at det er lite samsvar mellom kommunal og samfunnsøkonomisk lønnsomhet av eieetablering av personer med utviklingshemming i egen eid bolig.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Januar 2019

Antall sider: 86

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Forord

Denne rapporten analyserer ulike sider ved det å eie versus leie bolig for mennesker med utviklingshemming, både sett fra kommunenes ståsted og fra brukerperspektiv, og bygger på funn fra en tidligere studier innen samme tematikk. Oppdraget er finansiert av Husbanken med varighet fra januar til august 2019.

Studien er gjennomført av forskerne Kim Christian Astrup (prosjektleder), Rolf Barlindhaug og Marit Ekne Ruud ved By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) ved OsloMet – Storbyuniversitetet. Forsker Steinar Johannessen har vært kvalitetssikrer.

Deler av studien er basert på intervjuer i 4 prosjekter i to casekommuner, samt på survey og samtaler med representanter for foreldregrupper som har stått bak ulike boligprosjekter. Vi vil rette en stor takk til de som har tatt seg tid til å snakke med oss.

Vi vil også rette en stor takk til referansegruppen Jørn Helgestad Eriksen (pårørenderepresentant), Petter Gitlesen (NFU), Elise Mikkelsen (Husbanken) og Torstein Syversen (Husbanken) – sistnevnte også kontaktperson for oppdragsgiver, for godt samarbeid.

Oslo, august 2019

Berit Nordahl
Forskningsjef

Innhold

| | |
|--|----|
| Forord | 1 |
| Sammendrag | 6 |
| Innledning- bakgrunn og problemstillinger | 6 |
| Betydning av eie for målgruppen og de pårørende | 7 |
| Hvordan jobber kommunene med boligetablering av målgruppen? | 8 |
| Konsekvenser for samfunnet av etableringstiltak | 9 |
| Konsekvenser for kommunenes økonomi | 9 |
| Summary | 11 |
| 1 Innledning – bakgrunn, problemstillinger og avgrensninger | 12 |
| 1.1 Bakgrunn for rapporten – den norske eielinja og målet om normalisering og integrering | 12 |
| 1.2 Kommunene har en nøkkelrolle | 14 |
| 1.3 Betydningen av boligeie – for pårørende/målgruppen, kommunene og samfunnet | 15 |
| 1.4 Oppsummering: Problemstillingene som belyses i rapporten og rapportens oppbygning | 17 |
| 2 Metodekapittel | 18 |
| 2.1 Innledning | 18 |
| 2.2 Tankegangen i nytte-kostnadsanalyse | 18 |
| 2.3 Verdien av eiemodellen for målgruppen | 20 |
| 2.4 Samfunnsøkonomi versus kommuneøkonomi | 21 |
| 2.5 Datatilfang for nytte-kostanalysen | 21 |
| 3 Eie eller leie? Kommuners og pårørendes erfaringer- fire prosjekter i Bærum og Ski | 22 |
| 3.1 Innledning' | 22 |
| 3.2 Casebeskrivelser | 22 |
| 3.2.1 Eieprosjekt i Ski (Solbakken borettslag) | 22 |
| 3.2.2 Leieprosjekt i Ski (Skoghusveien 9) | 23 |
| 3.2.3 Eieprosjekt i Bærum (Per Skredders vei) | 24 |
| Proessen i prosjektet | 24 |
| Finansiering: | 25 |
| 3.2.4 Saubakken i Bærum- valgfri disposisjonsform | 25 |
| 3.2.5 Oppsummering – fire modeller | 25 |
| 3.3 Pårørendes erfaringer og refleksjoner | 26 |
| 1.1.1 Tiden før flytting i egen bolig | 27 |
| 1.1.2 Hva anses som passe alder? | 27 |
| 3.3.1 Tidsbruk i boligprosessen | 27 |
| 3.3.2 Endringer i hverdagen for de pårørende | 28 |
| 3.3.3 Endringer i arbeidssituasjon for de pårørende | 28 |
| 3.3.4 Medvirkning | 29 |
| 3.3.5 Har boform noe å si for trivsel og trygghet? | 30 |
| 3.3.6 Eie eller leie? | 30 |
| 3.4 Kommunenes praksis og erfaringer | 31 |
| 3.5 Oppsummering | 32 |

| | | |
|-------|---|----|
| 4 | Kommuneundersøkelse..... | 34 |
| 4.1 | Innledning | 34 |
| 4.2 | Metode..... | 34 |
| 4.3 | Oversikt over målgruppens boforhold..... | 35 |
| 4.3.1 | Kommunens oversikt over målgruppens bosituasjon..... | 36 |
| 4.4 | Kommunenes bosettingspraksis for målgruppen | 37 |
| 4.5 | Kommunens bruk av virkemidler for å bosette målgruppen | 45 |
| 4.6 | Oppsummering | 50 |
| 5 | Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av bosetting av personer med utviklingshemming i eid bolig | 53 |
| 5.1 | Innledning | 53 |
| 5.2 | Spesifikasjon av nullalternativ og boligtiltak..... | 55 |
| 5.3 | Nytte- og kostnadsvirkninger | 57 |
| 5.3.1 | Innledning | 57 |
| 5.3.2 | Kostnadsvirkning 1: Oppførings- og direkte skattefinansieringskostnad knyttet til oppføring av nye omsorgsboliger | 57 |
| 5.3.3 | Betydningen av analyseperiode, vedlikeholdskostnader og restverdier | 59 |
| 5.3.4 | Kostnadsvirkning 2: Avlastningskostnader | 59 |
| 5.3.5 | Nyttevirkning 1: Målgruppen og pårørendes nyttevurderinger av etableringstiltak | 60 |
| 5.3.6 | Nyttevirkning 2: Direkte avlastningseffekt for pårørende | 62 |
| 5.3.7 | Nyttevirkning 3: Indirekte avlastningseffekter | 62 |
| 5.3.8 | Nyttevirkning 4: Effektiviseringsgevinster i kommunens tjenesteproduksjon..... | 63 |
| 5.3.9 | Oversikt over nytte- og kostnadsvirkninger..... | 64 |
| 5.4 | Anslag for samfunnsøkonomisk lønnsomhet..... | 66 |
| 5.5 | Sensitivitetsanalyser av nøkkelparametere | 68 |
| 5.5.1 | Betydningen av stordriftsfordeler..... | 69 |
| 5.5.2 | Betydningen av økt arbeidsdeltagelse blant de pårørende..... | 69 |
| 5.5.3 | Eie kontra kommunal utleie | 70 |
| 5.6 | Betydningen av boligeierskap og kommunens rolle..... | 71 |
| 5.7 | Samfunnsøkonomi versus kommuneøkonomi..... | 71 |
| 5.7.1 | Overgangen fra foreldrehjemmet til egen bolig..... | 72 |
| 5.7.2 | Leie versus eie for kommunen | 74 |
| 5.8 | Oppsummering | 75 |
| 6 | Oppsummerende konklusjon..... | 77 |
| 6.1 | Betydning av eie for målgruppen og de pårørende..... | 78 |
| 6.2 | Hvordan jobber kommunene med boligetablering av målgruppen? .. | 79 |
| 6.3 | Konsekvenser for samfunnet av etableringstiltak | 80 |
| 6.4 | Konsekvenser for kommunenes økonomi | 81 |
| 6.5 | Avsluttende diskusjon | 81 |
| | Litteratur..... | 83 |
| | Vedlegg..... | 85 |
| | Oversikt over modellens parameteranslag og antagelser | 85 |

Tabelloversikt

| | |
|---|----|
| Tabell 4.1: <i>Brutto, nettoutvalg og svarprosent etter folketall i kommunene.</i> | 35 |
| Tabell 5.1: <i>Oppstilling av nytte- og kostnad i hvert enkelt år de første 10 årene. Beløpene er ikke diskonterte. Nytevirkning 3 inntreffer fra og med de sjette året.</i> | 66 |
| Tabell 5.2: <i>Oversikt nytte- og kostnadsvirkninger(målt i avvik fra nullalternativet ved å etablere målgruppen i omsorgsbolig organisert som borettslag fra 0-30 år.</i> | 67 |
| Tabell 5.3: <i>Årlig nytte- og kostnadsvirkninger av etablering av målgruppen for e, på samfunnsnivå og på kommunenivå. De pårørende mottar full omsorgslønn.</i> | 72 |
| Tabell 5.4: <i>Årlig nytte- og kostnadsvirkninger av etablering av målgruppen for e, på samfunnsnivå og på kommunenivå. De pårørende mottar ikke omsorgslønn.</i> | 73 |

Figuroversikt

| | | |
|-------------|---|----|
| Figur 4.1: | <i>Har kommunen oppdatert oversikt over bosituasjonen til alle personer med utviklingshemming over 18 år? Prosent. N=39</i> | 36 |
| Figur 4.2: | <i>Hvor stor prosent av målgruppen bor følgende steder? Prosent. N=39</i> | 36 |
| Figur 4.3: | <i>Jobber kommunen for at de som bor hos foreldre skal bosettes i egen bolig? Prosent. N=39</i> | 38 |
| Figur 4.4: | <i>I hvilken grad tilrettelegger kommunen for at målgruppen skal eie egen bolig? Prosent. N=35</i> | 39 |
| Figur 4.5: | <i>Hva er årsaken til at kommunen aldri eller i liten grad tilrettelegger for at målgruppen skal eie egen bolig? Prosent som svarer ja på de enkelte alternativer. N=17</i> | 40 |
| Figur 4.6: | <i>Hvordan anskaffes boliger til målgruppen? Prosent som svarer ja på hvert alternativ. N=39</i> | 42 |
| Figur 4.7: | <i>I hvilken grad bosettes målgruppen i samlokaliserte boliger? Prosent. N=38</i> | 43 |
| Figur 4.8: | <i>Hva er den primære årsaken til at målgruppen alltid eller i stor grad bosettes i samlokaliserte boliger. Prosent. Utelukkende alternativer. N=33</i> | 44 |
| Figur 4.9: | <i>I hvilken grad bosettes målgruppen sammen med andre boligsosiale målgrupper? Prosent. N=38</i> | 45 |
| Figur 4.10: | <i>Hvilke prosjektrettede virkemidler bruker kommunen for å finansiere bygging av samlokaliserte boliger for målgruppen? Prosent ja for hvert virkemiddel. N=38</i> | 46 |
| Figur 4.11: | <i>Hvilke individrettede virkemidler bruker kommunen for å etablere målgruppen i eid bolig? Prosent ja for hvert virkemiddel. N=38</i> | 47 |
| Figur 4.12: | <i>I hvilken grad bruker kommunen både individrettede og prosjektrettede virkemidler sammen for å etablere målgruppen i eid bolig? Prosent. N=38</i> | 48 |
| Figur 4.13: | <i>I hvilken grad opplever kommunen følgende prosjektrettede virkemidler som tilstrekkelig for å bosette målgruppen? Prosent. N=38</i> | 48 |
| Figur 4.14: | <i>I hvilken grad opplever kommunen følgende prosjektrettede og individrettede virkemidler som tilstrekkelig for å bosette målgruppen i eid bolig? Prosent. N=38</i> | 49 |
| Figur 4.15: | <i>I hvilken grad bruker kommunen utbyggingsavtaler for å sikre boliger målgruppen i nye utbyggingsområder? Prosent. N=38</i> | 50 |
| Figur 5.1: | <i>Oversikt over nytte- og kostnadsvirkninger av etablering av målgruppen omsorgsboliger organisert om borettslag</i> | 64 |
| Figur 5.2: | <i>Sammenhengen mellom stordriftsfordeler og samfunnsøkonomisk lønnsomhet</i> | 69 |
| Figur 5.3: | <i>Sammenheng mellom samfunnsøkonomisk lønnsomhet og sannsynligheten for at tiltaket forhindrer uføretrygging av en av foreldrene</i> | 70 |

Sammendrag

Innledning- bakgrunn og problemstillinger

Mens boligeie er en realitet for majoritetsbefolkningen, gjelder det i liten grad for målgruppen. 80 prosent av majoritetsbefolkningen er boligeiere, mot kun anslagsvis 10 prosent av personer med utviklingshemming. I stedet bor majoriteten av utviklingshemmede over 18 år hos foreldre (i påvente av en tilpasset kommunal utleiebolig) eller i en kommunal bolig. I tillegg har kommunene ofte et begrenset tilbud av kommunale boliger som er tilpasset målgruppens behov. Det betyr at målgruppens valgmuligheter og selvbestemmelse også er begrenset. I tillegg er det ofte lang ventetid før kommunen kommer med et tilstrekkelig egnet botilbud. I mellomtiden lar mange foreldre barna bli boende hjemme. På grunn av lang ventetid på kommunal bolig, er det ikke uvanlig at overgangen fra foreldrehjemmet først skjer i slutten av 20-årene. På grunn av liten valgfrihet og selvbestemmelse, samt lite innslag av eie, kan bosetting av målgruppen i liten grad sies å være i samsvar med målene om normalisering og integrering. Siden kommunene i hovedsak organiserer sitt tjenestetilbud ut ifra boligbaser i tilknytning til utleieboligene, vil målgruppen og de pårørende i ventetiden i mange tilfeller motta et mer begrenset tjenestetilbud sammenlignet med det de får i en kommunal utleiebolig. For de pårørende kan manglende avlastning og tilgang på kommunale tjenester i ventetiden ha innvirkning på de pårørendes arbeidsdeltagelse.

I NIBR-rapporten *Eie-etablering for personer med utviklingshemming – virkemidler og mulighetsrom* (NIBR-rapport 2018:17) ble det påvist at målgruppen gjennom tilgang til ulike tilskudd og gunstige låneordninger har økonomisk evne til å bli boligeiere, også i områder med høyt boligprisnivå, selv om målgruppen gjennomgående har lave inntekter. Sett fra målgruppen og de pårørendes side er altså virkemidlene tilstrekkelig dimensjonert til å sikre at målgruppen har økonomisk evne til å bli boligeiere. Sett fra kommunens side er disse virkemidlene tilstrekkelige til å oppføre nye tilpassede boliger for målgruppen som for kommunens del er selvfinansierende. Dette er en stor fordel, ettersom kommunens tilbud av tilpassede boliger for målgruppen på mange steder ikke er tilstrekkelig (NOU 2016:17). Allikevel er det flere utfordringer når det gjelder å øke antallet tilpassede boliger til målgruppen og gjøre en større andel av målgruppen til boligeiere selv om de har økonomisk evne. Formålet med rapporten har vært å belyse disse utfordringene. En viktig utfordring er at tilskuddene som brukes til å oppføre nye boliger, i hovedsak investeringstilskuddet og momskompensasjon, er det kommunen som søker om å få. I tillegg kan tilskuddene brukes både til å oppføre nye eieboliger og nye kommunale utleieboliger. Tilskuddene er således disposisjonsformnøytrale, og det er opp til kommunen å bestemme på hvilken måte tilskuddene skal brukes (eie eller leie). Som rapporten viser, er det ikke uten videre gitt at det er økonomiske fordelaktig for kommunen å bruke tilskuddene i forbindelse med eie-etablering av målgruppen (kapittel 5).

Enda viktigere er hvorvidt kommunen faktisk ønsker å søke på slike tilskudd fra staten. Selv om de gir kommunene mulighet til å oppføre flere selvfinansierte

utleieboliger (eller selveide omsorgsboliger med kommunal disposisjonsrett hvis tilskuddene brukes til eieetablering), vil en økning av antall tilpassede boliger også kunne føre til en betydelig økning i tjenestekostnadene for kommunen. Dette henger sammen med at kommunene i hovedsak organiserer sitt tjenestetilbud i form av boligbaser tilknyttet samlokaliserte omsorgsboliger, og i langt mindre grad i form av ambulerende tjenester (NOU 2016:17). Når det blir flere boliger, blir færre boende i foreldrehjemmet. Når overgangen fra foreldrehjemmet skjer raskere, vil kommunen overta en større del av omsorgsoppgavene som tidligere har blitt utført av foreldrene, noe som øker kostnadene for kommunen.

De prosjektrettede virkemidlene (investeringstilskudd og momskompensasjon) utgjør opp til 70 prosent av oppføringskostnaden. I kombinasjon med gunstige låneordninger fra Husbanken (startlån og grunnlån) vil oppføring av nye boliger være selvfinansierende for kommunen. Men for kommunen vil oppføring av flere boliger kunne forbindes med en del ekstra tjenestekostnader. I tillegg, om kommunen velger å utnytte tilskuddene til oppføring av boliger, er det ikke gitt at det er lønnsomt for kommunen å selge boligene videre til målgruppen på gunstige betingelser. Det kan være mer lønnsomt i stedet å leie dem ut, en løsning som er og har vært den mest vanlige for kommunene. Uansett, for at flere personer med utviklingshemming skal bli boligeiere, er det ikke tilstrekkelig at virkemidlene er sterke nok til å gi dem økonomisk evne til å bli boligeiere; det er i tillegg nødvendig at kommunen velger å ta en aktiv rolle i å fremskaffe flere tilpassede boliger og bestemmer seg for å videreselge disse til målgruppen fremfor å leie dem ut. I rapporten har derfor følgende problemstillinger blitt nærmere belyst:

1. Hva er kommunenes vurderinger og praksis rundt valg av disposisjonsform (eie eller (kommunal) leie)?
2. Hva er pårørendes vurderinger, erfaringer og preferanser rundt valget av disposisjonsform?
3. Hva er de kommunal- og samfunnsøkonomiske konsekvensene av valget av disposisjonsform? Hva betyr boligeie økonomisk sett for målgruppen og de pårørende, for kommunene og for samfunnet som helhet?
4. I hvilken grad legger de kommunaløkonomiske konsekvensene av eie føringer for valget av disposisjonsform ved oppføring av nye tilrettelagte boliger for målgruppen?

Betydning av eie for målgruppen og de pårørende

Muligheten for at de pårørende (eller beboerne selv) får være med på å påvirke beboersammensetningen og være med å velge naboene sine, har vært et viktig argument for pårørende som går sammen med andre i egne boligprosjekter der beboerne eier boligen. Det er viktig å være trygg på at barnet kan bo ett sted hele livet og kjenner naboene. Behovet for forutsigbarhet går igjen hos flere av foreldrene: forutsigbare utgifter, forutsigbar livssituasjon, stabilitet, sosialt nettverk og trygghet for dem. Enkelte sier imidlertid også at eie har medført en del oppfølging fordi kommunen ikke har vært tilstrekkelig «på banen». Andre påpeker at eie har gitt mulighet til å jobbe mer, gjennom å øke stillingsprosenten.

Hvordan jobber kommunene med boligetablering av målgruppen?

Litt over halvparten av de største kommunene i Norge sier at de har svært god oversikt over bosituasjonen for personer med utviklingshemming i kommunen. Nær en fjerdedel av målgruppen bor hos foreldre, og nesten ingen i sykehjem eller institusjon. Seks av ti bor i såkalte samlokaliserte boliger, mens 16 prosent bor i den ordinære boligmassen. Av de som bor i egen selvstendig bolig, var sju av ti leietakere.

I kommuneundersøkelsen går et skille mellom kommunene som i liten grad er opptatt av og de som i stor grad er opptatt av å tilrettelegge for at målgruppen skal eie bolig. Disse to gruppene er omtrent like store. Tallgrunnlaget er imidlertid for lite til å kunne avdekke systematiske forskjeller mellom disse kommunekategoriene.

Eksisterende kommunale utleieboliger brukes i stor grad som et tilbud til målgruppen. Kommuner som har kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte, bosetter i liten grad målgruppen sammen med andre grupper i den boligsosiale politikken. Vi tolker det derfor som en vanlig praksis at en kommunalt eid bolig blir tildelt personer i målgruppen når boliger frigjøres.

Det går et skille mellom virkemidler som kommunen bruker som tiltakshaver ved oppføring av nye boliger for målgruppen, og de virkemidler som brukes når slike boliger selges som eide boliger til beboere. Alle kommunene bruker investeringstilskudd til omsorgsboliger, to av tre bruker momskompensasjon, og halvparten tilskudd til utleieboliger. Når beboer skal kjøpe boligen, brukes startlån av så å si samtlige kommuner, mens rundt to av tre både bruker tilskudd til tilpasning, tilskudd til etablering og statlig bostøtte. Bostøtte er ikke en del av finansieringen, men kan ha betydning for innvilgelse av startlån.

Det er til dels en sammenheng mellom bruken av virkemidlene og i hvilken grad kommunene synes ordningene er tilstrekkelige. Bare halvparten av kommunene bruker tilskudd til utleieboliger, og de rapporterer at de i liten grad synes dette virkemiddelet er tilstrekkelig. Bostøtte er unntaket – det brukes der det er mulig, men er i mindre grad tilstrekkelig. Startlån er det virkemiddelet som flest kommuner i middels og i stor grad rapporterer som tilstrekkelig for å etablere målgruppen i eid bolig. De fleste kommuner rapporterer at tilskudd til omsorgsboliger og momskompensasjon er tilstrekkelige eller gode nok virkemidler for å bosette målgruppen.

Visshet om en fast/permanent bolig (uten ufrivillig flytting), forutsigbarhet, selvstendighet, styrket selvfølelse, bo som andre, større integrering i samfunnet, det å «eie noe» samt økonomisk trygghet og økonomisk fordelaktig, er stikkord som går igjen i mange av kommunenes svar om fordelene ved å eie. Det hevdes imidlertid at foreldre ofte er utrygge ved bosetting i egen eid bolig, og at de mener det er tryggest for deres barn å leie. Når beboer kjøper en eid bolig i den ordinære boligmassen, sier flere kommuner at det kan forekomme risiko for sosial isolasjon og ensomhet. En slik bosituasjon setter høyere krav til egen evne til å sosialisere seg. Mange har behov for sosialt fellesskap med andre personer som de går godt overens med.

Eie gir større økonomisk frihet med årene gjennom nedbetaling av lån. Ved eie har en også større mulighet for å gjøre endringer på boligen innvendig, og eie fremmer ivaretagelse av boligen. Også pårørende er mer opptatt av å bistå med ivaretagelse av boligen når den er eid. På den annen side fremheves det at beboer i eid bolig er mer avhengig av at pårørende stiller opp med praktisk bistand. Beboerne i eide samlokaliserte boliger har ulike økonomiske forutsetninger, og dermed ulike muligheter til å delta i samarbeidsprosjekter.

En ulempe ved eie er å måtte selge og flytte som følge av at beboer ikke trives. Momenter som nevnes, er risiko knyttet til lån, felleskostnader, oppgaver i borettslag knyttet til forventninger om å bidra, diskriminering dersom boligen ligger i et vanlig borettslag, og generelt fordommer mot målgruppen. Høye boligpriser kan gjøre det vanskelig å betjene et boliglån med det inntektsnivået målgruppen har. Også vergemål vedrørende lån nevnes – den som skal kjøpe kan føle seg umyndiggjort.

De kommunale tjenestene som ytes blir dyrere hvis mange bosetter seg utenfor samlokaliserte boliger. Når mange eier, kan driften bli mindre effektiv fordi kommunen i mindre grad kan beslutte hvor målgruppen skal bo eller sette sammen egnede beboergrupper, slik de kan i kommunale utleieboliger. Ved store hjelpebehov kan det være utfordrende å rekruttere og opprettholde et godt fagmiljø dersom omfanget av frittstående boliger er stort.

Konsekvenser for samfunnet av etableringstiltak

Nytte- og kostnadsvirkninger for etablering av målgruppen i eid bolig (i bofelleskap med personalbase), sammenlignet med tilfellet hvor kommunen på et senere tidspunkt kommer på banen med et tilsvarende tilbud. Beregningen tok utgangspunkt i etableringen av et representativt tilfelle for én person med utviklingshemming tidlig i 20-årene med to pårørende foreldre. Modellens resultat er at slike eietiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomme, med anslag på samlet neddiskontert nettonytte på 2.8 millioner. Dette resultatet er imidlertid beheftet med betydelig usikkerhet som følge av usikkerheten i anslagene på parameterne modellen bygger på. Konklusjonen viste likevel robusthet ved en sensitivitetsanalyse av flere nøkkelparametere i modellen. Gjennomgang av statistikk og tidligere forskning gir pålitelige holdepunkter for at målgruppen som er over 18 år og fortsatt bor hjemme hos foreldrene, og der det således er aktuelt med eieetablering i overgangen fra foreldrehjemmet, ligger på rundt 3200 personer. Mangel på kunnskap om den geografiske og aldersmessige fordeling av disse, gjør aggregeringen vanskelig og usikker. Anslagene varierer med 3 til 9 milliarder, men er igjen beheftet med ubetydelig usikkerhet.

Konsekvenser for kommunenes økonomi

At eieetablering av målgruppen er god samfunnsøkonomi, er ikke ensbetydende med at det er god kommuneøkonomi. Mens fordelsvirkninger er tatt ut i den samfunnsøkonomiske analysen, spiller de en nøkkelrolle i kommuneøkonomi. Flere av nytte- og kostnadsvirkningene faller bort eller blir sterkt redusert. I noen tilfeller er en kostnadspost for staten, en inntektskilde for kommunen (og vice versa). Byggeprosjektene med nye boliger for målgruppen kan innebære en betydelig samfunnsøkonomisk kostnad. For kommunene, derimot, innebærer

disse boligene ingen oppføringskostnader. Tvert imot kan momskompensasjon medføre at boligene isolert sett gir kommunen et finansielt overskudd. Likevel innebærer disse prosjektene ikke nødvendigvis noe samlet pluss for kommuneøkonomien. Ved overgangen til egen bolig overtar kommunen ansvar for omsorgsoppgavene som de pårørende tidligere utførte mens de utviklingshemmede bodde i foreldrehjemmet. Selv om kommunene i noen tilfeller kompenserer foreldrene gjennom omsorgslønn for noe av tjenesteproduksjonen, vil kommunens overtagelse av tjenesteansvar, som overgangen til egen bolig medfører, kunne utgjøre en betydelig kostnad for kommunen. Denne kostnaden motsvares ikke av andre økonomiske gevinster for kommunen, for eksempel gjennom økte skatteinntekter som følge av økt avlastning for de pårørende.

Selv om kommunen utnytter investeringstilskuddet og momskompensasjon til å øke kommunens tilbud av tilpassede boliger (med tjenester), så viser beregninger at det ikke var lønnsomt å selge tilskuddsfinansierte boliger videre til målgruppen på gunstige betingelser. I stedet ville det være mer gunstig for kommunene å beholde boligen selv og leie dem ut til målgruppen til gjengs leie, som flere kommuner gjør.

Summary

While home ownership is a reality for the majority of the Norwegian population, this is not the case for persons with intellectual disability. While 80 per cent of the majority population are homeowners, homeownership extends only to an estimated 10 per cent of people with intellectual disabilities. Instead, the tenure for majority of people with intellectual disabilities (past the age of 18) is either living their parents (while waiting for access to social housing) or in social housing. However, social housing is a scarce commodity in Norwegian municipalities, those that are adapted to the needs of the target group (that is people with intellectual disabilities). This means that the target group's autonomy and range of options are correspondingly limited. Therefore, many individuals in the target group must wait for a considerable period (often several years) before they receive and achieve satisfactory housing conditions. Due to the long wait for adequate social housing, it is not uncommon for the transition from the parents' home to take place only at the end of the twenties.

The municipalities mainly organize their services in conjunction with the social housing. The access to social housing will therefore in many cases be correlated with a broader scope of social services given to the target group. For the parents, the lack of relief and access to municipal services in the waiting period may imply that a heavier workload will be transferred towards them, which may have a significant impact on the parents' labor supply.

In the report we have conducted cost-benefit analysis of measures to settle the target group in owner occupied dwellings early in their twenties rather living with their parents in their late twenties (while waiting for adequate municipal rental housing), eventually settling in public rental sector. The key point of departure is that such settlements have two key advantages: 1) it avoids long waiting list associated with municipal housing that can take up to several years 2) it respects the autonomy and the freedom of choice of residents (target group) and their parents concerning both resident composition and location. Our estimations are that these advantages translate to substantial net discounted benefits on the aggregate level. Our estimates suggest between 3 to 9 billion Norwegian kroner even though these are subject to considerable uncertainty.

The fact that an increased rate of homeownership for the target group is beneficial for society, does not imply this holds true for the municipal level. The reason is that distributional effects are not accounted for in cost-benefit analysis and that they adversely affect the economy of the municipalities in this case. Therefore, in order to facilitate a higher homeownership among the target group the design of policy measures has to address differences and lack alignment in the incentive structure between the societal and the municipal level.

1 Innledning – bakgrunn, problemstillinger og avgrensninger

1.1 Bakgrunn for rapporten – den norske eielinja og målet om normalisering og integrering.

Norsk boligpolitikk har som ambisjon at alle som ønsker det, skal kunne eie egen bolig. En eid bolig gir trygghet og stabilitet rundt bosituasjonen, og kan bidra til økt selvstendighet. I tillegg kan det å eie egen bolig gi frihet og fleksibilitet til utforming av boligen slik man selv ønsker det. Dette vil kunne være særlig viktig for personer med utviklingshemming, ettersom disse kan ha ulike behov for tilpasning av boligen. I tillegg innebærer boligeie kontra boligeie betydelige økonomiske fordeler i form av skattefordeler og muligheter for oppbygning av boligformue. Boligeie vil dermed kunne bidra til å redusere den økonomiske avstanden mellom målgruppen og resten av befolkningen.

Det ble i 2015 nedsatt et utvalg (Rettighetsutvalget) som skulle analysere og vurdere hvilke endringer som er nødvendige for å sikre at grunnleggende rettigheter til mennesker med utviklingshemming blir oppfylt. I 2016 leverte utvalget NOU-en «På lik linje». Rettighetsvalget fant at personer med utviklingshemming ofte reelt sett har få valgmuligheter når det gjelder bosted, hvem de vil bo med, og boform. Dermed er graden av selvbestemmelse langt lavere enn det som gjelder for befolkningen for øvrig. Manglende valgmuligheter og selvbestemmelse samsvarer ikke med målet om normalisering og integrering som grunnleggende målsetting i det boligsosiale arbeidet (Kittelså og Tøssebro 2011; NOU 2016:17).

Voksne med utviklingshemming bor i stor grad i kommunale utleieboliger eller hos foreldrene. Manglende selvbestemmelse og valgmuligheter må sees på bakgrunn av dette bosettingsmønstret.

Mangelen på kommunale utleieboliger kan medføre at denne gruppen og deres pårørende blir presentert for få eller ingen alternativer ved valget av kommunal leiebolig, og ofte kan de bli ventende i lengre tid for å få et tilpasset botilbud. Flere foreldre velger å la barna bli boende hjemme i påvente av et bedre og mer tilpasset botilbud fra kommunen. Mangel på egnede kommunale utleieboliger for målgruppen (NOU 2016:17 s. 153), innebærer også at målgruppen mangler medbestemmelse når det gjelder overgangen fra foreldrehjemmet til egen bolig, og når den skal skje.

Dersom gruppen gis større mulighet for boligeie, vil dette potensielt både øke boligalternativene deres og samtidig styrke graden av selvbestemmelse over egen bosituasjon. Arbeidet med eieetablering kan således sees som et verktøy for normalisering og integrering – som er en sentral føring på feltet – men også for økt grad av selvbestemmelse og autonomi. Eieandelen anslås i dag å være

kun 10 prosent¹, hvilket vil si at den ligger om 70 prosentpoeng under andelen i majoritetsbefolkningen.

I 2018 ga NIBR ut rapporten *Eie-etablering for personer med utviklingshemming – virkemidler og mulighetsrom* (NIBR-rapport 2018:17). Rapporten konkluderte med at det, innenfor rammene av dagens tilgjengelige virkemidler, er et betydelig mulighetsrom for å etablere eierboliger tilpasset personer med utviklingshemming. I denne rapporten følger NIBR opp med et utdypende søkelys på utfordringer ved eieetablering for målgruppen.

Det økonomiske mulighetsrommet for boligeie er definert ut fra de utviklingshemmedes muligheter til å kjøpe egen bolig, også i boligmarkeder hvor prisnivået er høyt. Selv om personer med utviklingshemming gjennomgående er en gruppe som har et lavt inntektsnivå, er virkemidlene tilstrekkelig sterke til å dekke gapet mellom lave inntekter og etableringsterskelen som de høye boligprisene mange steder innebærer (Ruud og Astrup 2018). Når majoriteten av personer med utviklingshemming fortsatt bor i kommunale utleieboliger², og kommunene således i relativt liten grad har valgt å utnytte disse virkemidlene for å etablere målgruppen i eid bolig, reises spørsmålet om hva dette skyldes. For å belyse dette er det hensiktsmessige å skille mellom personer med utviklingshemming som har et særskilt behov for tjenester og de som ikke har det. Personer med utviklingshemming som ikke har tjenestebehov, kan i større grad kategoriseres sammen med andre «vanskeligstilte på boligmarkedet», som ikke nødvendigvis skaper særskilte utfordringer fordi de inngår i de generelle boligsosiale virkemidlene til Husbanken³. Videre i rapporten vil vi derfor ha et hovedfokus på personer med utviklingshemming som har særskilt behov for tjenester.

Spørsmålet om eieetablering for personer med utviklingshemming som har tjenestebehov reiser egne problemstillinger som i liten grad tidligere er belyst i den boligsosiale litteraturen. Dels åpner bosetting av disse for disposisjonformsnøytrale tilskudd (som kommunen kan bruke både til utleie- og eieboliger). Dels må bosettingen av personer med utviklingshemming i eid bolig sees i sammenheng med hvor og hvordan kommunen organiserer sitt tjenestetilbud. Mulighetsrommet for eieetablering av personer med utviklingshemming bestemmes ikke bare av de dimensjoneringen i de økonomiske virkemidlene som kan brukes i bosettingen av målgruppen, men også i hvilken grad og på hvilken måte kommunene velger å bruke disse.

¹ Se NOU 2016:17 *På lik linje* s. 149

² Se NOU 2016:17 «På lik linje» s. 144.

³ Husbankens økonomiske virkemidler sin effektivitet når det gjelder å tette gapet mellom lave inntekter som vanskeligstilte på boligmarkedet typisk har og etableringsterskelen høye boligpriser medfører, har blitt dokumentert gjennom en rekke studier (Aarland 2010, Aarland 2011, Astrup et al 2014, Astrup et al 2015 og Ruud og Astrup 2018).

1.2 Kommunene har en nøkkelrolle

For bosetting av personer med utviklingshemming som har behov for tjenester, åpnes det altså for tilgang til flere og mer komplekse virkemidler, der de viktigste er investeringstilskudd til omsorgsboliger og momskompensasjon. Dette er sterke virkemidler som potensielt kan dekke opptil 70 prosent av oppføringskostnaden til nye boliger. Selv om dette øker mulighetsrommet for eierskap blant personer med utviklingshemming, skaper de også egne utfordringer. For det første er det kun kommunen som kan søke på investeringstilskuddet⁴ og momskompensasjonen. For det andre er det opp til kommunen å bestemme om boliger finansiert med disse midlene skal organiseres som eie- eller utleieboliger. Hvis kommunen velger å organisere omsorgsboligene som eieboliger, vil investeringstilskuddet bli et tilskudd til eieetablering. Det vil imidlertid være opp til kommunen om momskompensasjonen også skal gå til å redusere kjøpesummen til målgruppen og slik fungere som et tilskudd til eieetablering.

Eieetablering blant personer med utviklingshemming med tjenestebehov økes ved prosjektrettede tilskudd som investeringstilskudd og momskompensasjon, men begrenses også ved at disse virkemidlene er disposisjonformsnøytrale og at det er opp til kommunene å bestemme hvilken disposisjonform tilskuddene skal brukes til.

Dette reiser spørsmålet om hvilke økonomiske incentiver kommunen har til å velge eie fremfor det mer tradisjonelle alternativet med kommunal utleie, samt til å omgjøre investeringstilskudd, ev. sammen med momskompensasjon, til et tilskudd til eieetablering. *Denne problemstillingen belyser vi i detalj i kapittel 5.*

Det er også mulig for målgruppen å forsøke seg eie bolig kun ved hjelp av Husbankens individrettede virkemidler, og således uten prosjektrettede tilskudd i form av investeringstilskudd og momskompensasjon. Dette gjør eieetableringen mer økonomiske krevende, men er også krevende av en annen grunn. I NOU 2016:17 «På lik linje» fant Rettighetsutvalget at hjemmetjenestene til personer med utviklingshemming stort sett organiseres som «boligbaser» fremfor såkalte ambuleringstjenester⁵. Hvis personer i målgruppen kjøper ordinær, frittstående eiebolig, kan dette innebære et mindre omfattende tjenestetilbud fra kommunen. For kommunen innebærer statlig tilskudd til oppføringer av boliger betydelig reduksjon i boligkostnadene, men flere boliger kan innebære en betydelig økning i tjenestekostnaden. Kommunen spiller en viktig rolle i den boligsosiale politikken generelt, men spesielt når bosetting og tjenesteyting må koordineres og sees i sammenheng. Utfordringen med etablering av målgruppen i eid bolig kan derfor ikke sees uavhengig av hvordan kommunen velger å dimensjonere og organisere sitt tjenestetilbud.

⁴ Investeringstilskuddet dekker opptil 45 prosent av oppføringskostnaden til omsorgsboliger.

⁵ NOU 2016:17 «På lik linje» s.149.

1.3 Betydningen av boligeie – for pårørende/målgruppen, kommunene og samfunnet

Sett fra målgruppen og de pårørendes side, kan eie av egen bolig ha betydning for forutsigbarhet og større mulighet til å utforme bolig og bomiljø (inkludert beboersammensetning) i samsvar med behov og ønsker. Vel så viktig er at overgangen fra foreldrehjemmet til egen bolig ofte vil medføre et mer omfattende tjenestetilbud fra kommunens side. Et økt kommunalt tjenestetilbud kan bety at kommunen overtar en del av tjenestene som tidligere ble utført av de pårørende, noe som dermed vil gi dem større avlastning. Erfaringen fra ulike prosjekter der eiemodellen er blitt anvendt i praksis, er at disse ofte har resultert i tidligere overgang fra foreldrehjemmet til egen bolig enn det som har vært vanlig i kommunen når dette skjer i form av kommunal utleiebolig (Ruud og Astrup 2018). En forklaring på at eiemodellen kan resultere i framskyndet etablering i egen bolig og framskyndet tjenestetilbud, er at eiemodellen har blitt brukt til å oppføre nye boliger og således har gitt et større, tilpasset boligtilbud til målgruppen i kommunen. I slike tilfeller slipper målgruppen å stå i kø for kommunale utleieboliger, som i flere kommuner kan være lang. At overgangen fra foreldrehjemmet til første bolig i form av omsorgsbolig først skjer når målgruppen er i slutten av 20-årene, er ikke uvanlig (NOU 2016:17).

Sett fra kommunens side, vil prosjektrettede tilskudd i kombinasjon med gunstige låneordninger medføre selvfinansierende boliger for målgruppen. Kostnaden for kommunen ved å gi et tilpasset boligtilbud til målgruppen er derfor i utgangspunktet lav. Siden de prosjektrettede tilskuddene er disposisjonsformnøytrale, er det ikke gitt at det er økonomisk gunstig for kommunen å selge tilskuddsfinansierte boliger fremfor å leie dem ut. Dette gjelder selv om salgene foregår på klausulert vis, slik at boligen ikke kan videreselges til andre enn personer i målgruppen⁶. Et større boligtilbud (og reduksjon i ventelister til kommunale boliger) for målgruppen som bruk av eiemodellen kan medføre, er imidlertid også forbundet med en kostnad for kommunens side. Ved at overgangen fra foreldrehjemmet til egen bolig fremskyndes, vil også tjenestetilbudet fremskyndes, noe som kan være forbundet med betydelige kostnader for kommunen. Det kan således være lønnsomt for kommunene å begrense boligtilbudet til utviklingshemmede som bor hjemme, siden de pårørende ofte påtar seg store deler av omsorgsoppgavene for hjemmeboende utviklingshemmede uten å bli kompensert for dette (NOU 2016:17)

På tross av dette har vi de siste årene sett en rekke eksempler der kommunene har utnyttet det betydelige mulighetsrommet for eieetablering som ligger i samspillet mellom prosjektrettede tilskudd (momskompensasjon og investeringstilskudd) og Husbankens individrettete boligsosiale virkemidler. Dette

⁶ Gjennom klausulerte salg vil selveide boliger fortsatt kunne betraktes som kommunalt disponerte boliger. Klausuleringen sikrer at boligsubsidiene er forbeholdt målgruppen i en periode på 30 år, tilsvarende dersom kommunen i stedet hadde leid dem ut.

gjelder tilfellet der dette har medført økte tjenestekostnader. Felles for mange av disse prosjektene er at de pårørende har gått sammen og tatt initiativ til konkrete prosjekter, ofte med en aktiv rolle i prosjekteringsfasen. En nærmere og mer detaljert beskrivelse av prosessene i slike foreldreinitierte prosjekter finnes i rapporten *Eie-etablering for personer med utviklingshemming – virkemidler og mulighetsrom* (Ruud og Astrup 2018). En fellesnevner for flere av disse prosjektene er at foreldrene har først tatt initiativ til prosjektene og etter hvert lyktes med å få med kommunen, som er nødvendig for å realisere disse prosjektene. Det finnes også eksempler på at kommunen bruker eiemodellen uavhengig av foreldreinitiativ. Bærum kommune er eksempel på en slik kommune, og den er også utvalgt case-kommune i kapittel 3.

Dersom eiemodellen for bosetting av personer med utviklingshemming skal få større og mer systematisk utbredelse enn de mer sporadiske eksemplene vi har sett så langt, kan det være hensiktsmessig å se nærmere på hvilken nytte og hvilke kostnader eiemodellen medfører, både for målgruppen, de pårørende, kommunene og samfunnet mer generelt.

Ved å bruke eiemodellen kan kommunen få oppført selvfinansierte boliger som øker antallet tilpassede boliger for målgruppen i kommunen. Dette kan eventuelt gjøres i kombinasjon med å gi mulighet for målgruppen/foreldrene til aktiv medvirkning i prosjektering og utforming av boligtilbudet, inkludert beboersammensetning og valg av lokalisering. På denne måten er det mulig å generere et botilbud som i større grad er tilpasset målgruppen og de pårørendes behov sammenlignet med tradisjonelle omsorgsboliger. Men kanskje vel så viktig er at eiemodellen kan medføre at målgruppen selv og de pårørende i større grad kan bestemme når overgangen fra foreldrehjemmet skal skje. Dette har potensielt viktige nyttegevinster for samfunnet blant annet i form av at kommunen overtar deler av tjenesteproduksjon som tidligere ble utført av foreldrene. Å fremskynde boligetablering kan således også innebære tidligere tilgang til et større tjenestetilbud fra kommunen. Tidligere tilgang til kommunale tjenester kan resultere i at de pårørende kan øke sitt arbeidstilbud, noe som potensielt gir store nyttevirksomheter for samfunnet. En potensiell utfordring med eiemodellen er at økte tjenestekostnader ikke nødvendigvis motsvares av tilsvarende gevinster eller nytteposter for kommunen. Det kan med andre ord være forskjell på kommunale og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Og selv om det skulle være lønnsomt for kommunene å fremskynde både bolig- og tjenestetilbudet for målgruppen, er det heller ikke gitt at det vil være lønnsomt for kommunen å selge tilskuddsfinansiert bolig med rabatt til målgruppen fremfor i stedet å leie dem ut til gjengs leie. *I kapittel 5 har vi gjennomført en systematisk analyse av både kommunal- og samfunnsøkonomiske aspekter av eiemodellen*⁷.

⁷ Siden eiemodellen gir større autonomi når overgangen til egen bolig skal skje, og egen bolig innebærer et fremskyndet og dermed større kommunalt tjenestetilbud, så vil mye av de samfunnsøkonomiske- og kommunaløkonomiske aspektene dreie seg om nytte- og kostnader tilknyttet et slikt utvidet tjenestetilbud.

1.4 Oppsummering: Problemstillingene som belyses i rapporten og rapportens oppbygning

Som nevnt vil vi i denne rapporten se nærmere på kommunenes arbeid med bosetting av personer med utviklingshemming, med fokus på overgangen fra foreldrehjemmet til første egen bolig, og hvilke faktorer som avgjør om dette blir en leid eller eid bolig. Disposisjonsformen (eie eller leie) til første bolig vil ha stor betydning hvilken disposisjonsform personer i målgruppen får i resten av livsløpet. Vi vil i rapporten belyse ulike problemstillinger når det gjelder bosetting av personer med utviklingshemming i eid bolig:

1. Hva er kommunenes vurderinger og praksis rundt valg av disposisjonsform (eie eller (kommunal) leie)?
2. Hva er pårørendes vurderinger, erfaringer og preferanser rundt valget av disposisjonsform?
3. Hva er de kommunal- og samfunnsøkonomiske konsekvensene av valget av disposisjonsform? Hva betyr boligeie økonomisk sett for målgruppen og de pårørende, for kommunene og for samfunnet som helhet?
4. I hvilken grad legger de kommunaløkonomiske konsekvensene av eie føringer for valget av disposisjonsform ved oppføring av nye tilrettelagte boliger for målgruppen?

Problemstilling 1 har tidligere delvis blitt belyst ved at Rettighetsutvalget gjennomgikk boligsosiale handlingsplaner i 29 kommuner og fant at kommunene «i liten grad jobber for at flere utviklingshemmede settes i stand til å eie egen bolig». Vi har supplert Rettighetsutvalgets arbeid ved å gjennomføre en spørreundersøkelse i de 80 største byene, som potensielt kan gi et mer sammensatt bilde, se kapittel 4. Spørreundersøkelsen, i tillegg til intervjuer av kommunene og pårørende i eieprosjekter i case-kommunene, vil bidra til å belyse problemstilling 1 og 2, men vil også brukes som datagrunnlag og input i den kommunal- og samfunnsøkonomiske analysen i kapittel 5. Den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegningen vil være et viktig referansepunkt for den kommunaløkonomiske analysen. Hvis eiemodellen er lønnsom for samfunnet, men ikke for kommunene, reiser det spørsmålet om hvorvidt virkemidlene er tilstrekkelige egnete, enten hva gjelder valg av virkemidler, (juridiske og økonomiske) og utformingen av disse. Dette kan tilsi en gjennomgang av virkemidlene som bidrar til i større grad å harmonisere kommunal og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, dersom det ikke skulle foreligge et samsvar.

2 Metodekapittel

2.1 Innledning

Vi vil i dette kapittelet gi en kort gjennomgang av nytte-kostanalyse, som er en viktig del av tilnærmingen vil har valgt for å belyse problemstillingene i kapittel 1. Nytte-kost er en metode for samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering av et offentlig tiltak. Tiltaket som belyses i denne rapporten, er etablering av personer med utviklingshemming i eid bolig når statlig tilskudd benyttes som investeringstilskudd og momskompensasjon. Eiøetablering, som skal vi skal se på, henger således sammen med oppføring av nye boliger og innebærer et større tilbudet av tilpassete boliger for målgruppen. Per i dag kan boligtilbudet betraktes som for lite, og dette manifesterer seg ved at mange i målgruppen bli ventende i foreldrehjemmet i årevis på et egnet botilbud fra kommunen (NOU 2016:17). Eiømodellen, slik begrepet brukes videre i rapporten, handler ikke bare om eie som sådan og utnyttelse av eksisterende virkemidler, men også om at målgruppen og de pårørende får større grad av autonomi og selvbestemmelse knyttet til hvor de vil bo, med hvem, og ikke minst når overgangen fra foreldrehjemmet skal skje.

Eiømodellen har blitt realisert i flere foreldreinitierte prosjekter. I disse prosjektene har foreldrene har gått sammen og lyktes med å gå i dialog med kommunene og være aktivt medvirkende i nye boligprosjekter, der målgruppen har fått mulighet til å eie gjennom full utnyttelse av statlig tilskudd og gunstige låneordninger (startlån og grunnlån). Staten har gjennom virkemidlene, tilskudd og låneordning, gjort det økonomisk mulig for målgruppen å bli boligeiere. Det er imidlertid opp til kommunene om de vil realisere eiømodellen. Kommunen bestemmer om de vil søke om tilskudd (som resulterer i flere boliger og potensielt større tjenestekostnader), og om disse skal brukes til eie eller leie. Vi vil derfor i denne rapporten se nærmere på de kommunaløkonomiske implikasjonene av eiømodellen. Vi vil se kommunaløkonomiske resultater i lys av anslag for samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dersom kommunaløkonomiske incentiver ikke er samsvar med det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt, kan dette være grunn til å vurdere (og revurdere) innretningen av virkemidler på feltet. Anslaget for samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil derfor fungere som referanseverdi for beregningene av kommunaløkonomisk lønnsomhet av eiømodellen for boligøetablering av målgruppen. Derfor vil vi først kort gjennomgå metoden for samfunnsøkonomisk lønnsomhet (nytte-kostanalyse) og dernest diskutere noen utfordringer knyttet til å anvende metoden på vurdering av eiømodellen for målgruppen.

2.2 Tankegangen i nytte-kostnadsanalyse

Nytte-kostanalyser er et instrument for samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering. Denne typen analyser brukes ofte i avveiningen mellom ulike offentlige investeringsprosjekter og som et hjelpemiddel til å avgjøre hvilke investeringsalternativ som skal velges. Et viktig formål med samfunnsøkonomiske nytte-kostanalyser er derfor å gi beslutningsstøtte for best

mulig bruk av offentlige ressurser. En nytte-kostanalyse innebærer en systematisk sammenstilling av nytteeffekter og samfunnsøkonomiske kostnader ved et prosjekt eller tiltak uttrykt i kroner (Hagen 2005). I nytte-kostanalyse vil man således forsøke å ta høyde for alle gevinster og kostnader for alle berørte parter. Det er imidlertid viktig å holde omfordeling mellom berørte grupper utenfor analysen. Omfordeling av ressurser mellom berørte grupper gir i utgangspunktet ingen reell effekt for samfunnet som helhet, og vil derfor ikke påvirke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et tiltak eller prosjekt. Den nytten én gruppe oppnår av tiltaket, vil da bli motsvart av en like stor kostnad for en annen gruppe⁸. For eksempel vil skattefordelene som målgruppen og pårørende mottar som følge av eiemodellen ikke regnes som en gevinst som skal tas med i analysen. Når omfordelingen mellom ulike grupper summeres, vil virkningene elimineres, slik at den samfunnsøkonomiske virkningen blir null. Omfordeling som følge av avgifter, tilskudd og subsidier skal således holdes utenfor. Selv om vi i første omgang skal holde fordelingsvirkninger utenfor i beregningen av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av eiemodellen for målgruppen, vil vi trekke inn disse når vi skal se hva eiemodellen betyr for kommuneøkonomien.

Nytteeffektene av et prosjekt måles i kroner basert på anslag av individuell betalingsvilje for de tjenester som prosjektet genererer. Kostnaden er verdien av alternativanvendelsen av de ressurser som tiltaket legger beslag på. Et prosjekt x er lønnsomt hvis og bare hvis summen av nytteeffektene er større enn kostnadene. Sagt på en annen måte: når betalingsvilligheten for alle tiltakets nyttevirkninger er større enn summen av kostnadene, er tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Dersom det offentliges finansieringsbehov reduseres med 1 krone, skal 20 øre (20 %) regnes som en samfunnsøkonomisk gevinst, og motsatt dersom finansieringsbehovet økes (Hagen 2005). I en konkret analyse anbefaler veilederen først å kartlegge utbetalingene over offentlige budsjetter knyttet til kostnadene ved tiltaket. Deretter skal en finne ut hvordan tiltaket påvirker arbeidstilbudet, og som hovedregel anbefales det å anta at 45 prosent av arbeidsinntekten tilfaller offentlig sektor.

Resursene prosjektet legger beslag på har en alternativ anvendelse. Dersom dette ikke er tilfelle, vil det heller ikke oppstå et beslutningsproblem. Den alternative ressursbruken som typisk brukes som sammenligningsgrunnlag, er ressursanvendelsen i utgangssituasjonen som ofte betegnes som nullalternativet. Den nærmere spesifisering av nullalternativet for nytte-kostanalyse av eiemodellen er tema for kapittel 5.

⁸ Veileder i samfunnsøkonomiske analyser s. 88. Direktorat for økonomistyring(DFØ).. 2018.

⁹ rundskriv R-109/2014

2.3 Verdien av eiemodellen for målgruppen

Hva som er den samfunnsøkonomiske verdien av eierskap for målgruppen, vil analyseres og drøftes i de ulike kapitlene i rapporten. Vi vil her tydeliggjøre noen metodiske utfordringer knyttet til å anslå den samfunnsøkonomiske verdien av eiemodellen for personer med utviklingshemming. For å forstå verdien som boligeie kan ha, må det sammenlignes med situasjoner hvor eiemodellen ikke avendes. Dette innebærer å sammenligne eiemodellen med det som er kommunens gjeldende praksis for kommunenes bosetting av målgruppen. <Mange blir ventende lenge på et egnet botilbud fra kommunen, og i mellomtiden velger å bli boende i foreldrehjemmet (NOU 2016:17). Dette betyr at overgangen til egen bolig for mange skjer relativt sent. Det er ikke uvanlig at dette skjer først i slutten av 20-årene og i noen tilfeller også senere. De foreldreinitierte prosjekter vi har sett flere eksempler på de siste årene, der eiemodellen har blitt brukt i praksis, har således vært motivert av at mange foreldre opplever «lange ventelister» til omsorgsboliger som følge av et manglende botilbud tilpasset målgruppen. Erfaringene fra foreldreinitierte prosjekter er ikke bare at målgruppen blir boligeiere, men også at de flytter tidligere ut fra foreldrehjemmet som følge av at det oppføres flere tilpassede boliger i kommunen (Ruud og Astrup 2018). Siden en stor del av kommunenes tjenestetilbud organiseres ut ifra boligbaser tilknyttet omsorgsboligene, innebærer tidligere utflytting fra foreldrehjemmet at målgruppen får tidligere tilgang til et utvidet kommunalt tjenestetilbud. De pårørende får dermed tidligere avlastning fra kommunen. En potensiell, viktig samfunnsøkonomisk nytteeffekt av eiemodellen er med andre ord at en framskyndet boligetablering også innebærer et framskyndet tjenestetilbud fra kommunen. Dette kan blant annet påvirke foreldrenes arbeidstilbud positivt på to måter:

- Dersom tjenestene som foreldre har utført i hjemmet har medført redusert stillingsbrøk, vil tidligere avlastning fra kommunen kunne medføre at foreldre går opp i stillingsbrøk og dermed øker sin arbeidsdeltagelse.
- Kombinasjonen av arbeid (heltid eller deltid) og foreldrenes tjenesteproduksjon i hjemmet kan være krevende og medføre høy belastning. Over tid kan slik belastning i ytterste konsekvens resultere i uførhet. En tidligere avlastning fra kommunen kan redusere sannsynligheten for at et slikt scenario inntreffer.

Det kan innvendes at effektene av eiemodellen primært er knyttet til bedret boligtilbud, økt tjenestetilbud og høyere grad av brukermedvirkning og selvbestemmelse, og at disse effektene i prinsippet også kan oppnås ved leie. Denne innvendingen blir diskutert nærmere i kapittel 5. Det kan imidlertid presiseres at eiemodellen representerer et alternativ til gjeldende bosettingspraksis, som ofte kjennetegnes av lang ventetid og liten grad av selvbestemmelse knyttet til egen boligsituasjon (NOU 2016:17). Den er også i tråd med målsettingen på feltet knyttet til normalisering og autonomi. Dels eier majoritetsbefolkningen egen bolig, og dels er kommunale utleieboliger for andre utsatte grupper kun gjennomgangsboliger ment som et springbrett til egen boligkarriere i det private markedet på sikt. Begge deler står i kontrast til gjeldende bosettingsmønster for målgruppen, der kommunalt utleie er den primære disposisjonsform også på lang sikt.

Oppsummert: Verdien av eiemodellen består i at den genererer et botilbud som i mange tilfeller vil kunne verdsettes høyere av målgruppen og de pårørende. Dette henger sammen med større forutsigbarhet og kontroll over egen situasjon, samt større mulighet til å utforme boligen og sammensetningen av beboere. Men vel så viktig er at den kan fremskynde utflyttingen fra foreldrehjemmet til egen bolig (Ruud og Astrup 2018). Ved at overgangen fra foreldrehjemmet fremskyndes, vil dette også i mange tilfeller kunne fremskynde et utvidet tjenestetilbud fra kommunen. For de pårørende vil dette bety at de får avlastning fra kommunen på et tidligere tidspunkt, noe som kan ha positiv effekt på deres arbeidsdeltagelse. Eie kan også innebære personøkonomiske gevinster for målgruppen og de pårørende, men dette vil være en fordelingseffekt og skal således ikke regnes med som en samfunnsøkonomisk nyttevirkning.

2.4 Samfunnsøkonomi versus kommuneøkonomi

Eiemodellen brukt riktig har betydelig etableringseffekt og muliggjør etablering for målgruppen i boligmarkeder med høy pressgrad selv om målgruppen gjennomgående har lave inntekter (Ruud og Astrup 2018). Men for å realisere eiemodellen for omsorgsboliger må kommunen beslutte seg for å være med. Gitt kommunens rolle i bosettingen av målgruppen og valget av disposisjonsform, vil de kommunaløkonomiske implikasjonene av eiemodellen være en viktig ramme for kommunenes beslutning om å legge til rette for å øke eieandelen i målgruppen. Vi belyser denne problemstillingen ved å bruke samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse som en referanse. I kapittel 5 vil vi se i hvilken grad nytte- og kostnadseffekter tilfaller kommunene. I tillegg vil den kommunaløkonomiske lønnsomheten påvirkes av overføringer som holdes utenfor i den samfunnsøkonomiske analysen. Den kommunaløkonomiske vurderingen knytter seg til to forhold:

- 1) Hvordan påvirker en tidligere bolig- og tjenestetilbud kommunenes økonomi?
- 2) Gitt at 1) er kommunaløkonomisk lønnsomt, vil det være lønnsomt å gi et slikt botilbud som eie?

Dersom eiemodellen er samfunnsøkonomisk, men ikke kommunaløkonomisk lønnsom, kan dette tilsi en gjennomgang og vurdering av innretningen av virkemidlene på området. Denne problemstillingen diskuteres nærmere i kapittel 5 og 6.

2.5 Datatilfang for nytte-kostanalysen

Når det gjelder datatilfanget vil vi basere oss på tidligere forskning så langt det er mulig, og på tilgjengelig statistikk der dette er relevant. I tillegg vil vi supplere med kvalitative data fra intervjuer av pårørende og kommuner i 4 utvalgte caser (kapittel 3), samt en survey til landets 80 største kommuner (kapittel 4). Selv om vi baserer oss på tidligere og egne data så langt det er mulig, vil flere av effektene måtte anslås skjønnsmessig. Dette vil særlig gjelde tilfellet med effektene av eiemodellen på arbeidstilbudet til foreldrene. Den empiriske strategien i slike tilfeller vil være å legge til grunn forsiktige anslag som suppleres med sensitivitetsanalyser for å tydeliggjøre hvilken betydning anslaget har for lønnsomheten (kapittel 5).

3 Eie eller leie? Kommuners og pårørendes erfaringer- fire prosjekter i Bærum og Ski

3.1 Innledning'

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan de to kommunene Ski og Bærum, og pårørende i fire boligprosjekter, ser på fordeler og ulemper ved eieretablering av unge med utviklingshemming. Hvert av de fire prosjektene representerer en egen tilnærming til valgt boligetablering og valgt disposisjonsform, og casene viser følgelig ulike begrunnelser og erfaringer med de ulike tilnærmingene.

3.2 Casebeskrivelser

3.2.1 Eieprosjekt i Ski (Solbakken borettslag)

Solbakken borettslag var et pilotprosjekt for Ski kommune, der kommunen sto som byggherre for bygging av omsorgsboliger for så å selge det videre til private. Bygningsmassen består av åtte boliger på ca 48 kvm, med et tilhørende bygg med personalbase og fellesarealer, samt carport og uteboder.

Bakgrunnen for prosjektet var en foreldregruppe som ønsket å bygge et boligkompleks for sine barn. De tok kontakt med kommunen høsten 2011 der det ble levert søknad til alle gruppeledere. Prosjektet ble lagt fram i formannskapet våren 2012, og ble vedtatt i formannskapet høsten 2013 etter behandling i rådet for likestilling og funksjonshemmede og utvalget for omsorg og helse. Våren 2017 startet byggingen, og beboerne kunne flytte inn før jul samme år. Fra den første kontakten med kommunen til innflytting tok det åtte år. Da hadde noen foreldre allerede hatt samtaler seg imellom i to år. I utgangspunktet ønsket foreldrene å bygge selv, men fordi vilkårene for lån fra Husbanken ble endret ved at funksjonshemmede ikke lenger kunne få lån til selv å bygge, måtte kommunen stå som byggherre og deretter selge leilighetene til beboerne.

Det ble nedsatt en gruppe med jurister og ansatte på boligkontoret som diskuterte, vurderte og foreslo tiltak knyttet til kontraktsforhold, husbankfinansiering, skattespørsmål, anbud, økonomiske konsekvenser og etablering. I gruppens rapport, som forelå våren 2014, ble mye avklart, og rapporten var et godt grunnlag for kjøperne tidlig i prosessen. I forprosjektfasen ble kjøperne involvert og kunne komme med innspill og tilbakemeldinger på prosjektet. Imidlertid ble ikke kjøperne involvert i funksjonsbeskrivelsen som gikk ut i anbudskonkurransen, noe som i ettertid viste seg å være uheldig.

Kjøperne hadde tilvalg på fliser, maling, stikk og kjøkken. Brukertilpasning var ikke en del av prosjektet, men det ble avdekket behov for noen av kjøperne underveis. Kommunen fikk støtte til endringene.

Overtakelse ble erfart som vanskelig fordi kommunen ikke er en privat utbygger og manglet føringer på hvordan det skulle gjøres. Utbygger hadde kontrakt med kommunen og ville derfor kun ha overtakelse med kommunen. Det var blant

annet ikke forankret i kontrakten med utbygger at det skulle være en felles forhåndsbefaring med kjøpere og kommunen som byggherre. Kommunen ble sittende med ansvaret for opprydding, vask og eventuelle skader etter at utbygger var ferdig, og da andre leverandører kom inn for å ferdigstille med brebånd, hjelpemidler etc.

Salget ble gjennomført november 2017. Prosessen rundt salget viste seg å bli utfordrende. For det første kunne ikke summen på tilskuddet fra Husbanken fastsettes før etter at prosjektet var ferdig, men det var en svært kort tid mellom kommunens overtakelse av bygget og videresalg til beboerne. Boligkontoret var avhengig av nøyaktig pris for den enkelte bolig for å kunne utføre arbeidet med startlån. For det andre ble det ved salg til beboerne gjennomført ny befaring av boligene som resulterte i ni protokoller med mangler. Utbygger fulgte opp manglene til tross for de ikke var pålagt dette gjennom avtalen. Her var altså kommunen heldig som hadde et godt samarbeid med utbygger, men som var svært sårbart uten avtale.

Kommunens erfaringer fra prosjektet viser at det var noen utfordringer som en bør unngå i et eventuelt nytt prosjekt. Kommunen har selv erfart at de heller vil kunne bygge og stå for prosjektet og eie boligene det første driftsåret for så å selge til beboerne. Dette begrunnes i at kommunen ikke føler seg rustet til å være utbygger i henhold til bustadoppføringsloven (noe de ble ved den korte tiden mellom overtakelse fra entreprenør og videresalg til beboerne). En annen begrunnelse er også at kommunen kan styre prosessen bedre, og at boligene da kan brukertilpasses i kommunes regi, noe de har erfaring med.

Finansiering:

Prosjektet ble billigere enn først estimert. De fikk fullt investeringstilskudd fra Husbanken, dette gjorde at kommunen kunne selge hver bolig til rundt 400 000 kr mindre enn kjøperne hadde signert på intensjonsavtalen.

Prosjektet kostet til sammen ca 25 millioner kroner eks MVA. Investeringstilskuddet fra Husbanken var 11 millioner kroner, og hver leilighet ble solgt for 1,8 millioner kroner, inkl. omkostninger og 30 000 kroner til felleskonto til borettslaget. Kjøpesummen omfattet de totale kostnadene fratrukket investeringstilskudd og MVA-kompensasjon. Beboerne fikk Startlån med inntil 50 års nedbetalingstid.

Kommunen leier lokaler til kommunalt ansatte med personalrom, soverom mm i fellesarealene av borettslaget. Beboerne kan ikke selge boligen fritt. Ski kommune skal ivareta tildelingsretten for boligene i 30 år, noe som er et krav fra Husbanken for å få tilskudd til å bygge omsorgsboliger.

3.2.2 Leieprosjekt i Ski (Skoghusveien 9)

Skoghusveien 9 i Ski kommune har 10 boliger hver på 43 kvm. Prosjektet var ferdig i 2009 og er bygd på kommunal eid tomt. Totale prosjektkostnader ca 23,9 mill inkludert moms.

Prosjektet er finansiert med boligtilskudd på kr 10 millioner og grunnlån på 15 millioner kroner.

Husleie ble opprinnelig fastsatt til kr 7500 og er konsumprisindeksregulert etter det. Leien utgjør i dag ca kr 9 000 inklusiv strøm, oppvarming, varmtvann, div vaktmestertjenester og TV. Dette er et nivå som tilsvarer gjengs leie. Prosjektet er organisert som omsorgsboligprosjekt.

3.2.3 Eieprosjekt i Bærum (Per Skredders vei)

Borettslaget Per Skredders vei i Bærum ble ferdigstilt i 2007. Borettslaget består av 12 boliger fordelt over to etasjer i én felles bygning. Hver leilighet er ca 42 kvm med entré, kombinert kjøkken og stue, bad og soverom, og de er bygget i henhold til krav om livsløpsstandard. I tillegg hører det en bod til hver leilighet, samt at alle har balkong eller markterrasse.

I hver etasje er det et stort fellesrom, med kjøkken / spisestue nede og TV-stue oppe. Personalet disponerer en base med møterom, sovedel og eget kjøkken, foruten eget bad samt to kontorer. Basen ligger i første etasje noen meter fra beboernes felles spisestue, med unntak av et kontor som ligger i annen etasje. Basen har egen inngang, men de ansatte bruker like gjerne hovedinngangen til borettslaget.

Av bygningens totale areal, utgjør fellesrommene til beboerne rundt 15 prosent, og arealet som personalet disponerer rundt 10 prosent. Leilighetene og bodene som beboerne disponerer, beboernes private del, utgjør omtrent 55 prosent. De resterende arealene omfattes av trappeoppgang, heis, felles gangareal samt felles boder. I dette borettslaget er imidlertid noe av felles gangareal også møblert eller innredet som felles bruksareal med for eksempel sittegrupper, noe som betyr at disponibelt fellesareal utgjør en større andel enn 15 prosent.

Prosessen i prosjektet

En foreldregruppe kjøpte en egnet tomt, engasjerte arkitekt og det ble opprettet en koordinator i kommunen. De fleste av foreldrene kjente hverandre fra før, og fikk med flere gjennom snøballmetoden. Prosessen startet i 2002 da et foreldrepar startet med en undergruppe av Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) med fokus på bolig. Kommunen hadde den gang liten oversikt over antall som ønsket boliger og det var få egnede boliger i kommunen.

Gjennom hyppige møter utviklet foreldrene felles kriterier for hvordan de ønsket at boligene skulle utformes og brukes. Foreldrene lyste selv prosjektet på anbud og valgte entreprenør som skulle stå for utbyggingen. Byggeprosessen gikk relativt fort: I samarbeid med Bærum kommune ble det utarbeidet tegninger og avklart rombehov for personalet, og i 2004 ble bebyggelsesplanen behandlet først gang i Plan- og miljøutvalget. Sommeren 2006 var det byggestart og høsten 2007 kunne beboerne flytte inn.

Det viste seg at foreldrene kontaktet kommunen «just in time». Kommunen hadde opprinnelig budsjettet bygging av omsorgsboliger på et annet sted i kommunen, men dette prosjektet ble lagt på is. Derfor kunne midler til Per Skredders vei legges inn i budsjettet.

Finansiering:

Dette boligprosjektet kom på 22 956 000 kroner. Prosjektet ble finansiert gjennom Husbankens lån- og tilskuddsordninger: De mottok 2 256 000 kroner i investeringstilskudd, grunnlån på 18,8 millioner (1,6 millioner pr beboer) og Startlån på 1,9 millioner kroner (160 000 pr beboer). Hver leilighet kom på 1,9 millioner kroner.

3.2.4 Saubakken i Bærum- valgfri disposisjonsform

Sameiet Saubakken innebar totalrehabilitering av gamle "Løkka" sykehjem. Prosjektet består av 10 komplette leiligheter med full universell utforming, samt servicearealer med fellesrom og administrasjon. Beboerne flyttet inn våren 2019. Prosjektkostnadene kom på 30,6 millioner kroner inkl. mva, men eksklusiv tomt. Husbanken innvilget investeringstilskudd.

I Saubakken ble de pårørende tilbudt å velge mellom å eie eller å leie boligene på vegne av sine ungdommer. Dette ble vedtatt i Formannskapet i Bærum kommune i desember 2018. Videre ble det vedtatt at ordningen med frivillig disposisjonsform skal evalueres etter tre år, der det skal vurderes om ordningen bør videreføres eller avvikles, eller utvides til andre typer omsorgsboliger.

Ingen av beboerne (deres pårørende) takket ja til muligheten for å eie boligen i første omgang, men enkelte er åpne for å kjøpe etter hvert. En av grunnene til at ingen ønsket å kjøpe ved oppstart var at det var knyttet noe usikkerhet til den tekniske standarden fordi bygget er eldre og boligene var bygget om fra et tidligere sykehjem. Det kan derfor bli betydelige vedlikeholdsbehov om 15-20 år. Det var også usikkerhet knyttet til ansvar og drift av boligene, og flere pårørende så det som greit at kommunen sto som eier (se nærmere om pårørendes refleksjoner om eie vs. leie nedenfor). Det følger også noen formelle utfordringer med at beboerne kjøper leilighetene. Sameiet må da re-seksjoneres, og kommunen må ha samtykke fra årsmøtet med 2/3 flertall.

Kommunen benytter gjengs leie, satt til kr 9 500 pr måned med årlig justering. Inkludert i leien inkluderes kabel-tv og internett, mens leietaker tegner eget abonnement for strøm. Leien er tids-ubegrenset (evigvarende) med 3 måneders oppsigelsesfrist for leietaker.

3.2.5 Oppsummering – fire modeller

De fire boligprosjektene som er valgt ut som case i denne studien kan sies å representere fire ulike modeller. Felles for boligene er at alle defineres som bofellesskap, dvs. at boligene er tilknyttet fellesareal, f.eks. felles stue / oppholdsrom, og i disse fire casene også en base for ansatte med heldøgnsbemanning (kontor og sovemuligheter). Hver beboer disponerer egen leilighet med alle fasiliteter.

To av casene er boliger der beboerne har kjøpt leilighetene.

I *Per Skredders vei* var det pårørende som selv kjøpte tomt og sto for hele prosessen med alt fra prosjektering og utforming til gjennomføring og ferdigstillelse. Kommunen var med som støttespiller og samarbeidspartner, og søkte finansiering fra Husbanken på vegne av gruppen. Det tok rundt 3 år fra

foreldrene forpliktet seg i prosjektet til beboerne kunne flytte inn. Før den tid hadde enkelte i foreldregruppen brukt tre-fire år på å søke / finne egnet bolig i kommunen. De pårørende hadde månedlige møter i 2,5 år og fordelte sentrale oppgaver seg imellom. I denne foreldregruppen hadde de kompetanse på sentrale felt som prosjektering, byggesak, byggeteknisk kompetanse, økonomi og jus, i tillegg til interiør. Dette bidro til at prosjektet kunne gjennomføres uten store hindringer og med god oppfølging fra foreldrene.

I *Solbakken borettslag* eier også beboerne leilighetene sine, men i dette prosjektet var det Ski kommune som sto som byggherre og gjennomførte prosjektet før beboerne fikk kjøpe leilighetene da prosjektet var ferdig. Beboerne ble involvert i forprosjektfasen og kunne komme med innspill i en tidlig fase. Det tok likevel omtrent ti år fra enkelte pårørende begynte å undersøke mulighetene for bolig til beboerne kunne flytte inn i 2017.

De to andre prosjektene er kommunale der beboerne leier boligene. *Saubakken i Bærum* ble bygget om fra en eldre omsorgsbolig, og ble ferdigstilt høsten 2018. Sammensetningen av beboerne ble klarlagt omtrent samtidig som Saubakken ble utredet som egnet boligprosjekt. Beboerne fikk være med på å bestemme farger på veggene (likt i alle boligene). I dette prosjektet tilbød Bærum kommune beboerne å kunne kjøpe boligene, men foreløpig ønsker de pårørende at boligene leies. Begrunnelsen er i stor grad at de slipper å måtte bidra til drift og vedlikeholdsarbeid.

Skoghusveien 9 i Ski kommune ble ferdigstilt for ti år siden, også som et kommunalt boligprosjekt med leieboliger. I dette prosjektet var beboerne i liten grad involvert i prosessen med valg av farger etc. Det var også i liten grad samarbeid om hvem som skulle bo i boligene på forhånd. Det var først og fremst beboere som hadde ventet lenge på bolig som fikk tilbud.

3.3 Pårørendes erfaringer og refleksjoner

I dette avsnittet presenteres hovedfunn fra spørreundersøkelsen som er gjennomført blant pårørende i de fire boligprosjektene. Spørsmålene som ble stilt dreide seg først og fremst om å få frem i hvilken grad de pårørende var involvert i prosessen med boliganskaffelse, hvor mye tid som gikk med og i hvilken grad og på hvilken måte deres hverdagsliv er endret etter at datter / sønn flyttet i egen bolig. I denne delen av undersøkelsen var vi i mindre grad ute etter å avdekke forskjeller mellom de to eieformene, men spørsmålene er stilt noe ulikt til pårørende i hhv eie- og leieboliger (se spørsmålene, vedlegg 2).

Svarene kunne enten sendes på mail (utfylt spørreskjema) eller tas på telefon. Skjemaene ble sendt til en kontaktperson i hver bolig, som videreformidlet spørsmålene. Fem valgte å bli intervjuet på telefon. Til sammen fikk vi inn 18 svar av til sammen 38 respondenter, enten på mail eller telefon. Størst respons har det vært blant de pårørende i de kommunale boligprosjektene.

Funnene som presenteres nedenfor er organisert tematisk i tråd med de spørsmålene vi stilte til de pårørende.

1.1.1 Tiden før flytting i egen bolig

I hvilken grad det tok lang tid fra beboerne meldte behov om bolig til de kunne flytte inn i egen leilighet avhenger av om de ventet på kommunal bolig eller var med på privat initiert boligprosjekt. Svarene viser at det tok lenger tid for de private boligprosjektene enn de kommunale tilbudene. I de private prosjektene tok det nesten ti år fra de pårørende startet prosessen med kontakt med kommunen til beboerne kunne flytte inn. Dette skyldes blant annet at foreldrene visste at slike prosesser tar lang tid og at derfor var de tidlig ute. De startet allerede da barna var tidlig i tenårene.

For de som leier bolig ble behovet meldt inn og registret i kommunen da datter / sønn var 18 år, og innflyttingen skjedde tre-fem år senere.

1.1.2 Hva anses som passe alder?

Ved innflytting var de fleste av beboerne i disse fire boligprosjektene mellom 22 og 25 år – ifølge flere av de pårørende en passe alder for å flytte hjemmefra. Men noen mener også at det kunne skjedd tidligere. Flere forteller at de begynte å bli slitne av å ha ungdommen hjemme, samtidig som de unge selv trengte mer fellesskap og sosialt liv enn de kunne få hjemme hos foreldre.

Denne aldersfasen, i begynnelsen av 20-årene, faller sammen med tiden da skoletilbudene avsluttes. (Denne gruppen har krav på flere års skolegang i videregående løp). Dermed mistes også den sosiale dimensjonen som hører med en skolehverdag. Mange har ikke fått på plass et fullverdig jobb- eller dagtilbud enda og blir ekstra sårbare.

Det er for mange vanlig å avslutte skolegangen med et år eller to på en folkehøgskole som har tilbud tilpasset målgruppen. Det ideelle, og ofte et uttalt mål, er at de unge flytter i egen bolig etter endt opphold på folkehøgskole fordi de blant annet har fått trening i bo for seg selv. Men mange flytter tilbake til foreldrehjemmet fordi det ikke venter et botilbud etter endt skolegang og overgangen oppleves av mange pårørende som ekstra belastende.

3.3.1 Tidsbruk i boligprosessen

Det varierer hvor mye tid de pårørende har brukt i de ulike boligprosjektene fram til innflytting. Det er innlysende at foreldre som selv har stått for prosjektet har brukt mye tid. Det er kanskje mer overraskende at foreldre med ungdom i de leide boligene også forteller om en del medgått tid forut for flyttingen.

Flere forteller at de maste og «var på hugget» i forhold til kommunen for å få bolig til datter / sønn, og det gjaldt særlig når beboergruppen skulle settes sammen. Den ene kommunen hadde på sin side flere møter med de pårørende for å få en god beboersammensetning. I den grad beboerne var med i prosessen frem til flytting var det i fargevalg på enkelte overflater.

I ett av de egen initierte boligprosjektene førte foreldrene opp antall timer som ble brukt ett av årene, fordelt på foreldregruppen. Det ene året ble det lagt ned 720 timer i foreldregruppen. For hele prosjektperioden ble det registrert 280 timer nedlagt arbeid for en av de pårørende som hadde ansvar for økonomi og juss,

500 timer på en annen som hadde ansvar for byggesak mm. Noe tilsvarende ble brukt av andre foreldre på annen oppfølging, innredning etc.

3.3.2 Endringer i hverdagen for de pårørende

I hvilken grad har hverdagen endret seg for de pårørende etter at datter / sønn flyttet hjemmefra? Ett av spørsmålene dreier seg om tjenestene og omsorgsoppgavene som ytes. Kan man overlate omsorgsoppgavene til kommunen som er lovpålagt å yte slike tjenester?

I følge de pårørende må de følge opp mye også etter at de unge har flyttet. Dette gjelder særlig den første tiden etter flytting. F.eks. er det foreløpig mye som ikke fungerer med vaktene, de passer ikke på og det er for dårlig bemannet i forhold til behovet. Enkelte beboere må ha tilsyn ofte. I begynnelsen var det mye «learning by doing» fra personalet, ikke holdbart når man skal ha ansvar for personer som ikke kan klare seg selv, ifølge informant. Etter 8 måneder med datter / sønn i egen bolig turte et foreldrepar å dra bort i helgen, til da hadde de ikke vært trygge på at vaktordningene i helgene fungerte tilfredsstillende. En annen sier «det er en kamp hele veien».

Det er særlig i overgangen ved flytting fra foreldrehjemmet det kreves ekstra innsats fra de pårørende. Dette er først og fremst uttalt i boligprosjekter der beboerne har kort botid og som er relativt nytt. Det tar tid før alle rutiner er på plass etc. Enkelte har sine hjemme på overnatting en natt eller to i uka som en overgangsordning.

De fleste opplever imidlertid at de kan overlate omsorgsoppgavene mer og mer til de ansatte i boligen etter som tiden går, både fordi alle har fått bedre kjennskap til rutiner og den enkeltes behov, men også fordi pårørende forteller at de «slapper mer av» etter som tiden går fordi de ser at det fungerer ok.

Når det gjelder fritidsaktiviteter må imidlertid foreldre stille opp fordi oppfølging av denne typen aktiviteter faller utenfor den kommunale tjenesteytingen, dvs. utenfor de timene som hver enkelt person er tildelt til daglig bistand.

3.3.3 Endringer i arbeidssituasjon for de pårørende

Et annet forhold som tas opp er i hvilken grad de pårørende har endret arbeidssituasjon eller stillingsbrøk. Flere har hatt redusert stillingsbrøk de siste årene før datter / sønn flyttet hjemmefra, og har kunnet gå opp til hundre prosent etter at flytting fra foreldrehjemmet var et faktum. Men i denne perioden har også flere blitt pensjonister.

I svarene går det også frem at flere foreldre har blitt uføretrygdet som resultat av å ha krevende omsorgsoppgaver hjemme med datter / sønn før de fikk egen bolig. Det var ikke snakk om å få praktisk hjelp i hverdagen og de hadde tunge omsorgsoppgaver.

Flere av informantene har mottatt omsorgslønn mens barna bodde hjemme, 20 prosent av satsen for full omsorgslønn er vanlig. I tillegg mottar pårørende forhøyet stønad fra NAV mens ungdommen bor hjemme.

3.3.4 Medvirkning

Medvirkning har mye å si for hvordan beboerne (for de pårørende) trives og for hvordan hverdagslivet oppleves. Det dreier for det første om å kunne være med på å velge bolig og bosituasjon, *utforming og struktur i prosessen*. Det er en egen verdi å kunne være med å påvirke hvordan ditt eget hjem skal se ut, uavhengig av eieform. Her skiller svarene mellom de som eier og de som leier. I hvilken grad har beboerne medvirket i utforming, farge- og materialvalg etc. i de kommunale boligene? Beboerne fikk til en viss grad være med på å bestemme, f.eks. farger, men det måtte være enighet om fargene så det ble likt alle steder. Det var ikke medvirkning i valg av gulvbelegg, våtromstapet eller stikkontaktpunkter. Flere pårørende mente det burde vært mer medvirkning når de gjelder disse forholdene fordi det ville være med å sette personlig preg på hver enkeltes hjem, samtidig som det ikke handlet om omfattende strukturelle forhold og ikke hadde kostet mye ekstra. I det andre kommunale prosjektet var det en representant fra foreldrene som var med i prosessen og «sto på for de andre».

For det andre betyr det mye å kunne være med på å «velge» *naboer*. Personer med utviklingshemming er ekstra sårbare fordi de er mindre mobile og fleksible enn funksjonsfriske, og er mer avhengig av at naboskapet fungerer. Om en ikke blir bestevenner med naboene, er det i alle fall et mål at man fungerer sammen i sosiale settinger (f.eks. felles måltider og felles aktiviteter). Derfor forteller flere av de pårørende at det er viktig å kunne påvirke beboersammensetningen.

I hvilken grad har de pårørende eller beboerne selv vært med på å påvirke beboersammensetningen i de kommunale boligprosjektene og hva betyr det å kunne være med å velge naboene sine? Dette spørsmålet vet vi er et viktig argument for pårørende som går sammen med andre i egne boligprosjekter der beboerne eier boligen, noe som også var viktig for pårørende i de to eieprosjektene her.

I det nyeste kommunale boligprosjektet ble beboergruppen satt sammen av kommunen. I følge en av de pårørende hadde de ønsket å bli involvert i den prosessen, fordi de opplever at beboersammensetningen ikke er optimal.

Disse funnene viser imidlertid at tidsforløpet i boligprosjektene er viktig: I nye prosjekter kan beboersammensetningen velges og pårørende / beboere kan derfor medvirke til å få en god beboersammensetning. Etter hvert som tiden går vil muligheten for medbestemmelse bare gjelde de som eier boligene. Hvem som skal få flytte inn når en bolig selges videre er som regel regulert i vedtektene der kommunen sammen med borettslaget skal bestemme ny beboer. Denne innflytelsen har ikke de som leier.

Enkelte hadde også ønsker om hvordan mat og måltider skulle organiseres. I den ene kommunen er det blitt vanlig at beboerne i bofellesskap får mat tilkjørt fra et storkjøkken og at handling av matvarer skjer gjennom et firma som leverer på døren. I en av de kommunale boligene ble det planlagt å få mat fra storkjøkkenet, men de pårørende fikk endret dette fordi de ønsket at beboerne skulle bidra med

å lage mat og ikke minst ha middagene sammen og med en sosial setting rundt disse måltidene.

3.3.5 Har boform noe å si for trivsel og trygghet?

I spørreundersøkelsen til de pårørende var det flere som trakk frem fordelene med å bo sammen med andre. «Det sosiale samholdet er viktig». Enkelte hadde hatt sønn / datter i egen leilighet tidligere før de fikk tilbud i en samlokalisert bolig. Det var større grad av ensomhet og utrygghet ved å bo alene og pårørende måtte stille opp nesten daglig. De opplevde at tjenestetilbudet ikke var nok til å dekke behovet for et godt hverdagsliv. Etter ny bolig ble hverdagen mye bedre både for de pårørende og datter / sønn.

Her kommer vi inn på bofellesskap eller samlokaliserte boliger versus det å bo i en leilighet i en ordinær boligmasse der tjenestene ytes noen timer i uken. I bofellesskapene er det stor sett bemannet med personalet døgnet rundt, enten personalbasen ligger i selve boligkomplekset eller i nabobygget. Selv om beboerne har vedtak på noen få timer daglig til den enkelte, er det alltid noen der som kan bistå. Dette bidrar til en uvurderlig trygghet for beboerne og for de pårørende, noe som skiller det å få tjenester i bolig i et ordinært bomiljø fra det å bo i et bofellesskap. Selv om beboerne ikke har vedtak på bistand om natten, kan en andel av dagens timekvote dekke en nattevakt. Med f.eks. 1/12 el 1/10 fra hver beboers vedtatte timer kan da vaktordningene fordeles på den måten.

Det kan bety at man «tenker» annerledes om tjenestene der beboerne bor i egne samlokaliserte boliger eller bofellesskap med tildelte timer og de kommunale omsorgsboligene.

3.3.6 Eie eller leie?

I hvilken grad er eieformen til datter / sønn den optimale eller ønskede sett fra de pårørendes side?

Enkelte av de pårørende til beboere som nå leier ønsket i utgangspunktet at datter / sønn skulle eie boligen, men da de fikk tilbud om å leie gjennom kommunen takket de ja. De hadde tidligere vært med i foreldreinitiativ som ikke ble noe og var derfor «klare» for et tilbud. Et annet argument for avvik fra primært å ønske å eie var at man ikke hadde kontroll over boligens fysiske tilstand, f.eks. der boligen var bygget om fra en eldre omsorgsbolig med gammelt røropplegg etc. Det ble ansett som sårbart dersom beboerne måtte flytte i en oppussingsperiode som de ikke selv hadde styring med.

Andre argumenterer med at de ønsker å leie fordi kommunen da har alt ansvar for det materielle og foreldrene ønsker minst mulig jobb med det. «Vi ønsker mer fritid og vi blir ikke yngre med årene». Argumentet med at kommunen har ansvar for drift og vedlikehold går igjen som en fordel blant pårørende der barna leier. Et annet argument er at hvis datter / sønn ikke trives og vil si opp leiekontrakten for eventuelt å kjøpe er det lettere å den veien enn å selge.

Generelt er pårørende som har barn i kommunale boliger trygge på at situasjonen er trygg og forutsigbar. Enkelte ønsker imidlertid å komme inn i en eiet bolig etter hvert. Det viser seg at ikke alle vet om leiekontrakten med

kommunen er tidsbegrenset eller ikke, men det antas fra flere pårørende der sønn eller datter leier av kommunen at leiekontrakten er uten tidsbegrensning. Vi vet at dette kan variere fra bolig til bolig og fra kommune til kommune og fra bydel til bydel. I en undersøkelse som Oslo kommune gjennomførte i 2010 blant pårørende og ansatte som jobbet med personer med utviklingshemming, viste svarene at nesten 1/3 av leiekontraktene for kommunale boliger var tidsbestemt (av 180 boliger).

Begrunnelsen for å ønske å eie boligen er først og fremst at det er *trygghet, forutsigbarhet og stabilitet i bosituasjonen*. I tillegg settes medbestemmelse over egen hverdag høyt på agendaen. Pårørendes begrunnelse for ønsket eiebolig er:

- Ikke aktuelt med leie fordi det er dyrt og dårlige leiligheter. Man vet ikke om en må flytte senere og hvem som blir naboer.
- Det er få tilbud, så vedkommende måtte ha bodd hjemme lenge. Enkelte mener at kommunen ikke har tilbud.
- Fordelen med å eie er at det vil lønne seg økonomisk
- Er trygg på at han / hun kan bo hele livet og kjenner naboene.
- Den viktigste fordelen med eie er forutsigbare utgifter, forutsigbar livssituasjon, trygghet for dem. Stabilitet, sosialt nettverk og trygghet.
- Alternativ: lete etter egnet tomt. Eller lage hybel i kjeller med egen BPA ordning (Brukerstyrt personlig assistanse). Latt datter/ sønn bli boende hjemme til kommunen hadde tilbud.

3.4 Kommunenes praksis og erfaringer

Ski og Bærum er kommuner som har en klar politisk prioritering av bosetting av målgruppen. Dette har blant annet manifestert seg i kommunalt botilbud (og tjenester) til denne gruppen i relativt ung alder. I to av prosjektene Saubakken og Solbakken, har begge kommunene tilbudt eiet bolig til beboerne tidlig i 20- årene. I Bærum kommunen sies det eksplisitt:

Det vil selvfølgelig bli dyrere for kommunen at den voksne med utviklingshemming bor i egen bolig (omsorgsbolig/bofellesskap) kontra i foreldrehjemmet.

Et faglig og etisk perspektiv som står sterkt i kommunen er at også for denne målgruppen er det viktig å flytte hjemmefra, få sitt eget og leve voksenlivet sitt.

Samtidig som Bærum er tidlig ute med å tilby tjenester, er kommunen opptatt av holde tjenestekostnadene nede og se dem i sammenheng med boligløsningene som tilbys:

Kommunen er opptatt av at nye bofellesskap bygges i en hensiktsmessig størrelse og utforming, som gir mest mulig effektive tjenester. Dette for eksempel ift til god beboersammensetning, antall nattvakter, forsvarlighet, godt fagmiljø. Dette vil si at vi ikke ønsker små enheter, med det mener vi mellom 2-5

boenheter. Stordriftene som samlokalisering innebærer er viktig for holde kostnadene nede.

Likevel er hovedfokus på bosetting, og ikke eie. Ski har prøvd eiemodellen i et prosjekt Solbakken, men har ingen klare planer om å bruke eiemodellen i videre bosetting. Som vi viser i kapittelet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet er kombinasjonen av høye tilskudd i kombinasjon med gjengs leie en mulighet, noe Ski kommune gjør. Denne modellen bruker også Bærum hvis foreldrene ikke ønsker å eie. Bærum er opptatt av at foreldrene skal få velge og vil ikke påtvinge dem eierskap.

3.5 Oppsummering

De fire caseprosjektene som er presentert i dette kapittelet representerer fire ulike boligprosjekter, selv om to er kommunale leieboliger og to er boliger som beboerne eier. I Bærum kommune var Per Skredders vei i Lommedalen ett av de første boligprosjektene der en foreldregruppe sto for hele prosessen, fra tomte kjøp til ferdigstillelse, etter hvert med god hjelp fra kommunen og med økonomisk støtte fra Husbanken. Ti år senere kunne en foreldregruppe i Ski kommune gjennomføre noe tilsvarende, men i tettere samarbeid med kommunen som bygget og gjennomførte prosjektet og som solgte boligene til beboerne. Foreldrene startet prosessen flere år i forveien, mens barna var i tenårene, og de fleste beboerne var dermed i begynnelsen av 20-årene da de flyttet i egen bolig.

De to leieprosjektene er også ulike. Utleieboligene i Bærum ble ombygget fra et sykehjem, tenkt som eierboliger dersom beboerne ønsket å kjøpe. Fordi det var knyttet usikkerhet til kostnader ved drift etc ønsket de aktuelle beboerne (deres pårørende) å leie boligene av kommunen. Beboerne var i begynnelsen av 20-årene ved innflytting. I Ski kommune ble det bygget nye omsorgsboliger for utleie for rundt ti år siden. Det var stort behov for nye boliger, og flere beboere flyttet fra andre boliger. Ved innflytting var gjennomsnittsalderen 30 år, den eldste var 48 år.

Pårørendes erfaringer viser at det gikk mye tid med til forberedelser, gjennomføring og oppfølging av boligprosjektene i der beboerne skulle eie egen bolig. Pårørende innehar ofte kompetanse innen ett eller flere felt innen bygg, prosjektering, juss og innen helse-omsorg, noe som også var tilfelle i de to eierprosjektene som er presentert her. Dette tilsier at prosjektene får en del «gratiskompetanse» som ellers måtte innhentes andre steder.

Videre erfarer pårørende at det etter hvert blir en viss lettelse i omsorgsoppgavene når datter / sønn flytter hjemmefra, men det er likevel en del oppfølging i den nye bosituasjonen. Enkelte har gått opp i stillingsbrøk etter å ha hatt redusert arbeid mens datter / sønn bodde hjemme, mens andre opplever å bli uføretrygdet etter mange år med relativt tunge omsorgsoppgaver.

Pårørende fremhever verdien av medbestemmelse, enten det dreier seg om valg av farger og innretning eller det omfatter å kunne velge naboer. Alle fremhever det positive ved å bo i et bofellesskap der det bor flere beboere. Når de gjelder spørsmålet om eie eller leie erfares begge alternativer som bra; de som eier

legger vekt på fremtidig trygghet og det å kunne velge selv, de som leier synes det fungerer bra.

Begge *kommunene* legger vekt på at det å skaffe gode boliger til målgruppen der beboerne får gode tjenester er viktigere enn om de de leier eller eier.

4 Kommuneundersøkelse

4.1 Innledning

Kommunenes innsats for å tilby målgruppen relevante og ønskede boligtilbud baseres dels på hvilke lovbestemte statlige krav kommunene må oppfylle, dels på de prioriteringene som hver enkelt kommune gjør på områder som det ikke er knyttet statlige krav til, dels på hvilke stimuleringsordninger som enten kommunene eller målgruppen/ pårørende kan benytte og dels på vurderinger rundt effektiv produksjon av rettighetsbasert tjenesteyting til målgruppen. Vurderingen av eide boliger framfor leide boliger til målgruppen vil bygge på hvilke ønsker og preferanser målgruppen/pårørende har, men også være preget av hvordan kommunene oppfatter de økonomiske konsekvensene for kommunen av dette valget.

I dette kapitlet brukes begrepet «samlokaliserte boliger» for målgruppen om alle boliger som har en høy grad av fellesløsninger, fra bofelleskap der hver bolig har alle sentrale bofunksjoner med en rekke fellesarealer til samlokaliserte småhus uten innvendige fellesarealer, se NOU (2016:17). I motsetning til det vi her kaller samlokaliserte boliger, fins det spredte boliger som eneboliger og småhus eller enkelvise boliger for målgruppen i sameier og borettslag.

Ifølge NOU 2016:17 gir Husbanken

tilskudd og lån til oppføring av utleieboliger og tilskudd til såkalte omsorgsboliger. Utleieboligene skal være kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Omsorgsboliger er boliger til personer som har behov for heldøgns helse- og sosialtjenester med tilknyttet personalbase. Boenhetene skal kunne benyttes som arena for heldøgns helse- og sosialtjenester

I tillegg kan momskompensasjon i enkelte tilfeller brukes i framskaffelsen av nye boliger for målgruppen.

Dette kapitlet oppsummerer svarene på undersøkelsen fra de 39 kommunene som har svart. Den første delen omhandler hvilken oversikt kommunen har over målgruppen og hvordan målgruppen bor i den enkelte kommune. Deretter handler et avsnitt om hvordan kommunene planlegger for og bosetter målgruppen. I siste del blir kommunene bedt om å beskrive hvilke virkemidler de benytter under framskaffelse av flere boliger for målgruppen, hvordan og i hvilken grad prosjektstøtte berører beboerne og hvordan framtidige eiere finansierer kjøpesummen.

4.2 Metode

Et relativt kort spørreskjema ble sendt ut til de 85 kommunene i Norge med høyest innbyggertall. Epostadresser med relevante kontaktpersoner i disse kommunene ble oversendt NIBR fra Husbanken. I listen hadde enkelte kommuner både 2 og 3 epostadresser. Ingen kommuner har likevel svart flere

ganger. Vi har koplet på befolkningstall fra 1.01.1019 til svarene på spørreundersøkelsen, og ser vi nærmere på disse tallene er det noen få av de største kommunene som ikke tilhørte bruttoutvalget og dermed ikke har mottatt skjema. Det ble purret 2 ganger i løpet av en periode på 3 uker.

Tabell 4.1: *Brutto, nettoutvalg og svarprosent etter folketall i kommunene.*

| Antall innbyggere | Antall kommuner i bruttoutvalget | Prosentfordeling | Antall kommuner som har svart | Prosentfordeling | Svarprosent |
|-------------------|----------------------------------|------------------|-------------------------------|------------------|-------------|
| Under 20000 | 27 | 32 | 8 | 21 | 30 |
| 20-30000 | 27 | 32 | 15 | 38 | 56 |
| 30-100000 | 26 | 31 | 21 | 31 | 81 |
| Storbyer | 5 | 6 | 4 | 10 | 80 |
| Sum | 85 | 100 | 39 | 100 | 46 |

I alt svarte 39 kommuner på spørreundersøkelsen, en svarprosent på 46. Svarprosenten var lavest blant de minste kommunene. Av de 5 største kommunene, var det fire som svarte. Det er ikke brukt frafallsvekter i analysen nedenfor. Kommune er brukt som analyseenhet. På spørsmål der kommunene er bedt om å oppgi tall som andeler, har vi i figurer og tabeller beregnet gjennomsnittstall for kommuner, uavhengig av størrelsen på kommunene i antall innbyggere eller antall personer med utviklingshemming. Noen ganger er det formålstjenlig å ta hensyn til at det er flere i målgruppen i større kommuner enn i mindre kommuner. Da er svarene blitt vektet etter antall personer med utviklingshemming 16 år eller mer i kommunene.

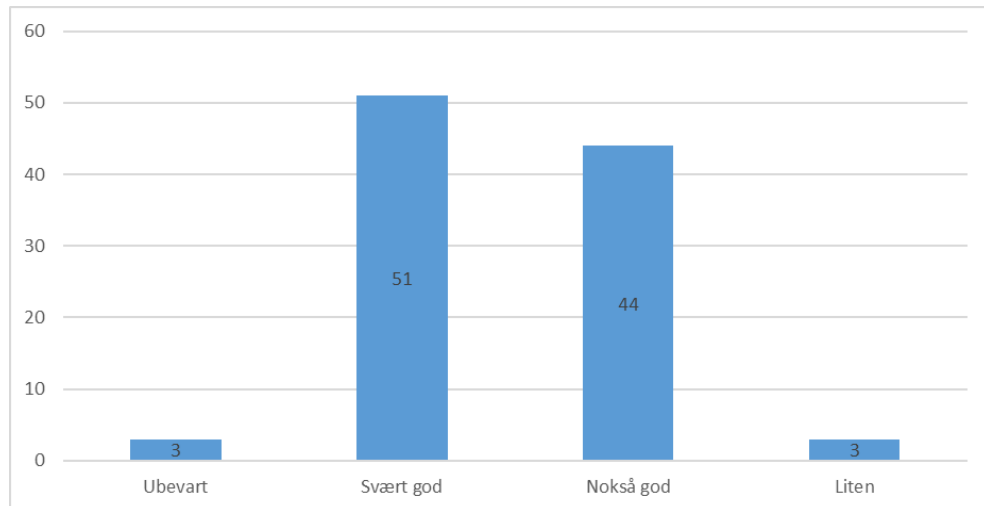
4.3 Oversikt over målgruppens boforhold

Ved beregning av rammeoverføringer fra staten til kommunene inngår antall personer med utviklingshemming over 16 år som et kriterium. Tallunderlaget ligger offentlig tilgjengelig på Kommunal- og moderniseringsdepartementets hjemmesider. En begrunnelse for at dette har innvirkning på rammeoverføringene er det tjenestebehovet denne gruppen har og som kommunene er ansvarlige for å gi. Overføringene er imidlertid uavhengig av hvordan denne gruppen er bosatt.

Det er ikke noen lovbestemt plikt for kommunene til å anskaffe boliger til gruppen. Kommunene skal imidlertid ha plass i institusjon for dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller andre årsaker.

4.3.1 Kommunens oversikt over målgruppens bosituasjon

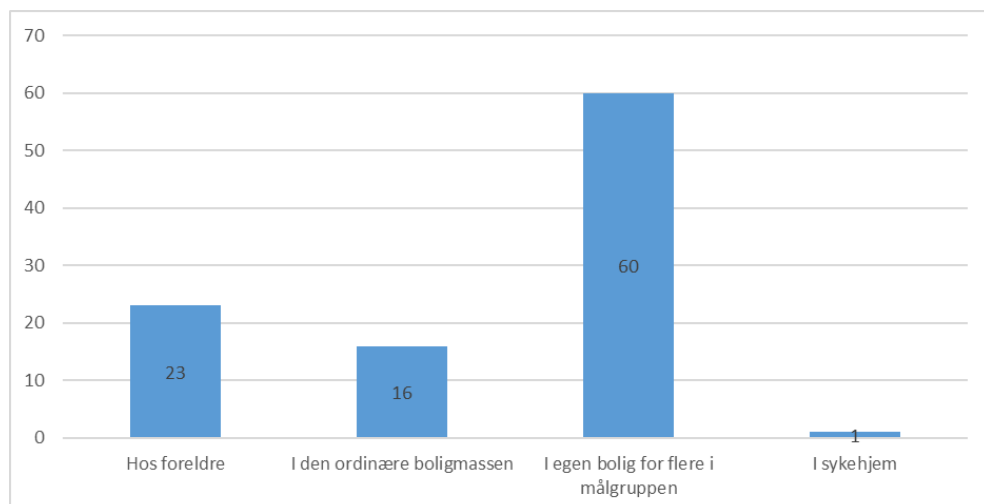
Figur 4.1: *Har kommunen oppdatert oversikt over bosituasjonen til alle personer med utviklingshemming over 18 år? Prosent. N=39*



Om lag halvparten av kommunene i vår undersøkelse sier at de har svært god oversikt over bosituasjonen for personer med utviklingshemming i kommunen. Så å si alle de resterende sier de har nokså god oversikt.

Dette gir et godt grunnlag for kommunene til å fordele målgruppen på ulike boforhold, slik vi spør om. I figuren nedenfor vises gjennomsnittstall for kommuneandeler. Tallene gir ikke uttrykk for hvor hvordan personer med utviklingshemming fordeles i vårt utvalg av store kommuner.

Figur 4.2: *Hvor stor prosent av målgruppen bor følgende steder? Prosent. N=39*



Gjennomsnitt av kommuneandeler

Nær en fjerdedel av målgruppen bor hos foreldre og nesten ingen i sykehjem eller institusjon. Det er 16 prosent som bor i den ordinære boligmassen, mens hele 60 prosent bor i såkalte samlokaliserte boliger. For å få et tilnærmet bilde av

fordelingen når vi tar hensyn til at antall personer med utviklingshemming varierer med kommunistørrelse vektet kommuneandelene med antall personer med antall personer med utviklingshemming 16 år eller mer i kommunene i 2019. Da øker andelen som bor hos foreldre til 30 prosent, på bekostning av en nedgang i andelen med egen bolig, til hhv 13 prosent i den ordinære boligmassen og til 55 prosent i egen bolig for flere i målgruppen. Sykehjemsandelen øker til 2 prosent. Dette viser at det er mer vanlig å bo hos foreldre jo større kommunen er.

Blant de som bor i egen bolig, bodde rundt 80 prosent i samlokalisert bolig. Forholdet på nasjonalt nivå i 2010 var så å si det samme, 83 prosent (Sönderström Tøssebro 2011). I 2007 var nasjonale tall for bosatte hos foreldre 16 prosent (Brevik og Høyland 2007).

Vår undersøkelse viser at 72 prosent av dem som bor i egen bolig, dvs. summen av boliger i den ordinære boligmassen og de samlokaliserte boligene, bor i leid bolig.¹⁰

4.4 Kommunenes bosettingspraksis for målgruppen

I et åpent spørsmål i undersøkelsen om fordeler og ulemper av å etablere målgruppen i eid framfor leid bolig kunne argumentene inndeles i fordeler/ulemper for hhv kommune, beboer og pårørende. Her trekker vi fram fordeler og ulemper med utgangspunkt i hva kommunene var opptatt av.

Én kommune opplever liten eller ingen interesse fra bruker-gruppen for å eie egen bolig og sier etterspørselen etter samlokaliserte og bemannede boliger er førende for hva kommunen gjør. Valgfrihet og hva som er viktig for beboer og pårørende står sentralt også i enkelte andre kommuner. En gjennomgang av boligsosiale handlingsplanene i 29 kommuner foretatt av Rettighetsutvalget, viste at kommunene ikke har en målsetting om at utviklingshemmede skal eie egen bolig. Kommunene tar sikte på utviklingshemmede skal leie boliger kommunen disponerer (NOU 2016:17).

Én kommune i vår undersøkelse nevner at det er gunstig for kommunen at brukere som kan eie selv, og som ikke har et omfattende bistandsbehov, ikke opptar kommunale boliger. Da er det ikke behov for å bygge så mange boliger i egen regi.

Personens funksjonsnivå, og dermed behovet for tjenester, er styrende for boligløsning i en annen kommune. Klarer en seg med punktvisse tjenester kan for eksempel en borettslagsbolig passe. Det sies at en utfordring kan være å flytte ut uegnede personer fra slike boalternativ, og at det krever et fungerende borettslagstyre. Andre peker på at tjenestene som ytes blir dyrere hvis mange bosetter seg utenfor samlokaliserte boliger. Driften kan bli mindre effektiv fordi kommunen i mindre grad kan beslutte hvor målgruppen skal bo eller sette sammen egnede beboergrupper, slik de kan i kommunale utleieboliger. Ved store

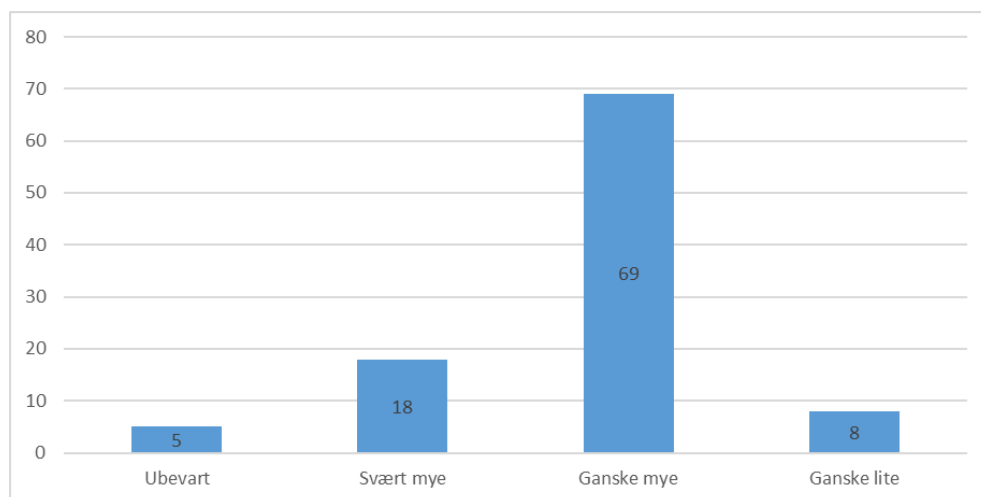
¹⁰ Også et gjennomsnitt av kommuneandeler. Andelen er 72 prosent, dvs. den samme, når antall personer med utviklingshemming 16 år eller mer brukes som vektet.

hjelpebehov kan det være utfordrende å rekruttere og opprettholde et godt fagmiljø dersom omfanget av frittstående boliger er stort.

Personer med store bistandsbehov ønsker ofte å bo samlokalisert med andre og i tilknytning til personalbase sier én kommune. Andre kommuner hevder at det er en mindre økonomisk belastning for kommunen at beboere eier bolig selv, for eksempel ved at kommunen slipper kostnader til drift og vedlikehold i boliger som eies av beboerne. Forutsetningen for et slikt resonnement må være at kommunen ikke har mulighet for å dekke inn drift- og vedlikeholdsutgifter gjennom husleien.

Det første spørsmålet om kommunenes arbeid med å bosette målgruppen, fokuserer på i hvilken grad kommunene jobber for å bosette dem som bor hos foreldre i egen bolig.

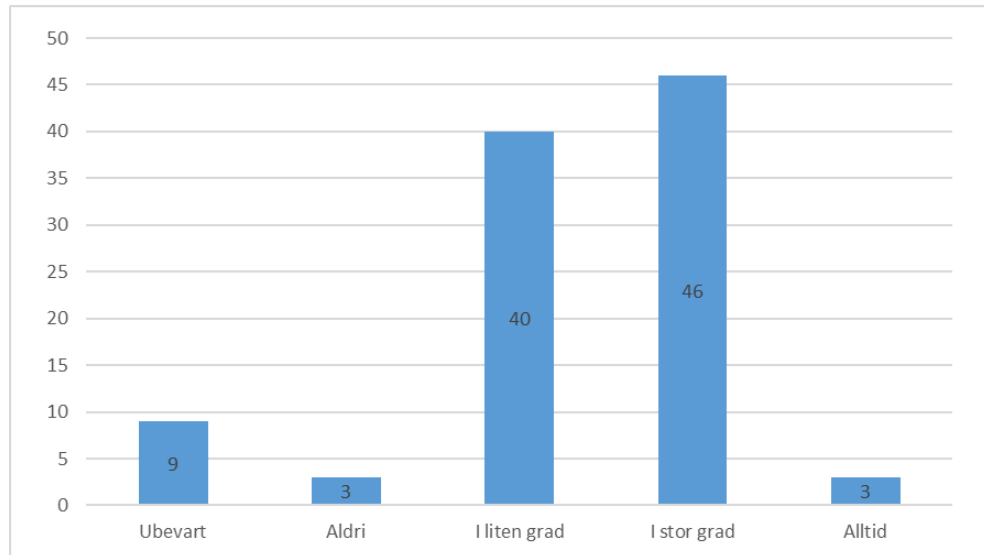
Figur 4.3: *Jobber kommunen for at de som bor hos foreldre skal bosettes i egen bolig? Prosent. N=39*



Sju av ti kommuner jobber ganske mye med denne type bosetting, to av ti svært mye. Kommunene ble også bedt om å anslå gjennomsnittlig alder for når målgruppen blir etablert i egen bolig. Det var 26 kommuner som svarte. Seksten av dem oppga alder i et intervall på mellom 19 og 24 år, åtte kommuner oppga alderen 25 år, mens to kommuner oppga et intervall i størrelsesorden 18 til 35 år.

Dernest ble kommunene spurt om i hvilken grad de tilrettelegger for bosetting i eid bolig.

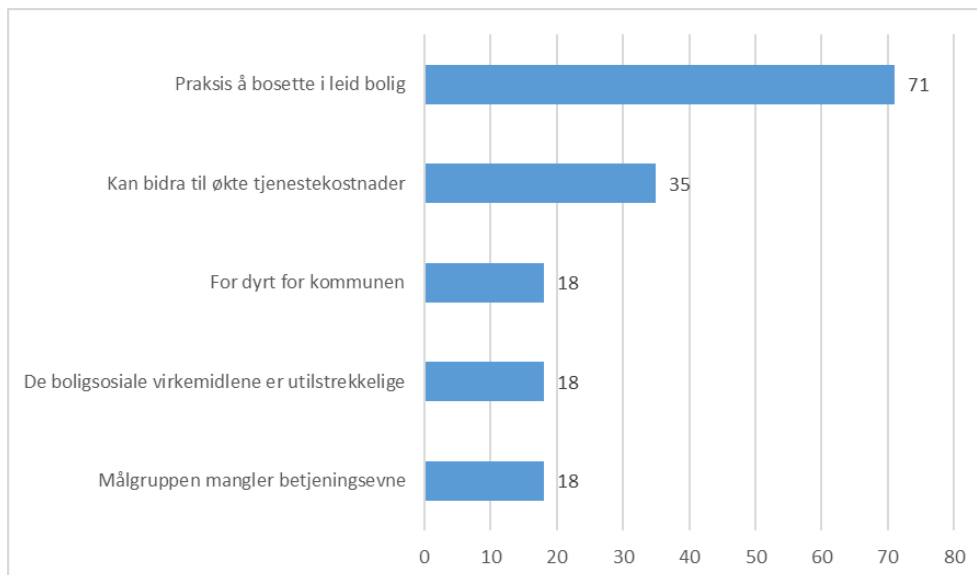
Figur 4.4: *I hvilken grad tilrettelegger kommunen for at målgruppen skal eie egen bolig? Prosent. N=35*



Her sier 46 prosent at de i stor grad legger til rette for etablering i eid bolig, mens 40 prosent i liten grad gjør dette. Svarene viser en tydelig todeling av kommunene når det gjelder opptattheten av å tilrettelegge for bosetting i eid bolig. Den gruppen som kan karakteriseres som mindre opptatt av å tilrettelegge for eie, dvs. har svart «aldri» eller «i liten grad» på spørsmålet ovenfor, fikk først et oppfølgings-spørsmål om hva årsaken var til at de aldri eller i liten grad tilrettela for eie.¹¹

¹¹ I spørreskjemaet ble ordet tilstrekkelige brukt i alternativ tre ovenfra i figuren. Ordet skulle ha vært utilstrekkelige. Vi tolker svarene som at kommunene har oppdagget skrivefeilen.

Figur 4.5: *Hva er årsaken til at kommunen aldri eller i liten grad tilrettelegger for at målgruppen skal eie egen bolig? Prosent som svarer ja på de enkelte alternativer. N=17*



Her kunne kommunen svare ja eller nei på alle alternativene. Mer enn sju av ti kommuner sier at årsaken er at kommunen har som praksis å bosette målgruppen i leide boliger. At en slik politikk kan bidra til økte tjenestekostnader ble nevnt av mer enn en tredjedel av kommunene.

I et åpent spørsmål i undersøkelsen ble kommunene bedt om å oppgi fordeler og ulemper med å bosette målgruppen i eide framfor leide boliger.

Trygghet, forutsigbarhet, selvstendighet, styrket selvfølelse, bo som andre, større integrering i samfunnet, det å «eie noe» samt økonomisk trygghet og økonomisk fordelaktig er stikkord som går igjen i mange av svarene om fordelene ved å eie. Eie gir også beboer større mulighet for å velge hvor en vil bo – det siste knyttes til enkeltkjøp og i tilfeller der pårørende er initiativtakere og i tilfeller der pårørende på et tidlig tidspunkt trekkes med av kommunen i planleggingen. Beboerne kan ved eie i større grad kjøpe seg bolig i et område som de kjenner godt fra før, i stedet for å måtte vente på at en kommunal bolig skal bli ledig i det ønskede området. Eie gir trygghet mot ikke å måtte flytte ufrivillig, noe en kan risikere ved å bo i en kommunal bolig, dersom kommunen synes flytting er hensiktsmessig.

Eie gir større økonomisk frihet med årene gjennom nedbetaling av lån. Beboeren har ved eie også større mulighet for å gjøre endringer på boligen innvendig, og anledning til å betale ned gjeld hvis en har økonomiske midler. Én kommune har erfaring med at ivaretagelse/vedlikehold av bolig er bedre når en bor i egen bolig framfor leid. Det vises også til at pårørende/nettverk er mer opptatt av å bistå med ivaretagelse av boligen når den er eid. På den annen side framheves det at beboer i eid bolig er mer avhengig av at pårørende stiller opp med praktisk

bistand. Kommunene har likevel inntrykk av at pårørende opplever eid bolig som bedre enn en kommunal utleiebolig.

Også noen ulemper ved eie av bolig nevnes. Det ene er ulemper som følger med fraflytting, dersom en ikke trives i det fellesskapet en har kjøpt seg inn i. Å måtte selge og flytte kan gjøre noe med beboerens mestringsfølelse. Én kommune hevder at foreldre ofte er utrygge i forhold til egen eid bolig og mener det er tryggest for deres barn å leie. Momenter som nevnes er risiko knyttet til lån, felleskostnader, oppgaver i borettslag knyttet til forventninger om å bidra, diskriminering dersom boligen ligger i et vanlig borettslag og generelt fordommer mot målgruppen. Høye boligpriser kan gjøre det vanskelig å betjene et boliglån med det inntektsnivået målgruppen har. Også vergemål vedrørende lån nevnes - den som skal kjøpe kan føle seg umyndiggjort.

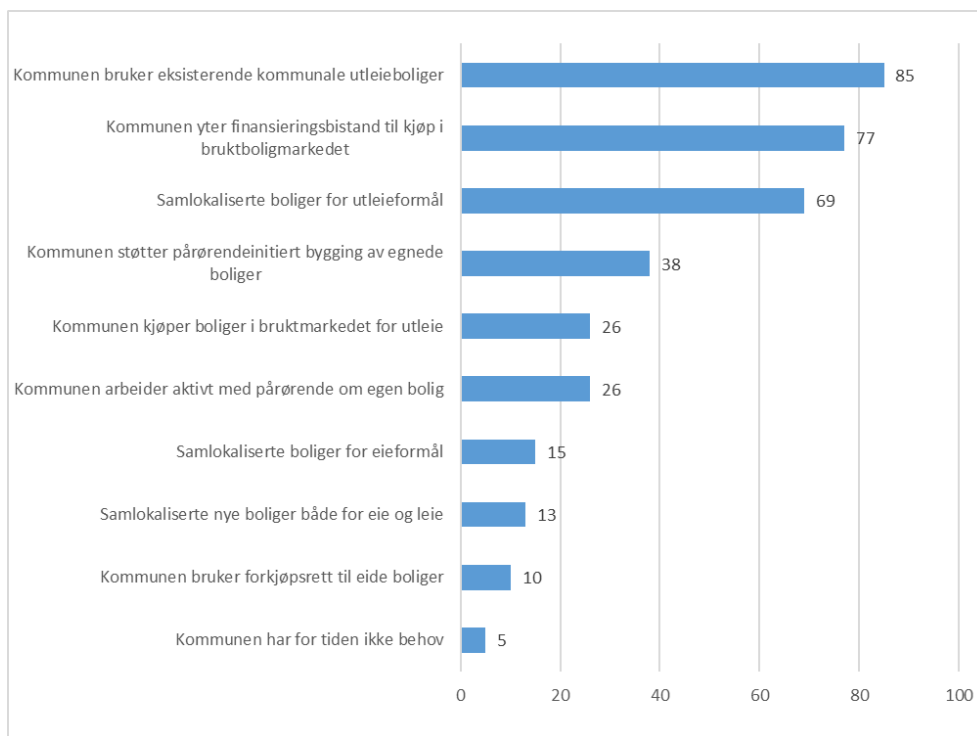
Beboerne i eide samlokaliserte boliger har ulike økonomiske forutsetninger, og dermed ulike muligheter til å delta i samarbeids-prosjekter. Noen foreldre står veldig på, mens andre er mindre delaktige.

Ved eie kan det oppstå forventinger om at beboer skal få fordeler som ingen andre i kommunen får. Denne kommunen hevder også at ansatte behandles dårligere i de foreldrestyrte bofellesskapene enn i de kommunalt eide.

Når beboer kjøper en eid bolig i den ordinære boligmassen, sier flere kommuner at det kan forekomme risiko for sosial isolasjon og ensomhet. En slik bosituasjon setter høyere krav til egen evne til å sosialisere seg. Mange har behov for sosialt fellesskap med andre personer som de går godt overens med. Det er vanskeligere å legge til rette for dette når de kjøper egen bolig. Dessuten hevdes det at det er mer kostnadskrevende for kommunen at brukere med store bistandsbehov bor spredt og at det er stor avstand til personalbase. Noen hevder også at det er vanskelig å få dekket behov for døgnkontinuerlig tilsyn uten å ha fast bemanning inne i egen bolig.

Et mer generelt spørsmål i undersøkelsen gikk på hvordan boliger til målgruppen anskaffes. Spørsmålet er ikke avgrenset til nybygde boliger, slik at kjøp eller leie bruktboligmarkedet og utnyttelse av boligmassen kommunen disponerer over også er alternativer. Kommunen ble bedt om å forholde seg til en rekke alternativer for anskaffelse av boliger til målgruppen og kunne krysse av for flere alternativer.

Figur 4.6: *Hvordan anskaffes boliger til målgruppen? Prosent som svarer ja på hvert alternativ. N=39*



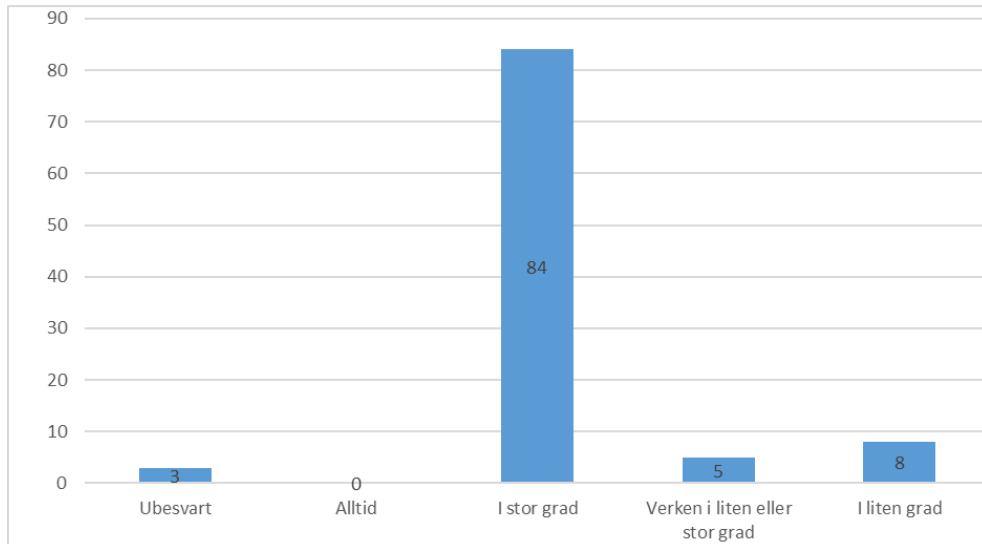
Hovedinntrykket er at kommunene bruker et spekter av virke-midler eller anskaffelsesmåter. Nesten ni av ti kommuner bruker sine eksisterende kommunale utleieboliger for å bosette målgruppen. Litt færre yter finansieringsbistand for kjøp i bruktboligmarkedet, mens sju av ti kommuner anskaffer samlokaliserte boliger for utleie. Samlokaliserte boliger for eie brukes av overraskende få, 15 prosent, tidligere svar tatt i betraktning. Andelen kan imidlertid tolkes som betydelig større siden et annet alternativ er «Samlokaliserte nye boliger både for eie og leie», med en oppslutning på 13 prosent.¹²

Fire av ti kommuner støtter pårørendeinisert bygging av egnede boliger, mens én av fire sier at kommunen arbeider aktivt med pårørende om bygging av egen bolig.

På et spørsmål om bosetting i samlokaliserte boliger, svarer mer enn åtte av ti kommuner at de i stor grad bosetter målgruppen i denne typen boliger.

¹² Ikke eie og leie i samme prosjekt, men noen prosjekt for leie og andre for eie. Kun én kommune krysser av for begge disse alternativene

Figur 4.7: I hvilken grad bosettes målgruppen i samlokaliserte boliger? Prosent.
N=38

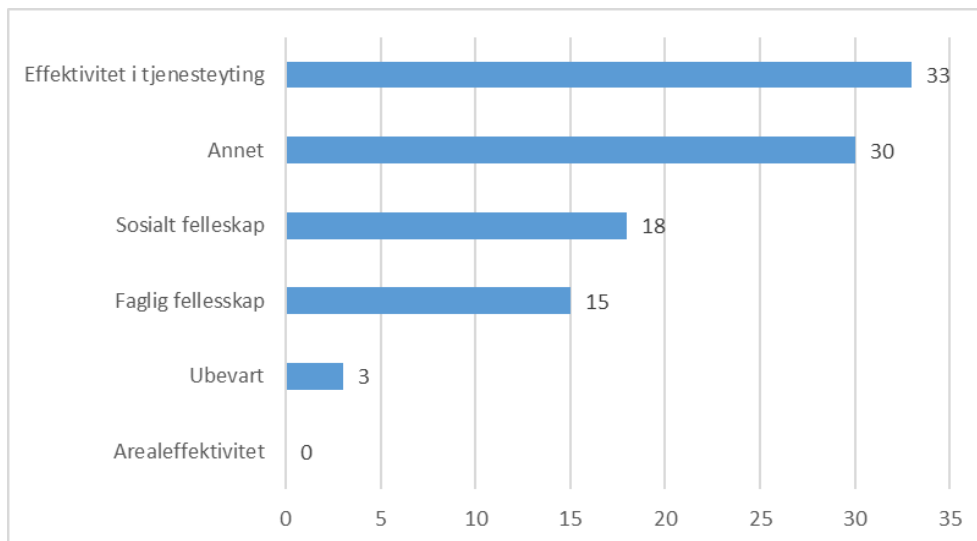


Dette kan tolkes som at kommunene i sin eksisterende boligmasse har en betydelig andel med samlokaliserte boliger som er tilgjengelig for målgruppen.

Kommuner som svarte at målgruppen «i stor grad» eller «alltid» ble bosatt i samlokaliserte boliger, ble spurt om samlokaliserte boliger primært blir organisert som kommunale boliger. Figuren ovenfor viser at 84 prosent har svart på dette spørsmålet. Blant disse 33 kommunene er det 88 prosent som sier at de samlokaliserte boligene primært er kommunale boliger.

De samme 33 kommunene ble også spurt om hva som var den primære årsaken til at målgruppen «i stor grad» eller «alltid» bosettes i samlokaliserte boliger.

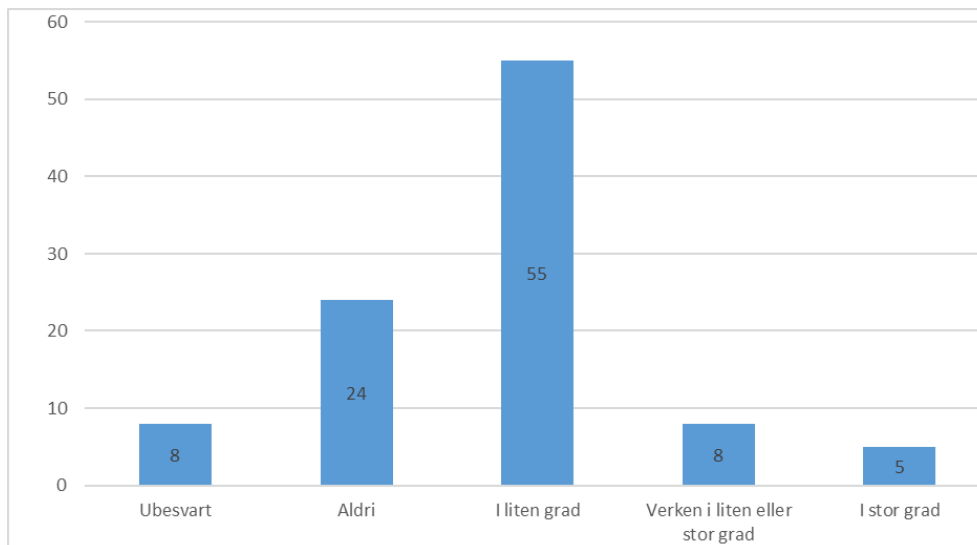
Figur 4.8: *Hva er den primære årsaken til at målgruppen alltid eller i stor grad bosettes i samlokaliserte boliger. Prosent. Utelukkende alternativer. N=33*



Effektivitet i tjenesteproduksjonen oppgis av en tredjedel av de 33 kommunene som den primære årsaken for at målgruppen bosettes i samlokaliserte boliger. En nesten like stor andel krysset av for svar-alternativet «annet». Sosialt og faglig fellesskap oppnår en andel på hhv 18 og 15 prosent. Når alternativet «annet» oppgis av nesten en tredjedel av kommunene, tyder dette på at vi i liten grad har truffet godt med svaralternativene. Hovedforklaringen er imidlertid at kommunene i spørsmålet fra NIBR tvinges til å krysse av for kun ett av alternativene, mens utdypningen av annet-svarene viser at det noen ganger er praksis med en kombinasjon av de oppgitte svar-alternativene. Noen svarer at samtlige alternativer ivaretas (som primær årsak), mens andre framhever kombinasjonen «faglig/ sosialt fellesskap» samt denne kombinasjonen sammen med «effektivitet i tjenesteproduksjonen». Spesifikke tjenestebehov og faglig forsvarlige tjenester oppgis som ytterligere forklaringer av to kommuner. Én kommune sier det er mye kranling i de privat eide bofellesskapene.

Noen kommuner oppretter samlokaliserte boliger kun med beboere fra målgruppen, mens andre kommuner kan tildele bolig til målgruppen i et kommunalt bygg der også andre målgrupper for den boligsosiale politikken blir bosatt.

Figur 4.9: I hvilken grad bosettes målgruppen sammen med andre boligsosiale målgrupper? Prosent. N=38



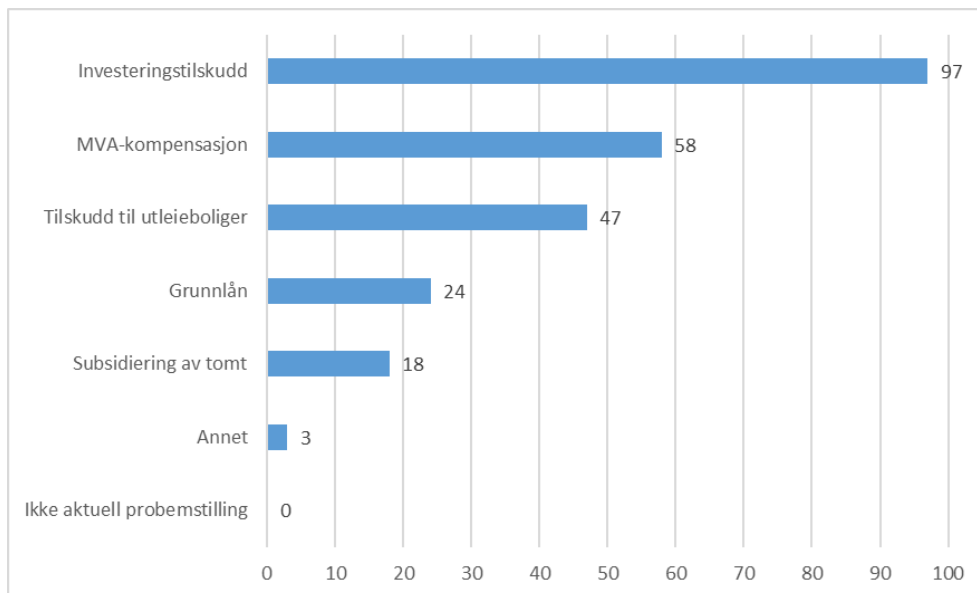
Omlag åtte av ti kommuner sier de aldri eller i liten grad bosetter målgruppen sammen med andre boligsosiale målgrupper. I bofelleskap har imidlertid andelen som bor i blandet gruppe vært økende på 2000-tallet (Kittelsaa og Tøssebro 2011).

4.5 Kommunens bruk av virkemidler for å bosette målgruppen

Det er mange virkemidler rettet mot bosetting av målgruppen¹³. Noen virkemidler er rettet mot oppføring av nye boliger for målgruppen, men ikke alle disse kan brukes hvis boligene anskaffes på bruktboligmarkedet.

¹³ For nærmere beskrivelse av virkemidlene knyttet til bosetting av personer med utviklingshemming se NIBR-rapporten *Eie-etablering for personer med utviklingshemming- virkemidler og mulighetsrom*. (NIBR-rapport 2018:17).

Figur 4.10: *Hvilke prosjektrammede virkemidler bruker kommunen for å finansiere bygging av samlokaliserte boliger for målgruppen? Prosent ja for hvert virkemiddel. N=38*

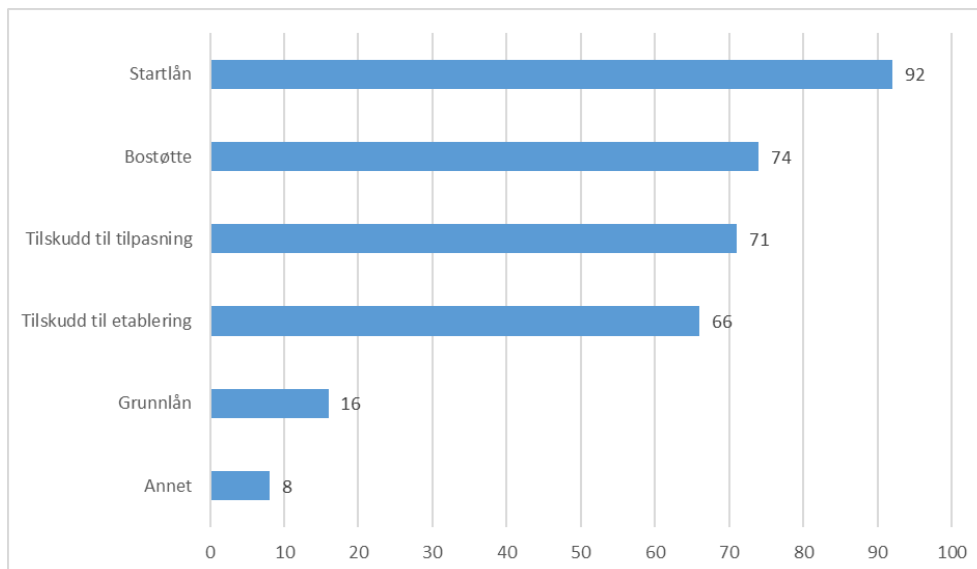


Så å si alle kommunene bruker investeringstilskudd til omsorgsboliger som virkemiddel, mens under halvparten bruker tilskudd til utleieboliger til anskaffelse av boliger for målgruppen. Seks av ti kommuner bruker momskompensasjon (MVA-kompensasjon), mens en fjerdedel bruker grunnlån fra Husbanken. Kommunal subsidiering av tomt er også sjelden – bare to av ti kommuner sier at de bruker dette virkemidlet.

Kommunene ble bedt om å vurdere individrettede virkemidler både når brukeren kjøper en bolig i bruktboligmarkedet og når en nybygd bolig skal finansieres. Ut fra svarene på spørsmålet vet vi ikke i hvilken grad tilskudd fra det offentlige og eventuell momskompensasjon i sin helhet kommer beboerne/kjøperne til gode gjennom reduksjon i den prisen beboer skal betale kommunen. Også når byggingen skjer i regi av pårørende, det er kommunen som er mottaker av tilskuddet og momskompensasjonen, og videreselger til beboerne. Når det gjelder momskompensasjon står kommunen fritt til å avkorte dette i salgssummen til beboerne. I den grad kommunen har bidratt med en rimelig tomt, kommer dette trolig beboerne til gode i pårørendeinitierte prosjekter.

Spørsmålet i undersøkelsen går på hvilke statlige lån og tilskudd som kommunen er behjelpelig med å bruke når beboere skal finansiere boligkjøpet, enten prosjektet har foregått i kommunal regi eller er pårørendedrevet.

Figur 4.11: *Hvilke individrettede virkemidler bruker kommunen for å etablere målgruppen i eid bolig? Prosent ja for hvert virkemiddel. N=38*

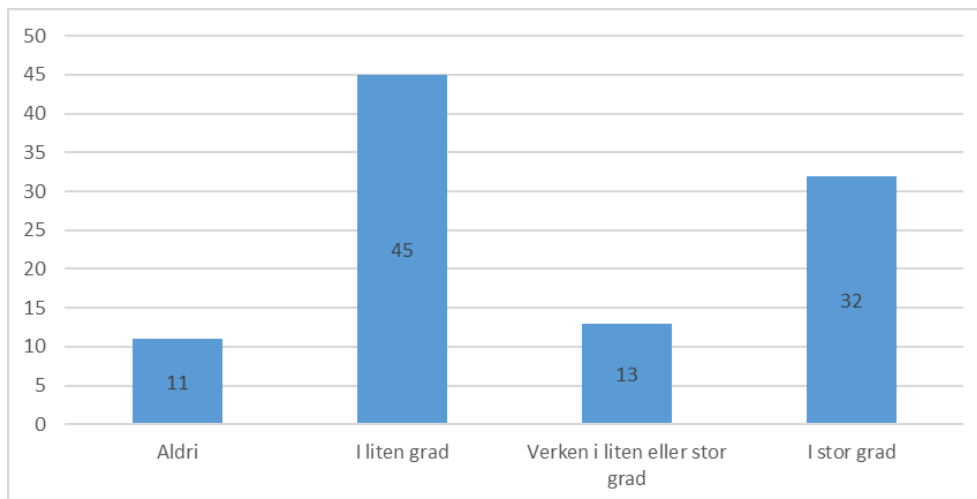


Startlån brukes av de fleste kommunene, mens (statlig) bostøtte oppgis av 74 prosent. Bostøtte er ikke en del av finansieringen, men kan ha betydning for innvilgelse av startlån. At denne andelen ligger under 100 prosent tolker vi som en erkjennelse av at mange i målgruppen ikke lenger er kvalifisert for statlig bostøtte. Dette blir også nevnt av to kommuner som har krysset av for annet og lagt inn kommentarer i det åpne svaralternativet. Den siste av de tre kommunene som krysset av på «annet» sier tilbud om å eie selv er under utredning i kommunen.

Bare 16 prosent bruker grunnlån i prosjekter som overtas som eid bolig. Andelen vil trolig henge sammen med hvorvidt de eide boligene organiseres som borettslag, sameier eller samlokaliserte individuelt eide enheter. Grunnlån er også kun aktuelt i nybygde boligprosjekter. Dessuten vil finansiering med startlån som regel erstatte grunnlånet.

Deretter ble kommunene spurt om de brukte både individrettede og prosjektrrettede virkemidler sammen for å etablere målgruppen i eid bolig. Mens det første spørsmålet om prosjektrrettede virkemidler både gikk på eide og leide boliger, er vi her kun opptatt av virkemidler knyttet til eide boliger. Spørsmålet kan likevel oppfattes som noe uklart, siden det er snakk om to forhold, først hvordan tiltakshaver finansierer byggingen av prosjektet, dernest hvordan beboer finansier kjøpesummen som må betales. Det er nærliggende å tolke svarene i lys av det vi diskuterte ovenfor; i hvilken grad statlige tilskudd og eventuell momskompensasjon kommer beboerne/kjøperne til gode.

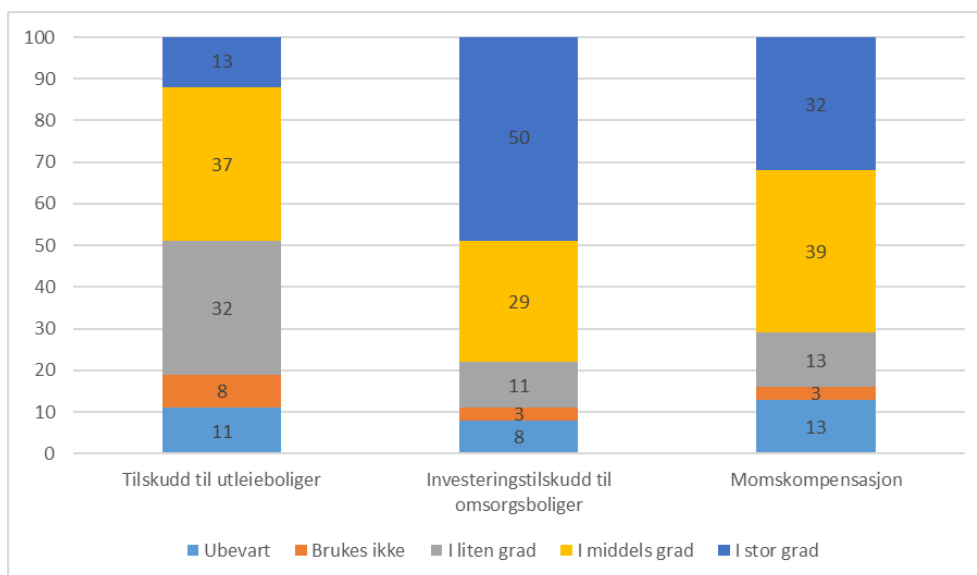
Figur 4.12: I hvilken grad bruker kommunen både individrettede og prosjektrettede virkemidler sammen for å etablere målgruppen i eid bolig? Prosent. N=38



Noe overraskende svarte i underkant av halvparten av kommunene at dette gjorde de i liten grad. Spørsmåls-formuleringen som har med ordet sammen, kan som nevnt ha ført til misforståelse, slik at vi lar være å tolke svarene ytterligere.

NIBR har også spurt om hvordan kommunen vurderer virkemidlene, dvs. i hvilken grad de oppleves som tilstrekkelige for å bosette målgruppen.

Figur 4.13: I hvilken grad opplever kommunen følgende prosjektrettede virkemidler som tilstrekkelig for å bosette målgruppen? Prosent. N=38

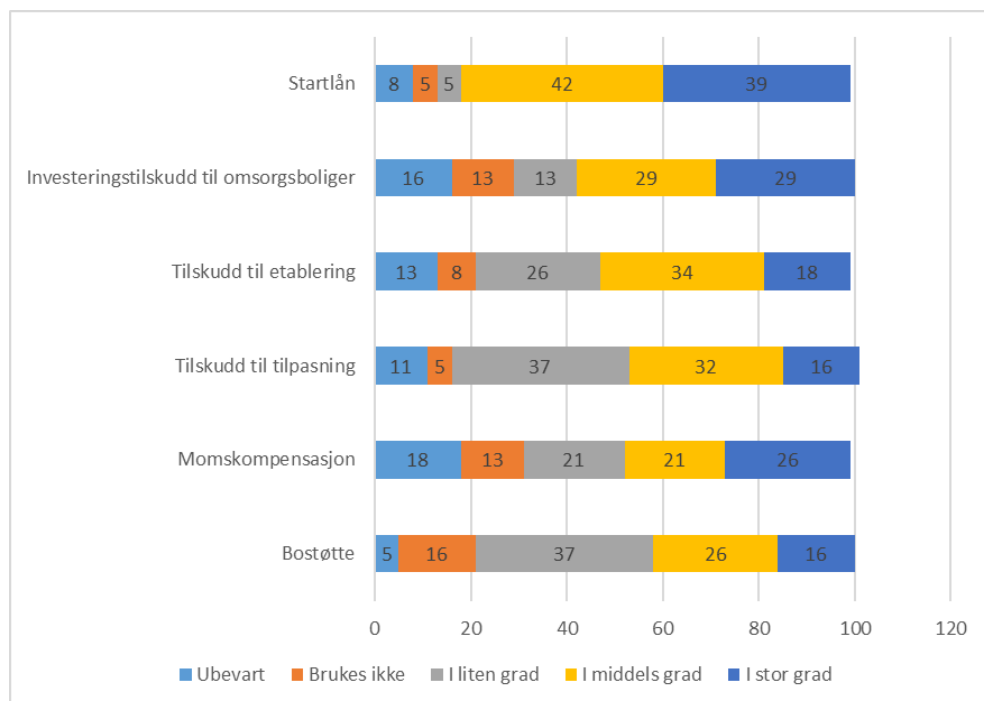


Det er flest kommuner som synes at investeringstilskuddet til omsorgsboliger er «middels» og «i stor grad» tilstrekkelig som prosjektrettet virkemiddel. Dernest kommer momskompensasjon der sju av ti kommuner rapporterer at dette virkemiddelet i middels og stor grad er tilstrekkelig. Om lag fire av ti kommuner

opplever at tilskuddet til utleieboliger ikke brukes eller i liten grad er tilstrekkelig for å bosette målgruppen. Det er altså et samsvar mellom at bare halvparten av kommunene bruker tilskudd til utleieboliger og at de i liten grad synes dette virkemiddelet er tilstrekkelig.

Kommunene ble også bedt om å vurdere både de prosjektrettede og de individrettede virkemidlene som tilstrekkelige eller ikke for å bosette målgruppen i eid bolig. Også i dette spørsmålet er det underforstått, men ikke uttalt at deler av eller de prosjektrettede virkemidlene i sin helhet skal komme kjøper til gode.

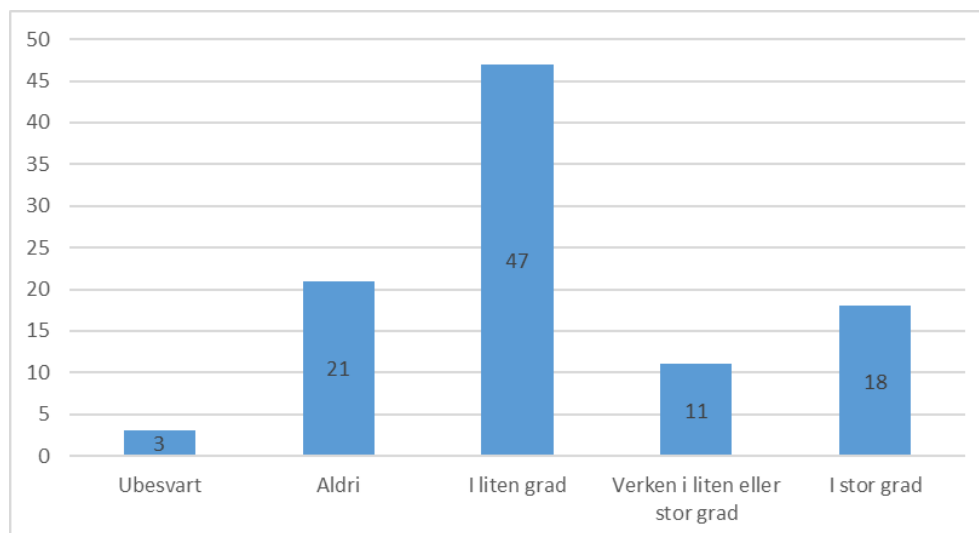
Figur 4.14: I hvilken grad opplever kommunen følgende prosjektrettede og individrettede virkemidler som tilstrekkelig for å bosette målgruppen i eid bolig? Prosent. N=38



Startlån er det virkemidlet flest kommuner i middels og i stor grad rapporterer som tilstrekkelig for å etablere målgruppen i eid bolig. Bostøtte kommer i motsatt ende av skalaen og også tilskudd til tilpasning kommer langt ned på listen. At investeringstilskudd til omsorgsboliger også her kommer høyt opp, kan tolkes som at dette virkemiddelet er av betydning for kjøper gjennom en betydelig reduksjon i kjøpspris.

Nokså få kommuner bruker utbyggingsavtaler for å sikre målgruppen boliger i nye utbyggingsområder. Dette er noe Plan- og bygningsloven gir adgang til, men boligene må ifølge regelverket kjøpes fra den private utbyggeren til markedspris.

Figur 4.15: I hvilken grad bruker kommunen utbyggingsavtaler for å sikre boliger målgruppen i nye utbyggingsområder? Prosent. N=38



4.6 Oppsummering

Litt over halvparten av de største kommunene i Norge sier at de har svært god oversikt over bosituasjonen for personer med utviklingshemming i kommunen.¹⁴ Nær en fjerdedel av målgruppen bor hos foreldre og nesten ingen i sykehjem eller institusjon. Seks av ti bor i såkalte samlokaliserte boliger, mens 16 prosent bor i den ordinære boligmassen. Av de som bodde i egen selvstendig bolig var sju av ti leietakere.

Det går et skille mellom kommunene på den måten at halvparten i liten grad er opptatt av å tilrettelegge for at målgruppen skal eie bolig, mens den andre halvparten i stor grad tilrettelegger for å eie. Tallgrunnlaget er imidlertid for lite for å se på eventuelle forskjeller i svar på andre spørsmål mellom de to gruppene av kommuner.

Vårt inntrykk er at eksisterende kommunale utleieboliger i stor grad brukes som et tilbud til målgruppen. Kommuner som har kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte bosetter i liten grad målgruppen sammen med andre målgrupper i den boligsosiale politikken. Vi tolker det derfor som en vanlig praksis at en kommunalt eid bolig blir tildelt personer i målgruppen når boliger frigjøres.

Det går et skille mellom virkemidlene som kommunen bruker. Som tiltakshaver kan kommunen ved oppføring av nye boliger for målgruppen ett sett av virkemidler. Et annet sett av virkemidler brukes når boliger selges som eide boliger til beboere, og beboerne har behov for finansiering av kjøpesummen.

Alle kommunene bruker investeringstilskudd til omsorgsboliger, to av tre bruker momskompensasjon og halvparten tilskudd til utleieboliger. Når beboer skal

¹⁴ Kommuner med mer enn 10 000 innbyggere

kjøpe boligen, brukes startlån av så å si samtlige kommuner, mens rundt to av tre både bruker tilskudd til tilpasning, tilskudd til etablering og statlig bostøtte. Bostøtte er ikke en del av finansieringen, men kan ha betydning for innvilgelse av startlån.

Det er til dels en sammenheng mellom bruken av virkemidlene og i hvilken grad de synes ordningene er tilstrekkelige. Bare halvparten av kommunene bruker tilskudd til utleieboliger og de rapporterer at de i liten grad synes dette virkemiddelet er tilstrekkelig. Bostøtte er unntaket – det brukes der det er mulig, men er i mindre grad er tilstrekkelig. Startlån er det virkemidlet flest kommuner i middels og i stor grad rapporterer som tilstrekkelig for å etablere målgruppen i eid bolig. De fleste kommuner rapporterer at tilskudd til omsorgsboliger og momskompensasjon er tilstrekkelige eller gode nok virkemidler for å bosette målgruppen.

Trygghet mot å bli flyttet på, forutsigbarhet, selvstendighet, styrket selvfølelse, bo som andre, større integrering i samfunnet, det å «eie noe» samt økonomisk trygghet og økonomisk fordelaktig er stikkord som går igjen i mange av kommunenes svar om fordelene ved å eie. Det hevdes imidlertid at foreldre ofte er utrygge ved bosetting i egen eid bolig og mener det er tryggest for deres barn å leie. Når beboer kjøper en eid bolig i den ordinære boligmassen, sier flere kommuner at det kan forekomme risiko for sosial isolasjon og ensomhet. En slik bosituasjon setter høyere krav til egen evne til å sosialisere seg. Mange har behov for sosialt fellesskap med andre personer som de går godt overens med.

Eie gir ifølge kommunene større økonomisk frihet med årene gjennom nedbetaling av lån. Ved eie har en også større mulighet for å gjøre endringer på boligen innvendig (dersom økonomiske ressurser er tilgjengelig gjennom egne midler eller pårørendes midler) og eie fremmer i seg selv ivaretagelse av boligen. Pårørende er mer opptatt av å bistå med ivaretagelse av boligen når den er eid. På den annen side framheves det at beboer i eid bolig er mer avhengig av at pårørende stiller opp med praktisk bistand. Beboerne i eide samlokaliserte boliger har ulike økonomiske forutsetninger, og dermed ulike muligheter til å delta i samarbeids-prosjekter.

En ulempe ved eie er å måtte selge og flytte som følge av at beboer ikke trives. Momenter som nevnes er risiko knyttet til lån, felleskostnader, oppgaver i borettslag knyttet til forventninger om å bidra, diskriminering dersom boligen ligger i et vanlig borettslag og generelt fordommer mot målgruppen. Høye boligpriser kan gjøre det vanskelig å betjene et boliglån med det inntektsnivået målgruppen har. Igjen er det et spørsmål om forskjellen mellom markedsverdien på boligen og den prisen beboer har betalt etter at eventuelt investeringstilskudd og momskompensasjon er trukket fra. I tillegg kan den likviditetsmessige byrden av startlån avdempes dersom lånet gis med lang nedbetalingstid og/eller fastrente. I NIBR-rapporten *Eie-etablering for personer med utviklingshemming-virkemidler og mulighetsrom* ble det vist at full utnyttelse Husbankens virkemidler gjør det mulig for personer med utviklingshemming å kjøpe egen bolig selv i kommuner med høyt prisnivå.

Ifølge flere kommuner blir de kommunale tjenestene som ytes dyrere hvis mange bosetter seg i den ordinære boligmassen framfor i samlokaliserte boliger. Når mange beboere eier boliger enten i den ordinære boligmassen eller i samlokaliserte boliger, kan den kommunale driften bli mindre effektiv fordi kommunen i liten grad kan beslutte hvor målgruppen skal bo eller sette sammen egnede beboergrupper, slik de kan i kommunale utleieboliger. Noen kommuner sier at ved store hjelpebehov kan det være utfordrende å rekruttere og opprettholde et godt fagmiljø dersom omfanget av frittstående boliger er stort.

5 Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av bosetting av personer med utviklingshemming i eid bolig

5.1 Innledning

Det er et politisk mål i norsk boligpolitikk at flest mulig skal kunne eie egen bolig (eierlinja). Denne målsettingen er i liten grad oppfylt for personer med utviklingshemming som mottar tjenester¹⁵. I 2011 bodde 80 prosent av denne gruppen i omsorgsboliger, enten i samlokaliserte boliger eller bofelleskap (Sønderstrøm og Tøssebro 2011). Omsorgsboliger har tradisjonelt vært ensbetydende med kommunale utleieboliger. Dette er imidlertid i ferd med å endre seg. Den viktigste endringen er en endret forståelse av nedslagsfeltet for investeringstilskuddet til omsorgsboliger. Utgangspunktet er at tilskuddet bare kan gis til kommunen og ikke kan videretildeles til private. En juridisk gjennomgang av virkemiddelet har avklart at tilskuddsfinansierte omsorgsboliger kan videreselges til beboerne, forutsatt at eierskapet organiseres som et borettslag som målgruppen kjøper seg inn i¹⁶. Videresalget til borettslaget klausuleres slik at det sikres at kommunen beholder retten til å disponere og tildele boligen i samsvar med forskriften for tilskuddet innenfor tilskuddets avskrivningstid. Dette er en svært viktig avklaring når det gjelder å øke eierandelen blant målgruppen, siden investeringstilskudd dekker opptil 45 prosent av anleggskostnadene ved nye boligprosjekter med heldøgntjenester for målgruppen.

Parallelt med avklaringen rundt investeringstilskuddets rekkevidde, har vi de siste årene også sett en rekke omsorgsboligprosjekter som har blitt initiert av foreldre i ulike samarbeidskonstellasjoner med kommunen. Typisk for disse prosjektene er at foreldrene er en aktiv pådriver i oppføringsprosessen, inkludert prosjektplanlegging, utforming og sammensetningen av beboerne. Flere av disse prosjektene har vært vellykkede i den forstand at de har bidratt til å gi et tilpasset botilbud til målgruppen som ikke fantes fra før i kommunen. De fleste av de foreldreinitierte prosjektene har også endt med at målgruppen har blitt boligeiere. En viktig konsekvens for foreldrenes del er at et framskyndet boligtilbud som innebærer at målgruppen bli boende hjemme hos foreldre i en kortere periode (etter de har fylt 18 år) sammenlignet med tidligere. Et egnet botilbud i form av bolig i bofelleskap(personalbase) vil også innebære et utvidet og framskyndet tjenestetilbud fra kommunen. Dette henger sammen med at hoveddelen av kommunenes tjenestetilbud organiseres og leveres ut fra personalbaser tilknyttet samlokaliserte boliger og bofelleskap (NOU 2016:17). Dette er fra kommunenes

¹⁵ Det er kun et mindretall av voksne personer med utviklingshemming som mottar tjenester fra det offentlige, og som er registrert med diagnosen utviklingshemming. Det foreligger ikke noen kunnskap om boligforhold om utviklingshemmede uten diagnose eller bistand.

¹⁶ Jf. KS-advokatenes notat *Informasjon om bruk av investeringstilskuddet til omsorgsboliger fra Husbanken*. Notatet er lagt ut på Husbankens nettsider: <https://www.husbanken.no/-/media/Tilskudd/KSadvokatene2.ashx?la=no&hash=4F23269CD829874C12FE75812C0F255F82700069>

side motivert ut fra hensynet til å utnytte stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen og dermed holde kostnadene nede.

Disse prosjektene er også muliggjort ved at finnes en rekke andre gunstige tilskudds- og låneordninger utover investeringstilskuddet¹⁷. De viktigste er momskompensasjon, grunnlån og startlån. Sistnevnte ordning kan etter endringen i 2014 gis med 50 års nedbetalingstid, noe som innebærer at målgruppen kan påta seg relativt store låneforpliktelser uten at det går på bekostning av betjeningsevne (Astrup et al 2015). Beregninger har vist at disse virkemidlene kan settes sammen til ulike pakker eller finansieringsmodeller som er i stand til å sikre etablering i de fleste boligmarkeder, uavhengig av pressgrad (Ruud og Astrup 2018).

Vi legger til grunn for analysen at det eksisterer et virkemiddelapparat og et finansielt mulighetsrom, primært basert på Husbankens virkemidler, som muliggjør bygging av og etablering av målgruppen i omsorgsboliger med personalbaser (som yter heldøgntjenester) som organiseres som borettslag. Dette mulighetsrommet er dokumentert gjennom forskning, men også gjennom flere foreldreinitierte prosjekter. Disse prosjektene har medført at målgruppen har blitt etablert i egen bolig på et langt tidligere tidspunkt enn det som har vært vanlig for den. Det har tidligere ikke vært uvanlig at målgruppen har bodd hos foreldrene til langt ut i 20-årene/begynnelsen av 30-årene (NOU 2016:17).

Spørsmålet vi skal forsøke å besvare i dette kapittelet, er: Hva er de kommunal- og samfunnsøkonomiske virkningene av at virkemidlenes mulighetsrom i tiltagende grad blir utnyttet og av at målgruppen ikke bare kommer relativt raskt i egen bolig etter fylte 18 år, men gjør det som boligeiere. En slik virkningsanalyse handler ikke bare om den økte tilfredsheten blant målgruppen og pårørende, men også det økte tjenestetilbudet som ofte følger ved at overgangen fra foreldrehjemmet framskyndes. Dette betyr at foreldrene får avlastning på et tidligere tidspunkt, noe som potensielt kan ha viktige konsekvenser for deres yrkesaktivitet¹⁸.

Oppsummert:

1. Målgruppen har ofte blitt etablert i egen bolig ganske sent, typisk sent i 20-årene.
2. Som oftest har målgruppen blitt etablert i en kommunal utleiebolig (omsorgsbolig), organisert som samlokalisert bolig med døgnbemannet personalbase.

¹⁷ For nærmere beskrivelse av se virkemidlene se *Eie-etablering for personer med utviklingshemming- virkemidler og mulighetsrom*. NIBR-rapport 2018:17.

¹⁸ Sammenhengen mellom tjenesteavlastning fra kommunene og yrkesaktivitet til de pårørende, er ikke tidligere blitt gjenstand for kvantitative og systematiske empiriske studier. Både intervjuer med de pårørende i kapittel 3 og tidligere kvalitative studier tyder på at sen overgang fra foreldrehjemmet til kommunal bolig (og tilsvarende forsinket tjenesteavlastning fra kommunen), kan medføre for enkelte pårørende en reduksjon i stillingsbrøk, men uførhet på grunn av utbrenthet.

3. Noen ganger får foreldre et tilbud om utleiebolig som innebærer at personer i målgruppen må bo sammen med andre målgrupper. Mange foreldre foretrekker heller at barna blir boende hjemme.
4. Målgruppen har i mange tilfeller et stort behov for tjenester. Kommunenes tjenestetilbud i ambulerende form er ofte begrenset, og hovedparten av kommunenes tjenester organiseres og leveres ut ifra personalbaser. Et tilbud om omsorgsbolig er ikke bare et tilbud om bolig, men også et utvidet tilbud om tjenester.
5. Omsorgsboliger er ikke lenger ensbetydende med kommunale utleieboliger. Det finnes flere prosjektrettede virkemidler (investeringstilskudd og mva-kompensasjon) og individrettede virkemidler (grunnlån og startlån) som kan gjøre det mulig personer i målgruppen å eie egen bolig ved at omsorgsboliger organiseres som bofelleskap. Virkemidlene sett i sammenheng har vist seg å være sterke nok til å sikre eieetablering, også iboligmarkeder med sterk pressgrad (Ruud og Astrup 2018).
6. Flere foreldreinitierte prosjekter har utnyttet mulighetsrommet i virkemidlene. Utfallet er ikke bare at målgruppen blir boligeiere, men også at den får et tilpasset botilbud med tjenester. Dette innebærer at foreldre kan få avlastning på et tidligere tidspunkt, muligvis flere år.

5.2 Spesifikasjon av nullalternativ og boligtiltak

Vi skal i dette delkapittelet spesifisere nærmere hvilket boligtiltak vi skal gjennomføre en samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyse av. I tillegg er det viktig, når vi skal analysere nytte- og kostnadsvirkninger av et tiltak, å etablere et relevant sammenligningsgrunnlag. Virkninger av et tiltak kan ikke analyseres isolert, men må sammenholdes med den sannsynlige utviklingen dersom tiltaket ikke hadde blitt iverksatt. Virkningene som blir vurdert, vil være de virkninger som oppstår relativt til sammenligningsgrunnlaget (nullalternativ). Altså vil virkninger som ville ha oppstått uten tiltaket, ikke medregnes. Den nytten målgruppen har av etableringen i egen bolig forstås som nytten utover den nytte som har oppstått i bosituasjonen målgruppen hadde hatt uten tiltak. Tilsvarende vil kostnader ved boligtiltaket være merkostnaden som oppstår sammenlignet med nullalternativet. Valget av nullalternativet er viktig fordi ulike nullalternativ gir ulike mål på de samme virkningene av et tiltak. I vårt tilfelle er det krevende å fastsette et eksakt nullalternativ, da det kan være stor variasjon mellom kommunene når det gjelder på hvilket tidspunkt foreldrene og målgruppen får et godt og tilpasset tilbud, i fravær av utnyttelse av virkemidlenes mulighetsrom og foreldres initiativ for å utnytte dette. For å abstrahere fra det kommunale mangfoldet vil vi i det følgende ta utgangspunkt i en representativ husstand i en representativ kommune. Hva som er representativt, er basert på tidligere forskning oppsummert i NOU 2016:17 «På lik linje», samt case-analysene i kapittel 4. Vi legger til grunn at en utnyttelse av mulighetsrommet muliggjør en eieetablering i omsorgsbolig tidlig i 20-årene. Solbakken-prosjektet i fra kapittel 3 er et godt eksempel på dette. I

fravær av foreldreinitativ legger vi til grunn at målgruppen ville fått tilbud om omsorgsbolig i form av utleiebolic når målgruppen er i slutten av 20-årene, og at foreldrene ville latt barnet bli boende i foreldrehjemmet fram til det. Vi antar i utgangspunktet at differansen i etableringstidspunkt er på 10 år. Vi vil i sensitivitetsanalysen se på betydningen for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av at denne differansen er mindre.

Boligtiltaket som analyseres er full utnyttelse av investeringstilskuddet i kombinasjon mva-kompensasjon sammen med enten grunnlån eller startlån. Verdien av boligtiltaket ligger ikke bare i det å eie som sådan, men at eiemodellen i mange tilfeller realiseres som samarbeidsprosjekter mellom foreldre og kommune. Disse har gjerne høy grad av medvirkning, noe som skaper tilpasset botilbud til målgruppen, som ikke finnes i kommunen, og som det vil ta tid for kommunen å få på plass. Med dette følger at målgruppen får tilgang til et utvidet tjenestetilbud fra kommunen og foreldrene får avlastning på et tidligere tidspunkt enn de ellers ville fått. Allikevel oppstår spørsmålet om ikke tilsvarende verdier kunne blitt realisert gjennom leiemodeller, siden investeringstilskuddet og mva-kompensasjon også brukes i den tradisjonelle kommunale utleiemodellen. Dette spørsmålet drøftes i 5.6.

Oppsummert:

1. Tiltaket som vurderes, er etablering av personer i målgruppen i omsorgsbolic organisert som bofellesskap, med full utnyttelse av investeringstilskuddet, mva-kompensasjon, og enten grunnlån og/eller startlån.
2. Vi tar utgangspunkt i eie-etablering av en representativ person med utviklingshemming i begynnelsen av 20-årene med to pårørende foreldre. Nytte- og kostnadsvirkningene estimeres for dette representative tilfellet, og aggregeres senere opp til omfanget av personer av målgruppen som fortsatt bor hjemme hos foreldrene. Anslaget for dette omfanget baseres på tidligere forskning og tilgjengelig statistikk. Som vi skal se er aggregeringen fra individnivå til gruppenivå langt fra triviell.
3. Nytte- og kostnadsvirkningene sammenlignes med et nullalternativ hvor målgruppen etableres 10 år senere i kommunal utleiebolic (omsorgsbolic).
4. Effekten av boligtiltaket analyseres for over en periode på 30 år.

Vi skal i neste delkapittel se nærmere på hvilke nytte- og kostnadsvirkninger tiltaket genererer og hvor store disse er hver for seg. I 5.4 vil vi sammenstille alle virkninger og anslag på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i eie-etablering av målgruppen.

5.3 Nytte- og kostnadsvirkninger

5.3.1 Innledning

Som nevnt i kapittel 2 er det ofte lettere å tallfeste kostnader enn nytte i samfunnsøkonomiske analyser. Det gjelder også ved etablering av målgruppen i samlokaliserte boliger med tjenestebase. Vi ser ikke på kostnadene i seg selv, men som avvik fra nullalternativet som beskriver det mest sannsynlige forløpet uten at tiltaket blir iverksatt.

Overgangen fra foreldrehjemmet gjennom tidlig etablering i eid omsorgsbolig, sammenlignet med en senere etablering i leid omsorgsbolig, genererer komplekse nytte- og kostnadsvirkninger. Eiertilaket innebærer ikke bare at målgruppen bosettes i tilpasset bolig i bofellesskap, hvor foreldrene har bidratt aktivt i utformingen av boligen og sammensetningen av beboere, men også at målgruppen får et utvidet tjenestetilbud fra kommunen, og foreldrene får økt avlastning som følge av et slikt utvidet tilbud. Dette er potensielt viktige avlastningseffekter, direkte og indirekte, ved at foreldrene mottar disse på tidligere tidspunkt enn de normalt sett ville ha gjort. Bolig og tjenester kan ikke ses løsrevet fra hverandre siden kommunen organiserer hoveddelen av sitt tjenestetilbud ut ifra personalbaser knyttet til samlokaliserte boliger¹⁹. En langt mindre del gis i form av ambulerende tjenester. Vi vil gjennomgå disse hver for seg og vise hvordan disse kan tallfestes. I 5.5 vil alle nytte- og kostnadsvirkninger sammenstilles og neddiskonteres. Dette vil gi oss et røft anslag på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltaket for en eieetablering i et representativ tilfelle. Tilslutt aggregeres virkningene opp til nivået over antall individer eietiltaket er mest aktuelt for, det vil si individer i målgruppen som er over 18 år og som fortsatt bor hjemme hos foreldrene.

5.3.2 Kostnadsvirkning 1: Oppførings- og direkte skattefinansieringskostnad knyttet til oppføring av nye omsorgsboliger

Kostnadene knyttet til oppføring av samlokaliserte boliger, det vil si kostnadene knyttet til tomt, prosjektering og boligbygg, representerer investeringen av offentlige midler hvis lønnsomhet er målet for nytte-kostanalysen å vurdere. Avkastningskravet til slik investering er gitt ved kalkulasjonsrenten på 4 prosent²⁰. Dersom dette kravet er tilfredsstillt, er investeringen samfunnsøkonomisk lønnsom²¹. For å avgjøre om dette kravet er oppfylt brukes nåverdimetoden. Nåverdimetoden innebærer at fremtidige virkninger neddiskonteres ved å benytte

¹⁹ Det kan innvendes at et utvidet tjenestetilbud følger overgangen fra foreldrehjemmet i egen bolig, uavhengig av disposisjonsform. Det er i og for seg riktig, men nytte-kostanalyse baseres gjeldende praksis i kommunene hvor overgangen til egen bolig i mange tilfeller skjer sent i 20-årene (NOU 2016:17). Erfaringene fra foreldreinitierte prosjekt er har resultert i økt autonomi og selvbestemmelse angående når overgangen fra foreldrehjemmet skal skje, og at dette har resultert i en framskyndet overgang fra foreldrehjemmet. Dersom vanlig praksis hadde vært tidlig overgang fra foreldrehjemmet til egen bolig, så ville også nyttevirkingen av eiemodellen vært mindre.

²⁰ Finansdepartementets rundskriv R-109/2014

²¹ At investeringen er samfunnsøkonomisk lønnsom er imidlertid ikke en tilstrekkelig betingelse for at den bør gjennomføres. Samfunnsøkonomiske analyser i prinsippet skal munne ut i en rangering av ulike tiltak (som kan være samfunnsøkonomisk lønnsomme i varierende grad), men det er kun det mest lønnsomme som skal anbefales.

en kalkulasjonsrente som er lik avkastningskravet. Dersom samlede fremtidige neddiskontert nettonyttevirksomheter er minst like store som oppføringskostnaden, er avkastningskravet på 4 prosent tilfredsstillende. Bruk av kalkulasjonsrenten medfører at fremtidig nytte og kostnader gis en lavere verdi i analysen enn nytten og kostnadene i dag. Dette innebærer at virkninger teller mindre jo lenger frem i tid de kommer. Jo høyere kalkulasjonsrenten settes, desto sterkere blir diskonteringseffekten.

I analysen har vi lagt til grunn en boligstørrelse på 45 kvadratmeter og en pris per kvadratmeter på 75 000²². Dette tilsvarer en oppføringskostnad på 3,375 millioner. Vi legger imidlertid til grunn at deler av oppføringskostnaden vil bli finansiert gjennom investeringstilskudd og fritak for merverdiavgift. Disse direkte budsjetteffektene skaper en skattefinansieringskostnad. Skattefinansiering av offentlige tiltak innebærer en kostnad for samfunnet og må derfor inkluderes i nytte-kostnadsanalysen. Årsaken til dette er at skatter påvirker bruken av ressurser og kan føre til at det oppstår et effektivitetstap, samt at det påløper administrative kostnader ved skatteinnkreving.

For alle tiltak som helt eller delvis finansieres over offentlige budsjetter, må derfor skattefinansieringskostnaden trekkes inn i analysen. I rundskriv R-109/2014 fra Finansdepartementet fastsettes skattefinansieringskostnaden til 20 øre per krone. Grunnlaget for beregning av skattefinansieringskostnaden er imidlertid tiltakets samlede offentlige finansieringsbehov. Dette

innebærer at nettovirkningen på offentlige budsjetter av tiltaket må beregnes, og at indirekte budsjettvirkninger også skal tas med. Vi vil her begynne med beregningen av den direkte budsjettvirkningen og den tilhørende skattefinansieringskostnaden. Vi vil senere drøfte og estimere boligtiltakets indirekte effekter som også vil berøre budsjetter. Det vil i hovedsak dreie seg om boligtiltakets indirekte virkninger på de pårørendes arbeidsdeltagelse. Tiltakets indirekte besparelser, primært gjennom økt arbeidsmarkedsdeltagelse blant de pårørende, vil generere skatteinntekter som kommer til fratrett i tiltakets direkte skattefinansieringskostnad. Disse indirekte effektene kommer vi tilbake til i neste delkapittel.

Oppføringskostnaden på 3,4 millioner vil dels brukerfinansieres gjennom rente og avdrag, og dels gjennom investeringstilskudd og mva-kompensasjon. Subsidieelementet i finansieringen av omsorgsboliger innebærer et investeringstilskudd på 45 prosent for hele oppføringskostnaden, og momskompensasjon for 25 prosent av byggekostnaden som er anslått til 70 prosent av oppføringskostnaden. Dette innebærer en samlet subsidiering på 2,1 millioner kroner og en direkte skattefinansieringskostnad på 420 000 kroner.

²² Anslaget tilsvarer etablering i et boligmarked med høy grad av press og er basert på casene som er presentert og analysert i neste kapittel. Casene utgjør 4 boligprosjekter hentet fra Ski og Bærum kommune.

5.3.3 Betydningen av analyseperiode, vedlikeholdskostnader og restverdier

Boliger har lang levetid. Oppføringskostnaden må derfor sees i sammenheng med den neddiskonterte restverdien boligen har for samfunnet etter at analyseperioden er utløpt. Slike verdier kan faktisk være betydelige og vil være betinget av utviklingen i boligmarkedet. Analyseperioden for tiltak er stipulert til 30 år. I løpet av denne perioden fanges de relevante virkninger av tiltaket opp, også de som kommer langt frem i tid. En 30 års analyseperiode vil fange opp de indirekte virkninger på arbeidsmarkedet, samt de viktigste og største virkninger av selve botilbudet. Nyttevirkningene etter en 30 års periode vil være relativt små som følge av neddiskontering, og vil bli fanget opp i boligens restverdi.

I analysemodellen er det lagt til grunn en antagelse om årlig vedlikeholdskostnad tilsvarende 0.5 prosent av oppføringskostnaden. Det antas at utviklingen boligmarkedet vil være slik at boligen vil uendret realverdi etter 30 år dersom den vedlikeholdes. Den reelle restverdien til boligen vil være på på 3.4 millioner, men med en neddiskonteringfaktor på 0.31 vil nåverdien av boligen være på omtrent 1 million.

5.3.4 Kostnadsvirkning 2: Avlastningskostnader

Den samfunnsøkonomiske verdien av tidlig etablering i egen (eid) bolig er at foreldre får økt avlastning fra kommunen på tidligere tidspunkt. I den grad tidligere avlastning for foreldrene medfører større arbeidsdeltagelse og/eller forhindrer redusert arbeidsdeltagelse (f.eks. på uføretrygd), vil avlastningen ha en samfunnsøkonomisk nyttevirking. Størrelsen på slike avlastningseffekter kommer vi nærmere tilbake til i neste delkapittel om nyttevirkinger.

Men avlastning kan også ha en mer kontraintuitiv effekt ved at den utgjør en samfunnsøkonomisk kostnad. Dersom avlastningen medfører at foreldrene tar ut avlastningen i mer fritid, vil dette utgjøre samfunnsmessig kostnadsvirkning. Forklaringen ligger i at selv om foreldre utfører ulønnet omsorgstjenester for målgruppen når de bor hjemme, vil den samfunnsmessige verdien av en slik omsorgsinnsats være høy. I nytte-kostanalyser verdsettes fritid generelt en del lavere enn arbeidsinnsats. Forklaringen på denne asymmetrien ligger i at lønn inklusive inntektsskatt og arbeidsgiveravgift er et anslag på verdien av arbeidskraftens grenseproduktivitet i privat sektor, mens lønn etter skatt er et anslag på arbeidernes subjektive verdsetting av fritid på marginen²³.

Et regneeksempel kan tydeliggjøre denne effekten: Foreldre blir avlastet med tjenester fra kommunen tilsvarende 3 timer per dag som følge av overgangen til samlokalisert bolig. Vi legger til grunn en gjennomsnittlig timelønn på 307 kroner²⁴, som tilsvarer bruttolønnskostnad på 350. Vi ser for enkelthets skyld bort fra inflasjon slik at nominelle og reelle størrelser blir sammenfallende. Vi bruker bruttoreallønnskostnad som et mål på grenseproduktiviteten. Vi antar videre at foreldre er produktive, men allikevel har litt lavere produktivitet enn en profesjonell omsorgsarbeider i kommunen. Hvis vi antar at gjennomsnittlig

²³ Jf. Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, s. 168. Direktorat for økonomistyring(DFØ), 2018.

²⁴ Tall fra 2018 hentet fra SSB.

produktivitet i tjenesteproduktivitet er 15 prosent lavere, og gjennomsnitts- og grenseproduktivitet er omtrent like, så er verdien av foreldrenes tjenesteinnsats i nullalternativet for 3 timers omsorgstjenesteproduksjon 892 kroner per dag. Dersom foreldrene ved avlastning fra kommunen tar ut disse tre timene i fritid, så vil verdien av fritid verdsettes lik nettoreallønn. Når vi legger til bruttolønn på 307 og en gjennomsnittlig skatt 35 prosent på lønnet arbeid, så vil nettoreallønn være på 220 kroner. Den samfunnsøkonomiske verdien av fritiden vil således være på 660 kroner, og den samfunnsøkonomiske kostnadsvirkningen (målt i avvik fra nullalternativet) vil være på 232 kroner per dag.

Denne effekten vil i utgangspunktet gjelde de 10 første årene. Når foreldrene i nullalternativet blir tilbudt tilsvarende omsorgsbolig i form av en utleiebolig, så vil denne kostnaden bli utlignet.

5.3.5 Nyttevirkning 1: Målgruppen og pårørendes nyttevurderinger av etableringstiltak

Bygging av boliger er en investering i et kapitalobjekt som genererer avkastning i form av en strøm av bolig tjenester over tid. Verdsettelsen av denne tjenestestrømmen er derfor en viktig faktor i vurderingen av prosjektets lønnsomhet. Som tidligere nevnt er det ikke den absolutte verdsettelse vi er ute etter, men hvordan denne bolig tjenesten verdsettes sammenlignet med bosituasjonen i nullalternativet. Dette innebærer de første 10 årene å sammenligne mernytten av etablering i egen eid omsorgsbolig, kontra å bli boende hjemme, og de neste 20 årene mernytte av å bo i eid bolig omsorgsbolig sammenlignet med å leie en tilsvarende.

Hovedprinsippet for verdsetting i en samfunnsøkonomisk analyse er at *nyttevirkningene* verdsettes til det man antar at befolkningen samlet er villig til å betale for å oppnå dem. Som utgangspunkt for verdsettelse av tjenestestrømmen som boligen genererer, brukes i utgangspunkt markedsleien etter tiltak sammenlignet med nullalternativet. Det er allikevel en viktig forskjell mellom verdsettelsen av ordinært boligkonsum og målgruppens boligkonsum. Mens markedsleie måler betalingsvilligheten og nytten av boligens tjenester i ordinære tilfeller, vil den være utilstrekkelig som mål for nyttevirkningen av målgruppens boligkonsum, av to grunner. Mens boligkonsum i ordinære tilfeller i liten grad har positive eksternaliteter, altså at den har nytteeffekter for andre enn dem som bor boligen, vil ikke det gjelde personer med utviklingshemming. Deres boligkonsum har nyttevirkning for dem selv, men også en positiv eksternalitet (indirekte nyttevirkning) for begge pårørende. I stedet for at boligens tjenestestrøm generer nyttevirkninger for den ene personen som bor der, så vil den generere nyttevirkninger for tre personer (beboer selv pluss to pårørende). I tilpassete boliger for målgruppen vil det også kunne være tilleggsfasiliteter ved boligen som ikke er priset inn i en markedsleie. Et eksempel her vil kunne være en gjennomtenkt og bevisst beboersammensetning som skaper et godt bomiljø og sosialt felleskap. Begge disse forholdene tilsier at markedsleie kunne kan fungere som et utgangspunkt for verdsettelsen av boligens tjenestestrøm. Samtidig er krevende gi anslag for nyttevirkninger av denne tjenestestrømmen for beboer og pårørende) uten markedspriser som gjenspeiler positive eksternaliteter og ulike tilleggsfasiliteter i de ulike boligprosjektene. Vi vil allikevel

bruke markedsleie som et utgangspunkt og supplere med noen skjønnsmessige anslag.

La oss anta at en representativ person med utviklingshemming på 22 år skal kjøpe en toroms omsorgsbolig på 47 kvadratmeter som har markedsleie på omtrent 10 000 i måned²⁵. Vi antar stipulativt at personen har en større betalingsvillighet for boligen fordi den har tilleggsfasiliteter i form av innvendig fellesareal, samt en tilpasset beboersammensetning som gjør boligen til en egnet plattform for sosial integrasjon. La oss anta at merverdsettelse stipuleres til 20 prosent av markedsleien, noe som tilsvarer en månedlig betalingsvillighet på kr 11 900. Dette er et stipulativt anslag, og konsekvensen anslaget har på lønnsomhetsanalysen blir nærmere drøftet i delkapittelet om sensitivitetsanalyser. For å finne nyttevirkningen av tiltaket for målgruppen må vil imidlertid sammenligne med bosituasjonen i nullalternativet hvor personen bor hjemme hos foreldrene. Vi antar videre at personen bodde på en hybel på 25 kvadratmeter i foreldreboligen. Markedsleien på dette alternativet er kr 6250 per måned²⁶. Ut ifra disse antagelsene medfører det at personen får en nyttevirkning (målt i avvik fra nullalternativet) av boligetableringen på kr 5650 per måned og kr 67 800 per år.

Det er naturlig nok ikke bare målgruppen som drar nytte av eieboligen, men også foreldrene. Den indirekte nyttevirkningen på foreldrene av målgruppens boligkonsum kan ha flere årsaker, som:

- Roen ved å vite at barna bor bra og i et godt sosialt miljø (på grunn av en gjennomtenkt beboersammensetning) med et tilfredsstillende tjenestetilbud
- Verdien av å ha medvirket til utformingen av botilbudet
- Verdien av forutsigbarheten ved eie
- Verdien av medbestemmelse på beboersammensetningen

Det er naturlig nok svært vanskelig å tallfeste nyttevirkningen for de pårørende. Innsatsen som mange av foreldrene legger ned for å realisere disse prosjektene tilsier at disse nyttevirkningene er langt fra ubetydelige. Tallmessige anslag på disse nyttevirkningene er igjen skjønnsmessige og stipulative. Vi legger til grunn at disse effektene verdsettes til halvparten av målgruppens direkte boligkonsum for hver forelder, målt i avvik fra nullalternativet. Vi antar dermed at foreldrenes samlede verdsettelse også er på kr 11 900 per måned, kontrollert for verdsettelse av kommunens tjenesteavlastning, som vi skal se nærmere på i 4.3.6. Den samlede nyttevirkningen av boligtilbudet anslås til kr 135 000 årlig, sammenlignet med nullalternativet de 10 første årene av tiltaket.

Etter 10 år vil kommunen i nullalternativet gi foreldre en tilsvarende omsorgsbolig til leie. Siden dette alternativet verdsettes relativt likt med eietiltaket, vil nyttevirkningen for de pårørende og målgruppen de neste 20 årene bli sterkt

²⁵ Markedsleien hentet fra Boligbyggs statistikk for en toroms i Ullern bydel i Oslo. Prisen per kvadratmeter er 2500 per år.

²⁶ Markedsleien hentet fra Boligbyggs statistikk for en ettroms i Ullern bydel i Oslo. Prisen per kvadratmeter er 3000 per år.

redusert. Eietiltaket vil imidlertid verdsettes noe høyere og således generere en positiv nyttevirkning gjennom hele analyseperioden. Grunnen til at målgruppen og særlig foreldrene verdsetter det å eie høyere, henger sammen med den større forutsigbarheten og kontrollen på beboersammensetningen som det å eie innebærer. I tillegg er det i tradisjonelle omsorgsboligprosjekter ikke vanlig at foreldrene blir delaktige i utformingen av boligene. Vi legger til grunn at målgruppens merverdsettelse er 10 prosent høyere enn ved vanlig markedsleie. Differansen mellom nyttevirkingen for målgruppen av tiltaket sammenlignet med nullalternativet blir således kr 990 per måned og kr 11 900 årlig. For de pårørende antar vi at verdsettelse av det kommunale utleietilbudet er lavere og halveres. Nyttevirkingen av eie for foreldrene, sammenlignet med leie, vil således være kr 6000 i måneden og kr 72 000 årlig.

Siden anslaget på nyttevirkinger er forbundet med stor usikkerhet, vil vi i 4.5 analysere hvordan ulike nytteparametere slår ut i anslaget på samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

5.3.6 Nyttevirkning 2: Direkte avlastningseffekt for pårørende

I intervjuene med de pårørende, som analyseres nærmere i neste kapittel, fremkommer det at flere foreldre har gått ned i stillingsbrøk mens barna har bodd hjemme, men at flere gjenopptar yrkesaktivitet når barna har flyttet i omsorgsbolig og kommunen overtar en større del av tjenester tidligere utført av foreldrene. Vi skal se nærmere på den direkte effekten på samfunnsøkonomisk lønnsomhet når avlastningen resulterer i økt arbeidsdeltagelse. Dette innebærer en direkte sammenligning mellom verdien av tjenesteinnsats i hjemme kontra økt yrkesutøvelse. Vi skal i neste delkapittel se på indirekte effekter på kommunenes tjenesteavlastning. Vi så i 5.3.4 at dersom foreldre tar denne avlastningen ut i form av fritid, er dette en samfunnsøkonomisk kostnad fordi den samfunnsøkonomiske verdien av arbeid generelt vil verdsettes høyere enn fritid. Hvis avlastningen derimot fører til økt arbeidsdeltagelse, skapes det en nyttevirkning målt i avvik fra nullalternativet. Dersom avlastningen utgjør 3 timer, og denne innebærer at foreldrene øker arbeidsdeltagelsen tilsvarende, og vi samtidig antar at foreldre har en tjenesteproduktivitet på 85 prosent av deres sivile jobb, vil daglig merverdi av avlastningen være 15 prosent av bruttolønn multiplisert med 3 timer, hvilket tilsvarer kr 157.

Antar vi at foreldrene ikke mottar omsorgslønn, vil overgangen fra ulønnet til lønnet arbeid generere økte skatteinntekter på kr 244 per dag, noe som vil redusere skattefinansieringskostnaden med 20 prosent, altså kr 50. Samlet nyttevirkning vil altså være på kr 207 per dag.

5.3.7 Nyttevirkning 3: Indirekte avlastningseffekter

Vi så i 5.3.6 på den direkte effekten av kommunenes tjenesteavlastning som følge av overgangen til omsorgsbolig. I vårt nullalternativ antar vi at foreldre må vente 10 år på tilsvarende boligtilbud fra kommunen. Det finnes eksempler at tilbudet om omsorgsbolig fra kommunen kan ta tid. I det foreldreinitierte boligprosjektet Solbakken i kapittel 3 flyttet målgruppen inn når de var 21–22 år, mens i et eldre tradisjonelt omsorgsboligprosjekt var gjennomsnittsalderen ved

innflytting rundt 30 år²⁷. I intervjuene finner vi flere eksempler på at foreldre har blitt utbrente og har «slitt seg ut» i påvente av et adekvat botilbud fra kommunen til barna.

Det er vanskelig å regne på avlastningseffekter, fordi det ikke bare reiser spørsmål om det samfunnsøkonomiske tapet av redusert arbeidsdeltagelse, men også verdsettelsen av helse. For enkelhetens skyld vil vi her fokusere på effektene knyttet til redusert arbeidstilbud.

Følgende oppstilling viser det samfunnsøkonomiske tapet av at en person som jobber 100 prosent går over i trygd, basert på prising av arbeid ut fra brutto reallønnskostnad på kr 350 per time og skattefinansieringskostnad på 20 prosent. Med et årsverk på 1750 timer medfører dette samfunnsøkonomisk tap på kr 735 000. Sannsynligheten for at en pårørende blir uføretrygdet som følge av manglende avlastning ved at tjenestetilbudet som følger en omsorgsbolig kommer 10 år senere, må igjen fastsettes skjønsmessig. Vi legger til grunn at sannsynligheten for at én forelder blir uføretrygdet er 5 prosent som følge av manglende avlastning, og at sannsynligheten for at en av foreldrene blir ufør er tilnærmet 10 prosent. Forventningsverdien av uførekostnad vil således være kr 73 500 årlig. Vi vil i sensitivitetsanalysene i 5.5 se på hvordan dette anslaget i sannsynlighet påvirker den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegningen.

I nullalternativet skjer overgangen til egen bolig på et senere tidspunkt enn ved eietiltaket. Senere overgang til bolig betyr at personer i målgruppen får tjenestene fra kommunen tilsvarende senere. Når foreldre får avlastning senere, oppstår muligheten for en overbelastning som kan resultere i uførhet. Vi vil i sensitivitetsanalysene i 5.5 se på hvordan dette anslaget i sannsynlighet påvirker den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegningen. Eietiltaket innebærer en framskyndet avlastning som kan unngå uførhet som en kontrafaktisk effekt (med en stipulert sannsynlighet). Dermed blir dette en nyttevirkning av eiertiltaket. Mens den direkte avlastningseffekt medfører at foreldrene potensielt øker deres arbeidsdeltagelse, så medfører den indirekte avlastningseffekt at foreldrene unngår å reduserer sin arbeidsdeltagelse.

5.3.8 Nyttvirkning 4: Effektiviseringsgevinster i kommunens tjenesteproduksjon

Vi har så langt sett på direkte og indirekte effekter av at kommunen avlaster foreldre ved at målgruppen blir etablert i omsorgsbolig på tidligere tidspunkt, og således får et utvidet tjenestetilbud tilsvarende tidlig. Vi legger til grunn at en omsorgsarbeider i utgangspunktet har grenseproduktivitet tilsvarende bruttolønnskostnaden²⁸. Ved at målgruppen etableres i en omsorgsbolig i et bofelleskap bestående av flere som har personalbase med døgnbemanning, åpnes det opp for effektiviseringsgevinster i tjenesteproduksjonen. Hva betyr

²⁷ Slike effekter betraktes ikke som et empirisk faktum, og det kan ikke utelukkes at tilfellene som har framkommet ved intervjuer av pårørende kan skyldes tilfeldigheter. Vi vil allikevel legge til grunn i nytte-kost beregningen at dette er potensielle effekter av eiemodellen, men legger til grunn forsiktige anslag. Men selv små anslag kan ha betydelige nyttevirkninger, og vil gjennom sensitivitetsanalyser i 5.5 se betydningen lønnsomhetskonklusjonen av enda mindre anslag, samt tilfellet hvor effekten er null.

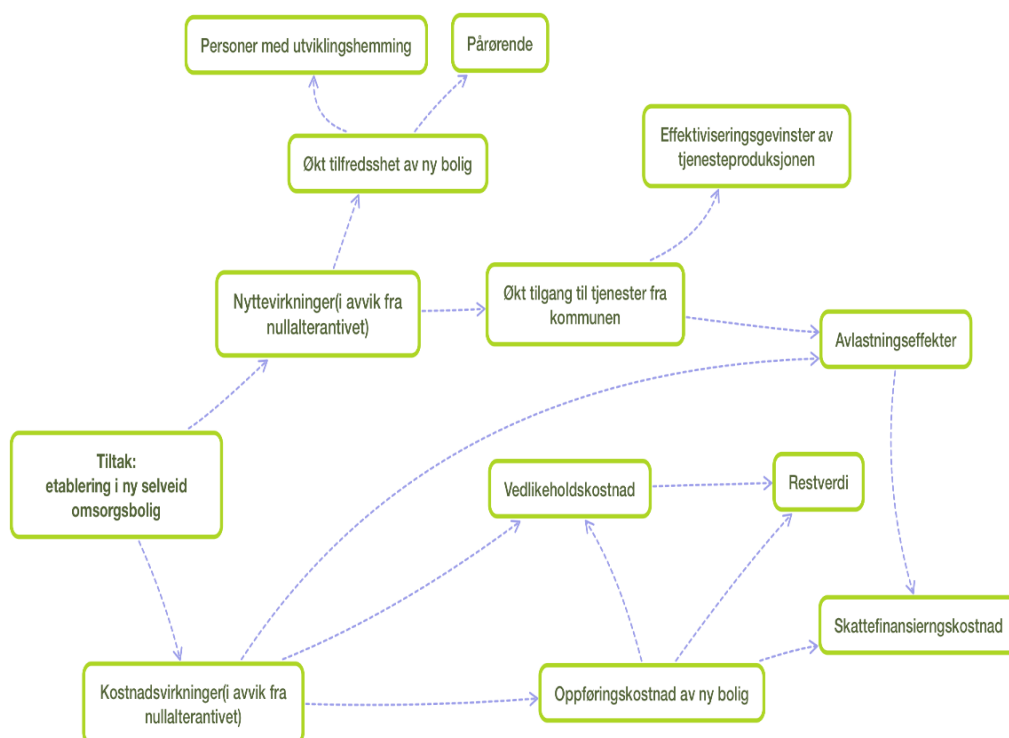
²⁸ Dette er ikke en helt uproblematisk antagelse når det åpnes opp tiltak som innebærer effektivitetsgevinster.

slike effektiviseringsgevinster i kommunens tjenesteproduksjon i et samfunnsøkonomisk perspektiv? I mangel av andre holdepunkter, antar vi at denne er på 30 prosent²⁹. Hvis omsorgsarbeiderne i kommunen normalt bruker 5 timer for å produsere en viss tjenstemengde, så vil effektiviseringsgevinster på 30 prosent medføre at disse tjenestene produseres på 3.5 timer, noe som medfører en besparelse på 1.5 time. 1.5 time i spart tid, som da kan settes inn i produksjonen av andre tjenester, sparer således kommunen og samfunnet med en bruttoreallønnskostnad på kr 350 per time, som tilsvarer en besparelse for 190 000 kr årlig. Vi vil i sensitivitetsanalysen se på ulike anslag for stordriftsfordelene som tjenesteproduksjon fra personalbaser kan gi opphav til.

5.3.9 Oversikt over nytte- og kostnadsvirkninger

I figur 5.1 gis en samlet oversikt over nytte- og kostnadsvirkninger (målt som avvik fra nullalternativet) av etablering av målgruppen i omsorgsboliger organisert som borettslag.

Figur 5.1: *Oversikt over nytte- og kostnadsvirkninger av etablering av målgruppen omsorgsboliger organisert om borettslag.*



²⁹ Igjen vil vi foreta sensitivitetsanalyse av nøkkelparametere basert på skjønnsmessige anslag i 5.5 Det er holdepunkter at disse effektiviseringsgevinstene vil være av et visst omfang. Redusert transporttid, omsorgstjenester av mer passiv art som nattvaktjenester, er eksempler på gevinster som samlokalisering i kombinasjon med personalbase kan gi av effektiviseringsgevinster.

Etablering av personer med utviklingshemming i omsorgsboliger organisert som bofellesskap, har vært en måte for personer i målgruppen og deres pårørende å etablere seg i nyoppførte boliger stedet for å vente på tildeling i den ofte begrensede delen av den kommunale utleiemassen som er tilpasset målgruppens behov. Det har vi sett flere eksempler på gjennom en rekke ulike foreldreinitierte prosjekter (Ruud og Astrup 2018). Erfaringer fra disse prosjektene er at overgangen fra foreldrehjemmet til egen bolig skjer vesentlig tidligere enn det som har vært vanlig. Eksempelene fra Ski kommune i kapittel 3 var i så henseende illustrerende. I det foreldreinitierte prosjektet skjedde overgangen tidlig i 20-årene, mens i et tidligere prosjekt hvor kommunen hadde brukt den tradisjonelle leiemodellen hadde overgangen skjedd i begynnelsen av 30 årene.

Når overgangen fra foreldrehjemmet skjer tidligere, så får også personer i målgruppen tidligere tilgang til et utvidet tjenestetilbud fra kommunen som overgangen til omsorgsbolig typisk vil medføre. Den akselererte tilgangen til tjenester henger sammen med at mye av kommunenes tjenestetilbud til målgruppen organiseres og leveres ut fra personalbaser tilknyttet samlokaliserte omsorgsboliger. Tidligere tilgang til kommunale tjenester medføre tidligere avlastning for foreldrene. At kommunen overtar en del av tjenestene, tidligere utført av foreldrene, genererer potensielt betydelig nyttevirksomheter i form av effektiviseringsgevinster i tjenesteproduksjon, samt direkte og indirekte avlastningseffekter som resulterer i større arbeidsdeltagelse (eller forhindrer en reduksjon av eksisterende arbeidsdeltagelse). Avlastning foreldrene kan imidlertid også medføre kostnader for samfunnet dersom tjenesteproduksjonen i hjemmet i stedet erstattes med «konsum» av fritid.

Dersom målgruppen blir bosatt i omsorgsbolig på et senere tidspunkt, kan avlastningseffektene og effektiviseringsgevinstene bli mindre. Den såkalte «gi slipp»-effekten innebærer at det kan være vanskeligere med overgangen til egen bolig når denne prosessen skjer på et senere tidspunkt. Det henger sammen med erfaringen med at målgruppen er mindre tilpasningsdyktig til store endringer når disse inntreffer i slutten av 20-årene/begynnelsen av 30-årene. Det kan også da være mer krevende for målgruppen å internalisere nye ferdigheter som gjør dem mer selvhjulpne i hverdagen. Denne effekten er det imidlertid ikke tatt høyde for i beregningene.

Utover virkningene knyttet til at kommunen overtar en større del av tjenestene som tidligere ble utført av foreldrene, så vil også selve boligen og eierskapet av den, potensielt genere betydelige nyttevirksomheter, både for målgruppen selv og de pårørende.

Byggingen av omsorgsboliger inneholder et subsidieelement. Dette innebærer at boligene utover kostandene knyttet til tomt, prosjektering og byggekostnader, også medfører en skattefinansieringskostnad. Denne kostnaden vil imidlertid bli redusert som følge av potensielt ikke ubetydelige indirekte budsjetteffekter i form av økt arbeidsdeltagelse blant de pårørende.

5.4 Anslag for samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Vi skal her presentere resultatet av analysemodellen for samfunnsøkonomisk lønnsomhet av å etablere målgruppen i eid bolig. Modellens parametere og antagelser er nærmere gjort rede for i et eget vedlegg i rapporten. I neste delkapittel skal vi se hvordan endringer av utvalgte nøkkelparametere slår ut og påvirker anslaget for samfunnsøkonomisk lønnsomhet (sensitivitetsanalyser).

Før vi presenterer resultatet for modellen for analyseperioden på 30 år og nåverdien av differansen av nytte- og kostnader målt ved avviket fra nullalternativet, vil vi i tabellen vise nytte- og kostnadsvirkninger av bli etablert i egen eid bolig tidlig i 20-årene, for én representativ person med utviklingshemming og dennes foreldre.

Tabell 5.1: *Oppstilling av nytte- og kostnad i hvert enkelt år de første 10 årene. Beløpene er ikke diskonterte. Nyttvirkning 3 inntreffer fra og med de sjette året.*

| | | |
|---|----------------|----------|
| <i>Nyttvirkninger</i> | | |
| <i>Nyttvirkning 1:</i> | | |
| Økt tilfredshet av ny bolig(målgruppen og foreldre) | 210 120 | 0,41 |
| <i>Nyttvirkning 2:</i> | | |
| Direkte avlastningseffekt | 62 725 | 0,12 |
| <i>Nyttvirkning 3:</i> | | |
| Indirekte avlastningseffekter | 64 078 | 0,12 |
| <i>Nyttvirkning 4:</i> | | |
| Effektiviseringsgevinster | 178 802 | 0,35 |
| Sum nyttevirkninger(i avvik fra nullalternativet) | 515 725 | 1 |
| <i>Kostnadsvirkninger</i> | | |
| <i>Kostnadsvirkninger 1:</i> | | |
| Vedlikeholdskostnad | 16 875 | 0,15 |
| <i>Kostnadsvirkninger 2:</i> | | |
| Avlastningskostnad | 92 006 | 0,85 |
| Sum kostnadsvirkninger(i avvik fra nullalternativet) | 108 881 | 1 |
| Sum netto nyttevirkning | 406 844 | |

Kilde: NIBR/OsloMet

Mekanismen bak de ulike nytte- og kostnadsvirkninger er utførlig gjort rede for i 4.3. Den store verdsettelse av boligtilbudet for målgruppen og foreldre henger dels sammen med de fordeler det å eie antas å gi, i form av forutsigbarhet, valgfrihet og medvirkning. Medvirkningen og valgfriheten gir foreldrene (og målgruppen) mulighet til å påvirke hvordan de vil bo og med hvem. Særlig viktig, som også trekkes frem i intervjuene, er foreldrenes mulighet til å ha innvirkning på beboersammensetningen. Det vil ofte være en viktig forutsetning for å skape gode og sosialt aktiverende miljøer i bofellesskapene. Avlastningskostnaden på kr 92 000 er kanskje minst opplagt. Forklaringen er basert på den høye samfunnsøkonomiske verdien av foreldrenes tjenesteyting i hjemmet.

Avlastningen fra kommunen innebærer at foreldre vil ta ut en del av den frigjorte tiden i fritid, som verdsettes en del lavere samfunnsøkonomisk sett.

I tabellen nedenfor presenteres de samlede nytte- og kostnadsvirkninger for samfunnet over hele analyseperioden på 30 år, for tidlig bosetting i eid bolig i bofellesskap med personalbase av en representativ person med utviklingshemming.

Tabell 5.2: *Oversikt nytte- og kostnadsvirkninger(målt i avvik fra nullalternativet ved å etablere målgruppen i omsorgsbolig organisert som borettslag fra 0-30 år.*

| År | Diskonteringsfaktor | Nyttevirkinger per år | Kostnadsvirkninger per år | Nettonyttevirking per år | Nettonyttevirking per(nåverdi) |
|-----|---------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------------|
| 0 | 1,00 | 0 | 3 796 875 | - | 3 796 875 |
| 1 | 0,96 | 451 647 | 108 881 | 342 766 | 329 582 |
| 2 | 0,92 | 451 647 | 108 881 | 342 766 | 316 906 |
| 3 | 0,89 | 451 647 | 108 881 | 342 766 | 304 717 |
| 4 | 0,85 | 451 647 | 108 881 | 342 766 | 292 997 |
| 5 | 0,82 | 451 647 | 108 881 | 342 766 | 281 728 |
| 6 | 0,79 | 515 725 | 108 881 | 406 844 | 321 534 |
| 7 | 0,76 | 515 725 | 108 881 | 406 844 | 309 168 |
| 8 | 0,73 | 515 725 | 108 881 | 406 844 | 297 277 |
| 9 | 0,70 | 515 725 | 108 881 | 406 844 | 285 843 |
| 10 | 0,68 | 4 059 475 | 108 881 | 3 950 594 | 2 668 879 |
| 11 | 0,65 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 80 250 |
| 12 | 0,62 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 77 163 |
| 13 | 0,60 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 74 196 |
| 14 | 0,58 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 71 342 |
| 15 | 0,56 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 68 598 |
| 16 | 0,53 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 65 960 |
| 17 | 0,51 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 63 423 |
| 18 | 0,49 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 60 983 |
| 19 | 0,47 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 58 638 |
| 20 | 0,46 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 56 382 |
| 21 | 0,44 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 54 214 |
| 22 | 0,42 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 52 129 |
| 23 | 0,41 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 50 124 |
| 24 | 0,39 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 48 196 |
| 25 | 0,38 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 46 342 |
| 26 | 0,36 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 44 560 |
| 27 | 0,35 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 42 846 |
| 28 | 0,33 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 41 198 |
| 29 | 0,32 | 124 666 | 1 125 | 123 541 | 39 614 |
| 30 | 0,31 | 3 796 875 | 3 543 750 | 253 125 | 78 043 |
| Sum | | 14 546 138 | 8 026 568 | 4 817 431 | 2 785 957 |

Eieetableringen skjer i år 0, kostnadsvirkningen på 3.7 millioner er oppføringskostnaden til bolig sammen med skattefinansieringskostnaden. 10 år senere ville person fått tilbud om en tilsvarende omsorgsbolig (oppføringskostnaden for boligen i nullalternativet regnes som en nyttevirking for tiltaket). Etter dette blir nyttevirkningene og kostnadene reduserte for det eksisterer en tilsvarende bolig i nullalternativet, nytte- og kostnadsvirkningene etter år 10 er således kun relatert til forskjellen mellom eie og leie. Analyseperioden er satt til 30 år etter tiltaket. Etter denne perioden vil det være

relativt få effekter igjen av betydning og boligtiltakets effekt er «spilt ut»³⁰.

Allikevel vil investeringen i bolig ha en levetid og således ha en alternativanvendelse som går utover analyseperioden. Dette er fanget opp ved boligens markedsverdi etter 30 år.

Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av å etablere én person i målgruppen tidlig i egen eid bolig er anslått å være kr 2.8 millioner, målt ved summen av neddiskonterte netto nyttevirksomheter i en periode på 30 år. Nytte- og kostnadsvirkninger er da målt i avvik fra nullalternativet, hvor målgruppen bosettes 10 år senere i kommunal utleie i form av samlokalisert bolig eller bofellesskap. Resultatet gjelder for bosetting av én person med utviklingshemming eid på et tidlig tidspunkt sammenlignet nullalternativet. Dette reiser spørsmålet om den aggregerte effekten hvis tiltaket settes inn på andel av målgruppen som fortsatt bor hjemme hos foreldrene. I 2018 var omfanget av målgruppen rundt 18 000. Av disse bodde 18 prosent – som tilsvarer 3200 personer – fortsatt hos foreldre. Siden vi ikke vi kjenner aldersfordelingen blant dem som bor hjemme, er det vanskelig å aggregere resultatet fra individnivå. Antar vi at majoriteten i denne gruppen er tidlig i 20-årene, vil samlet samfunnsøkonomisk lønnsomhet av å sette inn tiltaket for alle være i omegn av 9 milliarder. Hvis de hjemmeboende er mer uniformt aldersfordelt mellom 20–30 år, vil resultatet være 3 milliarder. Tiltaket vil fortsatt kunne være positivt selv om tiltaket settes inn for hjemmeboende, men det vil kreve ytterligere beregninger for å fastslå dette, noe som ligger utenfor dette prosjektet. Utover usikkerhet rundt aldersfordelingen til målgruppen som bor hjemme, kan geografisk spredning av målgruppen gjøre samlokalisering eller bofellesskap vanskelig å gjennomføre i praksis. Oppsummert er det vanskelig å aggregere resultatet for et typetilfelle til alle, uten mer kunnskap om aldersmessig og geografisk fordeling blant dem som fortsatt bor hjemme hos foreldrene.

Anslaget på 2.8 millioner er imidlertid beheftet med en del usikkerhet. Denne usikkerheten følger direkte av usikre anslag på flere av parameterne i modellen. Vi vil derfor i neste delkapittel gjennomføre sensitivitetsanalyser for å se hvor robust anslaget på den samfunnsøkonomisk lønnsomheten er, når nøkkelparametere endres.

5.5 Sensitivitetsanalyser av nøkkelparametere

Analysemodellen inneholder en rekke parametere (beskrevet nærmere i Vedlegg 1 om modellens parametere og forutsetninger) til at det innenfor rammen av dette prosjektet er mulig å analysere alle. Vi vil derfor her se på noen utvalgte nøkkelparametere:

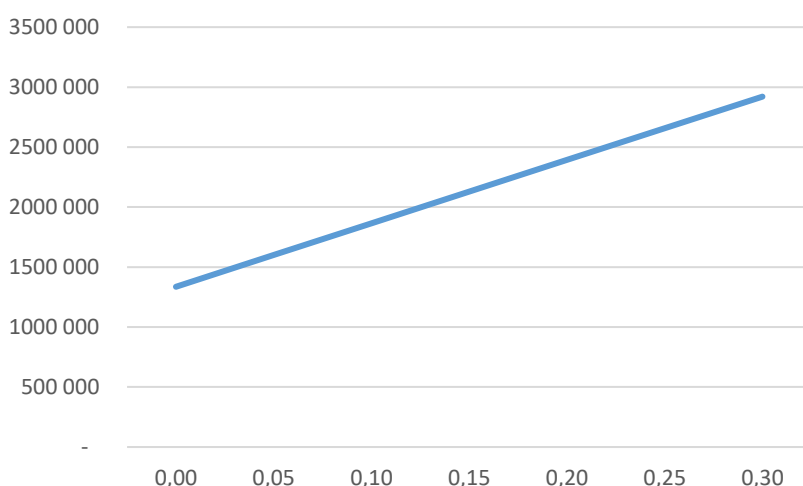
- Stordriftsfordeler
- Arbeidsmarkedseffekter for de pårørende
- Verdsettelse av eie kontra leie

³⁰ At effektene kan betraktes som spilt ut skyldes to forhold. Diskonteringsrate på 4 prosent gjør at nyttevirksomheter blir veldig små. I tillegg vil de pårørende og deres nyttevirksomheter etter denne perioden etter hvert falle bort.

5.5.1 Betydningen av stordriftsfordeler

Vi har i lønnsomhetsanslaget på 2.8 millioner lagt til grunn en antagelse om store stordriftsfordeler på nærmere 30 prosent. Vi skal her se hvordan mer beskjedne anslag slår ut for lønnsomheten. Stordriftsfordelen regnes som reduksjonen i antall timer per dag per beboer kommunen sparer ved å utføre en viss mengde tjenester ut fra en personalbase, sammenlignet med en situasjon hvor målgruppen bor spredt i kommunen. Hvor store stordriftsfordeler er i praksis, kan være vanskelig å måle og vil dessuten avhenge av en rekke faktorer, som graden av spredt bosetning, graden av samlokalisering (f. eks. antallet beboere i et bofellesskap) og tjenestetype. Overgangen fra å bo hjemme til å bosette målgruppen samlokalisert vil innebære stordriftsfordel i større eller mindre grad. Omfanget vil imidlertid være betinget av en rekke faktorer som vil kunne variere fra prosjekt til prosjekt. Hvor stordriftsfordelene er, vil ha stor betydning for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten og i figuren nedenfor vises sammenhengen mellom ulike anslag på stordriftsfordel og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Figur 5.2: *Sammenhengen mellom stordriftsfordeler og samfunnsøkonomisk lønnsomhet*



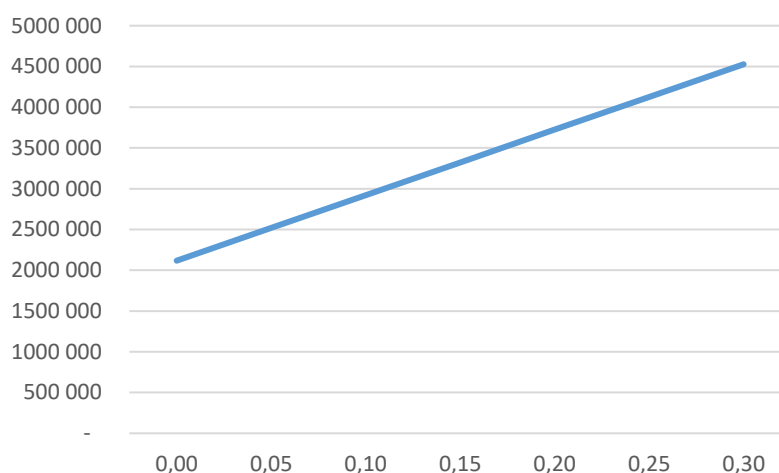
Anslag på stordriftsfordel har stor effekt på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, og legger til grunn at stordriftsfordelen er mindre, så vil lønnsomheten reduseres tilsvarende. Antar vi stordriftsfordelen er null, så vil fortsatt tiltaket være lønnsomt med god margin. Med moderate anslag på 5–10 prosent, vil lønnsomheten av tiltaket ligge mellom 1.5 til 2 millioner kroner.

5.5.2 Betydningen av økt arbeidsdeltagelse blant de pårørende

Det er som tidligere nevnt to effekter som påvirker foreldrenes arbeidsdeltagelse. Den første er den direkte avlastningseffekten av at kommunen overtar en del tjenester ved overgangen til egen bolig, noe som frigjør tid for foreldrene. Den andre er en indirekte avlastningseffekt, som medfører at foreldrene ikke reduserer den arbeidsdeltagelse de allerede har. Det sistnevnt vil typisk kunne inntreffe som følge av redusert tjenesteavlastning (sammenlignet med tilfelle hvor barnet bosettes i omsorgsbolig). Mangel på avlastning kan resultere i

overbelastning og utbrenthet som igjen kan resultere i uføretrygd. Det samfunnsøkonomiske tapet av overgangen fra arbeid til uføretrygd er stort pga. tapt verdiskaping og økt skattefinansieringskostnad. I modellen antas det at tidlig boligetablering av målgruppen bidrar til å forhindre uføretrygding. Vi antar at til avlastning (som følge økt tilgang på tjenester som følge av boligetablering) reduserer sannsynligheten for uføretrygding 5 prosent per foreldre, og tilnærmet 10 prosent for en av begge foreldrene. Nedenfor vises sammenhengen mellom den samfunnsøkonomiske lønnsomheten for ulike anslag på sannsynligheten for tiltaket forhindrer at en foreldrene bli uføre.

Figur 5.3: Sammenheng mellom samfunnsøkonomisk lønnsomhet og sannsynligheten for at tiltaket forhindrer uføretrygding av en av foreldrene



Selv i tilfellet hvor tiltaket har ingen innvirkning på sannsynligheten på uførhet, så har tiltaket fortsatt en lønnsomhet på 2 millioner. Men, ikke overraskende vil små anslag på for en positiv sannsynligheten for forhindring av uførhet, ha stor betydning for lønnsomhet. Dersom sannsynligheten for å forhindre uføretrygding per forelder øker fra 0 til 2.5 prosent, vil dette generere en nyttevirkning på 400 000.

Dette sannsynlighetsparameteret slår kraftig ut på anslag for lønnsomheten, men selv med lav eller ingen preventiv effekt, vil tiltaket fortsatt ha en samfunnsøkonomisk lønnsomhet på over 2 millioner.

5.5.3 Eie kontra kommunal utleie

Modellen bygger på en antagelse om at foreldre verdsetter eie høyere enn leie. Dette handler ikke nødvendigvis om eie s i seg selv, men om det fordelene det å eie gir. Eie-prosjektene gir foreldre økt mulighet til å påvirke utformingen av boligen, økt kontroll med beboersammensetningen, og generelt en følelse av mer kontroll og forutsigbarhet. Modellen bygger på en antagelse om at dette slår ut i økt verdsettelse og betalingsvillighet. Allikevel kan det viktigste for en del pårørende være et tilpasset boligtilbud, mens de øvrige faktorene spiller en

sekundær rolle. For disse handler det primært om overgangen fra foreldrehjemmet til egen bolig, ikke fra leie til eie. Hvis verdsettelse av eie og kommunal utleie er lik blant de pårørende og målgruppen, reduseres den samfunnsøkonomiske lønnsomheten fra 2.8 millioner til 2.2 millioner.

5.6 Betydningen av boligeierskap og kommunens rolle

Vi har lagt til grunn at etablering i eid bolig har medført at målgruppen har blitt etablert i egen bolig på et tidligere tidspunkt enn hva som har vært vanlig ved bosetting i kommunal utleiebolig. Vi har videre lagt til grunn at valgfriheten og forutsigbarheten ved å eie av de pårørende verdsettes positivt, men den kanskje viktigste funksjonen ved eiemodellen er at de gir grunnlag for foreldreinitierte prosjekter er å utvide boligtilbudet til målgruppen i form nybyggingsprosjekter. Slike prosjekter bidrar ikke bare til at målgruppen får et bedre og mer tilpassede boforhold og bomiljø, men også at foreldrene ofte vil få tjenesteavlastning fra kommunen på et tidligere tidspunkt enn de ellers ville fått. Dette henger sammen med at tjenestetilbudet til målgruppen er avhengig av hvor de bor, og at samlokalisering tenderer til å øke tjenestetilbudet (og avlastningen til foreldrene). Som vi har sett, kan en tidligere overgangen til egen bolig medføre betydelige effekter på foreldrenes arbeidsdeltagelse og effektiviseringsgevinster i tjenesteproduksjonen. I nullalternativet har vi antatt at kommunen kommer relativt sent på banen, og siden nytte-kostnadsvirkningene måles i avvik fra nullalternativet, vil en aktiv kommune redusere virkningene i modellen. En proaktiv kommune, som tilrettelegger for bolig og tjenester på et tidlig tidspunkt, og som tilbyr foreldre høy grad av brukermedvirkning – som igjen medfører stor tillit blant brukerne – vil i prinsippet kunne gi et nullifisert eller i hvert fall sterkt redusert lønnsomhetsanslag i analysemodellen. Modellen kan derfor tolkes slik at den viser lønnsomheten av å sette inn bolig- og tjenestetiltak på et tidlig tidspunkt fremfor senere, og mer generelt øke målgruppens og foreldrene autonomi og selvbestemmelse. En viktig problemstilling vi skal forsøke å belyse i neste delkapittel, er i hvilken grad den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av slike prosjekter overlapper med den kommunaløkonomiske lønnsomheten.

5.7 Samfunnsøkonomi versus kommuneøkonomi

Selv om tiltaket med etablering av målgruppen i eid bolig i bofelleskap med personal base er god samfunnsøkonomi trenger det ikke nødvendig være god kommuneøkonomi. Selv om tiltak x er samfunnsøkonomisk lønnsomt, er det derfor ikke ensbetydende med at kommunene har incitament til å gjøre x.

Vi skal i dette delkapittel se nærmere på i hvilken grad samfunnsøkonomi og kommuneøkonomi overlapper når det gjelder tidlig etablering av målgruppen i eid bolig. Det er flere grunner at dette overlappet ikke trenger å være spesielt stort. I samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse holdes fordelings effekter ute, mens i analyser av kommuneøkonomien står de helt sentralt. Sentralt for kommunaløkonomien er derfor kostnadsfordelingen mellom kommune og stat.

For at et tiltak skal virke på kommunens økonomi, må det gjøres via kommunenes budsjetter. Mens nyttekostanalyser har som mål å kartlegge og estimere samlede nytte- og kostnadsvirkninger av et tiltak for hele samfunnet, så vil implikasjonen for kommunen i utgangspunktet være begrenset til effektene på kommunes budsjetter.

Mange av nytte- og kostnadsvirkninger av tiltak vil imidlertid ikke har effekt på kommunenes budsjetter, derfor heller ikke være økonomisk relevante for kommunene. Et eksempel er foreldrenes og målgruppen nyttevirkinger og økt tilfredshet av å få en eiebolig. Et annet eksempel gjelder gevinsten av forhindre uførhet. Slike tiltak vil kunne ha stor samfunnsøkonomisk verdi, men vil som regel ha langt mindre betydning for kommuneøkonomien. Dels bærer kommunen mindre andel av inntektstapet (gjennom andelen av inntektsskatten som går til kommunen), og dels begrenses dette tapet gjennom statens inntektssikring.

5.7.1 Overgangen fra foreldrehjemmet til egen bolig

Vi har tidligere oppstilt en rekke nytte- og kostnadsvirkninger av resultatet for samfunnet, og vi skal nå se hvordan de samme virkningene slår ut på kommunenivå. Før vi foretar en systematisk sammenligning skal vi først anta at kommunen kompensere foreldre fullt ut for tjenestene de utfører i hjemmet gjennom omsorgslønn eller omsorgsstønad. Deretter skal vi foreta en tilsvarende sammenligning uten at de mottar en slik godtgjørelse. I tabellen nedenfor sammenligner vi de ulike nytte- og kostnadsvirkninger på samfunnsnivå og på kommunenivå.

Tabell 5.3: *Årlig nytte- og kostnadsvirkninger av etablering av målgruppen for e, på samfunnsnivå og på kommunenivå. De pårørende mottar full omsorgslønn.*

| <i>Nyttevirkinger</i> | <i>Samfunnsnivå</i> | <i>Kommunenivå</i> |
|---|---------------------|--------------------|
| <i>Nyttevirking 1:</i> | | |
| Økt tilfredshet av ny bolig(målgruppen og foreldre) | 210 120 | - |
| <i>Nyttevirking 2:</i> | | |
| Direkte avlastningseffekt | 62 725 | 23 873 |
| <i>Nyttevirking 3:</i> | | |
| Indirekte avlastningseffekter | 96 117 | 1 557 |
| <i>Nyttevirking 4:</i> | | |
| Effektiviseringsgevinster | 195 405 | 140 983 |
| <i>Sum nyttevirkinger(i avvik fra nullalternativet)</i> | <i>564 367</i> | <i>166 413</i> |
| <i>Kostnadsvirkninger</i> | | |
| <i>Kostnadsvirkninger 1:</i> | | |
| Vedlikeholdskostnad | 16 875 | - |
| <i>Kostnadsvirkninger 2:</i> | | |
| Avlastningskostnad | 92 006 | - |
| <i>Sum kostnadsvirkninger(i avvik fra nullalternativet)</i> | <i>108 881</i> | <i>-</i> |
| Sum | 455 486 | 166 413 |

De samfunnsmessige kostnadsvirkninger av tiltaket forsvinner på kommunenivå. At foreldre gå fra tjenesteproduksjon til økt konsum av fritid, slår ut negativ på samfunnsnivå, men har ingen betydning for kommuneøkonomien. Tilsvarende,

vedlikeholdskostnaden bæres av bruker både i tilfellet med eie og leie. Når det gjelder indirekte avlastninger så får de et svært beskjedent omfang av tidligere nevnte grunner. Siden vi i første omgang antar at foreldre får full omsorgslønn, så vil kommunen ha incentiver til overta foreldrenes tjenesteproduksjon og høste effektiviseringsgevinstene av at kommunen kan utføre de samme tjenestene til lavere kostnad. Under antagelse om full omsorgslønn vil boligetablering, i tillegg til å være samfunnsøkonomisk, også være lønnsomt for kommunen. Ser vi på tiltaket på kommuneøkonomien i en 30 års periode, så vil tiltaket ha en samlet neddiskontert nettoeffekt på kommuneøkonomien tilsvarende 700 000 per person som blir etablert i eie. Kommunen bærer ingenting av kapitalkostnaden knyttet til bygging av ny bolig, i stedet så antar vi at kommunen på beholder momskompensasjonen som et prosjekttilskudd. Mens staten har en samlet oppføringskostnad på ny bolig på 3.7 millioner, så mottar kommunen 590 000 i momskompensasjon.

Vi skal nå foreta tilsvarende sammenligning mellom samfunnsøkonomi og kommuneøkonomi uten at foreldrene får omsorgslønn for de tjenestene som foreldrene produserer i hjemmet og som kommunen overtar ansvaret ved overgangen av målgruppen til egen bolig.

I tabellen nedenfor sammenligner vi de ulike nytte- og kostnadsvirkninger av boligetablering på samfunnsnivå og på kommunenivå, nå uten omsorgslønn.

Tabell 5.4: Årlig nytte- og kostnadsvirkninger av etablering av målgruppen for e, på samfunnsnivå og på kommunenivå. De pårørende mottar ikke omsorgslønn.

| <i>Nyttevirksomheter</i> | <i>Samfunnsnivå</i> | <i>Kommunenivå</i> |
|---|---------------------|--------------------|
| <i>Nyttevirksomheter 1:</i> | | |
| Økt tilfredshet av ny bolig(målgruppen og foreldre) | 210 120 | - |
| <i>Nyttevirksomheter 2:</i> | | |
| Direkte avlastningseffekt | 62 725 | 23 873 |
| <i>Nyttevirksomheter 3:</i> | | |
| Indirekte avlastningseffekter | 96 117 | - |
| <i>Nyttevirksomheter 4:</i> | | |
| Effektiviseringsgevinster | 195 405 | - 381 176 |
| Sum nyttevirksomheter(i avvik fra nullalternativet) | 564 367 | - 357 303 |
| <i>Kostnadsvirkninger</i> | | |
| <i>Kostnadsvirkninger 1:</i> | | |
| Vedlikeholdskostnad | 16 875 | - |
| <i>Kostnadsvirkninger 2:</i> | | |
| Avlastningskostnad | 92 006 | - |
| <i>Sum kostnadsvirkninger(i avvik fra nullalternativet)</i> | 108 881 | - |
| Sum netto nyttevirksomheter | 455 486 | - 357 303 |

Uten omsorgslønn til de pårørende, overtar kommunen et tjenesteansvar som de ikke hadde tidligere, og da er det underordnet at de kan utføre disse tjenestene mer effektivt enn foreldrene. Overtagelse av tjenesteansvaret blir i stedet en betydelig kostnad for kommune. I et enkelt år tjener samfunnet 450 000, mens kommune «taper» 350 000. Samlet sett i løpet av 30 års perioden taper

kommunen 3.5 millioner. I praksis utbetaler kommunen en del omsorgsstønning til foreldre, slik at dette tapet i praksis vil kunne være mindre. Dessuten har vi i nullalternativet antatt at kommunen kommer relativt sent inn med bolig til målgruppen. Jo mindre tidsforskjell mellom eieetablering og det etterfølgende (tilsvarende) leietilbudet, desto mindre betydning får tjenestekostnaden. Allikevel viser beregningene at til tross for gunstige statlige finansieringsordninger når det gjelder oppføring av boliger, kan tjenestekostnadene dominere kostnadsbilde for kommunen.

5.7.2 Leie versus eie for kommunen

Ser vi bort de kommunaløkonomisk disincentiver når det gjelder tjenestekostnaden forbundet med overgangen fra foreldrehjemmet til egen bolig, og kommunen i stedet ønsker å komme målgruppen og foreldrene i møte med bolig og tjenester på et tidlig tidspunkt, hvilken rolle spiller valget av eie versus leie for kommunen? Hvilke økonomiske incentiver til å leie ut fremfor å selge boligen til målgruppen til redusert pris (ved å «omgjøre» prosjektrettede tilskudd til individrettede tilskudd)?

For å svare på dette spørsmålet skal vi ta utgangspunkt i et enkelt regneeksempel for å frem hovedprinsippene.

Vi vil operere med følgende antagelser.

- Vi tar utgangspunkt i en omsorgsbolig som koster 3.1 millioner å oppføre.
- Tilskuddene utgjør 75 prosent av oppføringskostnaden.
- Kommunen tar opp lån på resten (775 000) til 2.5 prosent rente og 30 års nedbetaling. Annuiteten utgjør årlig 37 000
- Investeringstilskuddet er bundet i boligen i 30 år. Kommunen selger boligen til markedsverdien etter 30 år.
- Vi ser for enkelhetens skyld bort fra inflasjon. Verdiutvikling i eiendomsmarkedet er slik at boligens verdi gitt jevnlig vedlikehold, holder sin verdi på 3.1 millioner.
- Kommunen leier ut boligen til gjengs leie som tilsvarer 10 000 månedlig. Vi antar leienivået er uendret gjennom 30 års perioden.
- Drifts- og vedlikeholdskostnaden utgjør 1 prosent av boligens oppføringskostnad og utgjør årlig 31 000
- Leieoverskuddet (leieinntekter-drift og vedlikehold- annuiteten) utgjør årlig 52 000.

Basert på disse antagelsene kan vi stille opp en oversikt gevinster og kostander å leie ut oppført omsorgsbolig i en periode på 30 år (i stedet for å selge boligen til målgruppen)

| | |
|--------------------------------------|-----------|
| Samlete leieinntekter | 3 600 000 |
| Samlet drift og vedlikehold | 930 000 |
| Samlet annuitetsbetalinger | 110 000 |
| <hr/> | |
| Leieoverskudd(ikke-diskontert) | 2 560 000 |
| Salgsgevinst av omsorgsbolig | 3 100 000 |
| <hr/> | |
| Samlet gevinst av å leie ut | 5 660 000 |
| <hr/> | |
| Diskontert leieoverskudd | 899 186 |
| Diskontert salgsgevinst | 961 000 |
| <hr/> | |
| Samlet diskontert gevinst av leie ut | 1 860 186 |

Ved at avstå fra å selge boligen til målgruppen, så generer kommunen potensielt betydelige kommunaløkonomiske gevinster. Ser vi bort fra diskontering og betydningen av valget av diskonteringsrate, så vil utleie av omsorgsbolig til målgruppen generere over en 30 års periode leieinntekter på 3.6 millioner og et leieoverskudd på over 2.5 millioner. Når kommunen selger omsorgsbolig etter 30 år gir dette et tilskudd til kommuneøkonomien på til sammen 5.66 millioner. Bruker vi samme diskonteringsrente på 4 prosent som vi brukte i nytte-kostanalysen, blir samlet nettogevinst betydelig mindre, men vil allikevel bli 1.86 millioner. Beregningene er først og fremst ment å være illustrerende for de potensielle kommunaløkonomiske dis incentiver kommunen har til å bruke disposisjonformsnøytrale tilskudd til andre formål enn eieetablering av målgruppen. Det er særlig to faktorer som driver dette resultatet. Tilskuddene gir kommunene rimelige boliger, som dermed har lav kapitalkostnad. Kommunene kan utnytte dette kommunaløkonomisk ved å bruke gjengsleie- prinsippet for husleiefastsettelse som potensielt gir kommunene en betydelig positiv differanse mellom leieinntekter og leiekostnader. Gjengs leie er mye brukt som prinsipp for fastsettelse av husleie i kommunale boliger. Dette gir kommunene gode økonomiske grunner til ikke arbeide aktivt for å øke eieandelen i målgruppa, selv i tilfeller hvor kommunen jobber aktivt for å tilpasse og bedre boligtilbudet til målgruppen.

5.8 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet presentert en modell for nytte- og kostnadsvirkninger for etablering av målgruppen i eid bolig (i bofellesskap med personalbase), sammenlignet med tilfellet hvor kommunen på et senere tidspunkt kommer på banen med et tilsvarende tilbud. Beregningen tar utgangspunkt i etableringen av et representativt tilfellet for én person med utviklingshemming tidlig i 20-årene med to pårørende foreldre. Modellens resultat er at slike eietiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomme, med anslag på samlet neddiskontert nettonytte på 2.8 millioner. Dette resultatet er imidlertid beheftet med betydelig usikkerhet på grunn av usikkerheten i anslagene på parameterne modellen bygger på.

Konklusjonen viser allikevel en viss robusthet ved at lønnsomhetskonklusjonen består en sensitivitetsanalyse av flere nøkkelparametere i modellen. Statistikk gir pålitelig holdepunkter av at målgruppen som er over 18 år og fortsatt bor hjemme hos foreldrene, og som eietablering er aktuelt for, ligger på rundt 3200 personer. Mangel på kunnskap om den geografiske og aldersmessige fordeling av disse, gjør aggregeringen vanskelig og usikker. Anslagene varierer med 3 til 9 milliarder, men er igjen beheftet med ubetydelig usikkerhet.

At eieetablering av målgruppen er god samfunnsøkonomi er ikke ensbetydende med at det er god kommuneøkonomi. Mens fordelsvirkninger er tatt ut den samfunnsøkonomiske analysen, spiller de en nøkkelrolle i den kommunaløkonomiske analysen. Flere av nytte- og kostnadsvirkningene faller bort, eller blir sterkt redusert. I noen tilfeller er det som er en kostnadspost for staten, en inntektskilde for kommunen (og vice versa). Byggeprosjektene med nye boliger for målgruppen kan innebære en betydelig samfunnsøkonomisk kostnad. For kommunen derimot innebærer disse boligene ingen kostnader, og momskompensasjon medfører at boligene isolert sett til og med kan gi kommunene et finansielt overskudd. Allikevel innebærer disse prosjektene ikke nødvendigvis noe samlet pluss for kommuneøkonomien. Ved overgangen til egen bolig overtar kommunen ansvar for omsorgsoppgavene som de pårørende tidligere har utført mens de utviklingshemmede har bodd i foreldrehjemmet. Selv om kommunene i noen tilfeller kompenserer foreldrene gjennom omsorgslønn for noe av tjenesteproduksjonen, så vil kommunens overtagelse tjenesteansvar som overgangen til egen bolig medfører, utgjøre en betydelig kostnad for kommunen som ikke motsvares av andre økonomiske gevinster for kommunen, for eksempel gjennom økte skatteinntekter som følge av økt avlastning for de pårørende.

Selv om kommunene oppfører nye boliger til målgruppen og er villig til å ta den økte tjenestekostnaden, så har kommunen valget om å leie dem ut, eller omgjøre tilskuddene til oppføring til tilskudd for eieetablering for målgruppen. Kommunen vil imidlertid ha sterke incentiver til å velge å leie ut boligene i stedet. Særlig gjelder dette hvis kommunen bruker gjengs leie som husleiefastsettelsesprinsipp, som mange kommuner gjør. Gevinstene kommunen kan ta ut ved i stedet å leie til personer i målgruppen, kan være en viktig årsak til at relativt få kommuner synes å oppfatte eieetablering for målgruppen som et viktig hensyn.

6 Oppsummerende konklusjon

Mens boligeie er en realitet for majoritetsbefolkningen, gjelder det i liten grad for målgruppen. 80 prosent av majoritetsbefolkningen er boligeiere, mot kun anslagsvis 10 prosent av personer med utviklingshemming. I stedet bor majoriteten av utviklingshemmede over 18 år hos foreldre (i påvente av en tilpasset kommunal utleiebolig) eller i en kommunal bolig. I tillegg har kommunene ofte et begrenset tilbud av kommunale boliger som er tilpasset målgruppens behov. Det betyr at målgruppens valgmuligheter og selvbestemmelse også er begrenset. I tillegg er det ofte lang ventetid før kommunen kommer med et tilstrekkelig egnet botilbud. I mellomtiden lar mange foreldre barna bli boende hjemme. På grunn av lang ventetid på kommunal bolig, er det ikke uvanlig at overgangen fra foreldrehjemmet først skjer i slutten av 20-årene. På grunn av liten valgfrihet og selvbestemmelse, samt lite innslag av eie, kan bosetting av målgruppen i liten grad sies å være i samsvar med målene om normalisering og integrering. Siden kommunene i hovedsak organiserer sitt tjenestetilbud ut ifra boligbaser i tilknytning til utleieboligene, vil målgruppen og de pårørende i ventetiden i mange tilfeller motta et mer begrenset tjenestetilbud sammenlignet med det de får i en kommunal utleiebolig. For de pårørende kan manglende avlastning og tilgang på kommunale tjenester i ventetiden ha innvirkning på de pårørendes arbeidsdeltagelse.

I NIBR-rapporten *Eie-etablering for personer med utviklingshemming – virkemidler og mulighetsrom* (NIBR-rapport 2018:17) ble det påvist at målgruppen gjennom tilgang til ulike tilskudd og gunstige låneordninger har økonomisk evne til å bli boligeiere, også i områder med høyt boligprisnivå, selv om målgruppen gjennomgående har lave inntekter. Sett fra målgruppen og de pårørendes side er altså virkemidlene tilstrekkelig dimensjonert til å sikre at målgruppen har økonomisk evne til å bli boligeiere. Sett fra kommunens side er disse virkemidlene tilstrekkelige til å oppføre nye tilpassede boliger for målgruppen som for kommunens del er selvfinansierende. Dette er en stor fordel, ettersom kommunens tilbud av tilpassede boliger for målgruppen på mange steder ikke er tilstrekkelig (NOU 2016:17). Allikevel er det flere utfordringer når det gjelder å øke antallet tilpassede boliger til målgruppen og gjøre en større andel av målgruppen til boligeiere selv om de har økonomisk evne. Formålet med rapporten har vært å belyse disse utfordringene. En viktig utfordring er at tilskuddene som brukes til å oppføre nye boliger, i hovedsak investeringstilskuddet og momskompensasjon, er det kommunen som søker om å få. I tillegg kan tilskuddene brukes både til å oppføre nye eieboliger og nye kommunale utleieboliger. Tilskuddene er således disposisjonsformnøytrale, og det er opp til kommunen å bestemme på hvilken måte tilskuddene skal brukes (eie eller leie). Som rapporten viser, er det ikke uten videre gitt at det er økonomiske fordelaktig for kommunen å bruke tilskuddene i forbindelse med eie-etablering av målgruppen (kapittel 5).

Enda viktigere er hvorvidt kommunen faktisk ønsker å søke på slike tilskudd fra staten. Selv om de gir kommunene mulighet til å oppføre flere selvfinansierte utleieboliger (eller selveide omsorgsboliger med kommunal disposisjonsrett hvis

tilskuddene brukes til eieetablering), vil en økning av antall tilpassede boliger også kunne føre til en betydelig økning i tjenestekostnadene for kommunen. Dette henger sammen med at kommunene i hovedsak organiserer sitt tjenestetilbud i form av boligbaser tilknyttet samlokaliserte omsorgsboliger, og i langt mindre grad i form av ambulerende tjenester (NOU 2016:17). Når det blir flere boliger, blir færre boende i foreldrehjemmet. Når overgangen fra foreldrehjemmet skjer raskere, vil kommunen overta en større del av omsorgsoppgavene som tidligere har blitt utført av foreldrene, noe som øker kostnadene for kommunen.

De prosjektrettede virkemidlene (investeringstilskudd og momskompensasjon) utgjør opp til 70 prosent av oppføringskostnaden. I kombinasjon med gunstige låneordninger fra Husbanken (startlån og grunnlån) vil oppføring av nye boliger være selvfinansierende for kommunen. Men for kommunen vil oppføring av flere boliger kunne forbindes med en del ekstra tjenestekostnader. I tillegg, om kommunen velger å utnytte tilskuddene til oppføring av boliger, er det ikke gitt at det er lønnsomt for kommunen å selge boligene videre til målgruppen på gunstige betingelser. Det kan være mer lønnsomt i stedet å leie dem ut, en løsning som er og har vært den mest vanlige for kommunene. Uansett, for at flere personer med utviklingshemming skal bli boligeiere, er det ikke tilstrekkelig at virkemidlene er sterke nok til å gi dem økonomisk evne til å bli boligeiere; det er i tillegg nødvendig at kommunen velger å ta en aktiv rolle i å fremskaffe flere tilpassede boliger og bestemmer seg for å videreselge disse til målgruppen fremfor å leie dem ut. I rapporten har derfor følgende problemstillinger blitt belyst:

5. Hva er kommunenes vurderinger og praksis rundt valg av disposisjonsform (eie eller (kommunal) leie)?
6. Hva er pårørendes vurderinger, erfaringer og preferanser rundt valget av disposisjonsform?
7. Hva er de kommunal- og samfunnsøkonomiske konsekvensene av valget av disposisjonsform? Hva betyr boligeie økonomisk sett for målgruppen og de pårørende, for kommunene og for samfunnet som helhet?
8. I hvilken grad legger de kommunaløkonomiske konsekvensene av eie føringer for valget av disposisjonsform ved oppføring av nye tilrettelagte boliger for målgruppen?

Vi vil starte med kort å oppsummere hovedfunnene i 6.1–6.4, før vi avslutningsvis drøfter implikasjonene disse har for arbeidet med å legge til rette for at flere personer med utviklingshemming kan bli boligeiere.

6.1 Betydning av eie for målgruppen og de pårørende

Muligheten for at de pårørende (eller beboerne selv) får være med på å påvirke beboersammensetningen og være med å velge naboene sine, har vært et viktig argument for pårørende som går sammen med andre i egne boligprosjekter der beboerne eier boligen. Det er viktig å være trygg på at barnet kan bo ett sted hele livet og kjenner naboene. Behovet for forutsigbarhet går igjen hos flere av

foreldrene: forutsigbare utgifter, forutsigbar livssituasjon, stabilitet, sosialt nettverk og trygghet for dem. Enkelte sier imidlertid også at eie har medført en del oppfølging fordi kommunen ikke har vært tilstrekkelig «på banen». Andre påpeker at eie har gitt mulighet til å jobbe mer, gjennom å øke stillingsprosenten.

6.2 Hvordan jobber kommunene med boligetablering av målgruppen?

Litt over halvparten av de største kommunene i Norge sier at de har svært god oversikt over bosituasjonen for personer med utviklingshemming i kommunen. Nær en fjerdedel av målgruppen bor hos foreldre, og nesten ingen i sykehjem eller institusjon. Seks av ti bor i såkalte samlokaliserte boliger, mens 16 prosent bor i den ordinære boligmassen. Av de som bor i egen selvstendig bolig, var sju av ti leietakere.

I kommuneundersøkelsen går et skille mellom kommunene som i liten grad er opptatt av og de som i stor grad er opptatt av å tilrettelegge for at målgruppen skal eie bolig. Disse to gruppene er omtrent like store. Tallgrunnlaget er imidlertid for lite til å kunne avdekke systematiske forskjeller mellom disse kommunekategoriene.

Eksisterende kommunale utleieboliger brukes i stor grad som et tilbud til målgruppen. Kommuner som har kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte, bosetter i liten grad målgruppen sammen med andre grupper i den boligsosiale politikken. Vi tolker det derfor som en vanlig praksis at en kommunalt eid bolig blir tildelt personer i målgruppen når boliger frigjøres.

Det går et skille mellom virkemidler som kommunen bruker som tiltakshaver ved oppføring av nye boliger for målgruppen, og de virkemidler som brukes når slike boliger selges som eide boliger til beboere. Alle kommunene bruker investeringstilskudd til omsorgsboliger, to av tre bruker momskompensasjon, og halvparten tilskudd til utleieboliger. Når beboer skal kjøpe boligen, brukes startlån av så å si samtlige kommuner, mens rundt to av tre både bruker tilskudd til tilpasning, tilskudd til etablering og statlig bostøtte. Bostøtte er ikke en del av finansieringen, men kan ha betydning for innvilgelse av startlån.

Det er til dels en sammenheng mellom bruken av virkemidlene og i hvilken grad kommunene synes ordningene er tilstrekkelige. Bare halvparten av kommunene bruker tilskudd til utleieboliger, og de rapporterer at de i liten grad synes dette virkemiddelet er tilstrekkelig. Bostøtte er unntaket – det brukes der det er mulig, men er i mindre grad tilstrekkelig. Startlån er det virkemiddelet som flest kommuner i middels og i stor grad rapporterer som tilstrekkelig for å etablere målgruppen i eid bolig. De fleste kommuner rapporterer at tilskudd til omsorgsboliger og momskompensasjon er tilstrekkelige eller gode nok virkemidler for å bosette målgruppen.

Visshet om en fast/permanent bolig (uten ufrivillig flytting), forutsigbarhet, selvstendighet, styrket selvfølelse, bo som andre, større integrering i samfunnet, det å «eie noe» samt økonomisk trygghet og økonomisk fordelaktig, er stikkord

som går igjen i mange av kommunenes svar om fordelene ved å eie. Det hevdes imidlertid at foreldre ofte er utrygge ved bosetting i egen eid bolig, og at de mener det er tryggest for deres barn å leie. Når beboer kjøper en eid bolig i den ordinære boligmassen, sier flere kommuner at det kan forekomme risiko for sosial isolasjon og ensomhet. En slik bosituasjon setter høyere krav til egen evne til å sosialisere seg. Mange har behov for sosialt fellesskap med andre personer som de går godt overens med.

Eie gir større økonomisk frihet med årene gjennom nedbetaling av lån. Ved eie har en også større mulighet for å gjøre endringer på boligen innvendig, og eie fremmer ivaretagelse av boligen. Også pårørende er mer opptatt av å bistå med ivaretagelse av boligen når den er eid. På den annen side fremheves det at beboer i eid bolig er mer avhengig av at pårørende stiller opp med praktisk bistand. Beboerne i eide samlokaliserte boliger har ulike økonomiske forutsetninger, og dermed ulike muligheter til å delta i samarbeidsprosjekter.

En ulempe ved eie er å måtte selge og flytte som følge av at beboer ikke trives. Momenter som nevnes, er risiko knyttet til lån, felleskostnader, oppgaver i borettslag knyttet til forventninger om å bidra, diskriminering dersom boligen ligger i et vanlig borettslag, og generelt fordommer mot målgruppen. Høye boligpriser kan gjøre det vanskelig å betjene et boliglån med det inntektsnivået målgruppen har. Også vergemål vedrørende lån nevnes – den som skal kjøpe kan føle seg umyndiggjort.

De kommunale tjenestene som ytes blir dyrere hvis mange bosetter seg utenfor samlokaliserte boliger. Når mange eier, kan driften bli mindre effektiv fordi kommunen i mindre grad kan beslutte hvor målgruppen skal bo eller sette sammen egnede beboergrupper, slik de kan i kommunale utleieboliger. Ved store hjelpebehov kan det være utfordrende å rekruttere og opprettholde et godt fagmiljø dersom omfanget av frittstående boliger er stort.

6.3 Konsekvenser for samfunnet av etableringstiltak

Vi så i kapittel 5 på nytte- og kostnadsvirkninger for etablering av målgruppen i eid bolig (i bofellesskap med personalbase), sammenlignet med tilfellet hvor kommunen på et senere tidspunkt kommer på banen med et tilsvarende tilbud. Beregningen tok utgangspunkt i etableringen av et representativt tilfelle for én person med utviklingshemming tidlig i 20-årene med to pårørende foreldre. Modellens resultat er at slike eietiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomme, med anslag på samlet neddiskontert netto nytte på 2.8 millioner. Dette resultatet er imidlertid beheftet med betydelig usikkerhet som følge av usikkerheten i anslagene på parameterne modellen bygger på. Konklusjonen viste likevel robusthet ved en sensitivitetsanalyse av flere nøkkelparametere i modellen. Gjennomgang av statistikk og tidligere forskning gir pålitelige holdepunkter for at målgruppen som er over 18 år og fortsatt bor hjemme hos foreldrene, og der det således er aktuelt med eieetablering i overgangen fra foreldrehjemmet, ligger på rundt 3200 personer. Mangel på kunnskap om den geografiske og aldersmessige

fordeling av disse, gjør aggregeringen vanskelig og usikker. Anslagene varierer med 3 til 9 milliarder, men er igjen beheftet med ubetydelig usikkerhet.

6.4 Konsekvenser for kommunenes økonomi

At eieetablering av målgruppen er god samfunnsøkonomi, er ikke ensbetydende med at det er god kommuneøkonomi. Mens fordelsvirkninger er tatt ut i den samfunnsøkonomiske analysen, spiller de en nøkkelrolle i kommuneøkonomi. Flere av nytte- og kostnadsvirkningene faller bort eller blir sterkt redusert. I noen tilfeller er en kostnadspost for staten, en inntektskilde for kommunen (og vice versa). Byggeprosjektene med nye boliger for målgruppen kan innebære en betydelig samfunnsøkonomisk kostnad. For kommunene, derimot, innebærer disse boligene ingen oppføringskostnader. Tvert imot kan momskompensasjon medføre at boligene isolert sett gir kommunen et finansielt overskudd. Likevel innebærer disse prosjektene ikke nødvendigvis noe samlet pluss for kommuneøkonomien. Ved overgangen til egen bolig overtar kommunen ansvar for omsorgsoppgavene som de pårørende tidligere utførte mens de utviklingshemmede bodde i foreldrehjemmet. Selv om kommunene i noen tilfeller kompenserer foreldrene gjennom omsorgslønn for noe av tjenesteproduksjonen, vil kommunens overtagelse av tjenesteansvar, som overgangen til egen bolig medfører, kunne utgjøre en betydelig kostnad for kommunen. Denne kostnaden motsvares ikke av andre økonomiske gevinster for kommunen, for eksempel gjennom økte skatteinntekter som følge av økt avlastning for de pårørende.

Selv om kommunen utnytter investeringstilskuddet og momskompensasjon til å øke kommunens tilbud av tilpassede boliger (med tjenester), så vi i kapittel 5 gjennom et regneeksempel at det ikke var lønnsomt å selge tilskuddsfinansierte boliger videre til målgruppen på gunstige betingelser. I stedet ville det være mer gunstig for kommunene å beholde boligen selv og leie dem ut til målgruppen til gjengs leie, som flere kommuner gjør.

6.5 Avsluttende diskusjon

Vi har sett at en politisk føring på feltet bosetting av personer med utviklingshemming er normalisering og integrering. Dette fordrer at målgruppen og de pårørende har autonomi og medbestemmelse knyttet til bosituasjonen; hvor og hvem man vil bo med, mulighet til å utforme boligen slik man ønsker, samt når man vil bo, altså når overgangen fra foreldrehjemmet til egen bolig skal finne sted. Rettighetsutvalget har tidligere konkludert med at politiske føringer på feltet i liten grad er oppfylt for bosettingen av målgruppen (NOU 2016:17). Særlig bemerket utvalget at det er problematisk at så få personer med utviklingshemming eier egen bolig (om lag 10 prosent). Økt eie blant målgruppen vil innebære en normalisering i seg selv, siden dette er den klare statistiske normen for hvordan majoritetsbefolkningen bor (80 prosent). Eie vil også kunne bidra til i betydelig grad å øke autonomi og selvbestemmelse knyttet til egen bosituasjon. I praksis bor majoriteten av målgruppen i kommunale utleieboliger eller i foreldrehjemmet (i påvente av kommunal bolig). Imidlertid fant NIBR i rapporten *Eie-etablering for personer med utviklingshemming – virkemidler og mulighetsrom* at virkemidlene, sett i sammenheng, gir målgruppen økonomisk

evne til å bli eier, også i markeder med høyt prispress. Som vi har sett i rapporten, krever utnyttelsen av eiepotensialet til målgruppen at kommunen velger å bruke disposisjonsformnøytrale tilskudd til eieformål. Incentivene til dette er imidlertid i begrenset grad til stede. Dette vanskeliggjør potensielt arbeidet med å øke eieandelen blant målgruppen. Rettighetsutvalgets gjennomgang av ulike boligsosiale handlingsplaner i ulike kommuner kom fram til at kommunene «i liten grad jobber for at flere utviklingshemmede settes i stand til å eie egen bolig» (NOU 2016:17). Vår kommuneundersøkelse tilsier at bildet er mer sammensatt, og at flere kommuner er opptatt å legge til rette for at målgruppen i større grad kan eie, manglende økonomiske incentiver til tross. Noen kommuner (f.eks. fra politikernes side) trekker således inn mer samfunnsøkonomiske hensyn, som potensielt går ut over det rent kommunaløkonomiske, og som kan føre til at selv om det kommunaløkonomiske regnestykket går i minus, så er kommunen villig til å subsidiere dette området ved å overføre midler fra andre budsjettposter. Bærum kommune fra kapittel 3 er eksempel på en kommune som har et slikt perspektiv. Begrunnelsen deres for en aktiv tilnærming er *«det er et faglig og etisk perspektiv som står sterkt i kommunen at også for denne målgruppen er det viktig å flytte hjemmefra, få sitt eget og leve voksenlivet sitt.»* Økonomiske incitament (eller mangel på dem) er således ikke nødvendigvis avgjørende for kommunens politikk. Men hvis incitament uteblir, fordrer dette at kommunen har et tilstrekkelig økonomisk handlingsrom til å handle på tvers av dem. Et slikt handlingsrom vil ikke alle kommuner nødvendigvis ha.

Rapporten har gjennomført en nytte-kostanalyse som tilsier at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å legge til rette for boligeie blant målgruppen. Selv om beregningene er beheftet med en del usikkerhet, fungerer de som et nyttig referansepunkt for kommunenes incentivstruktur når det gjelder valg av disposisjonform for tilskudd som både kan brukes til eie- og leieformål. Det er potensielt problematisk hvis det som er lønnsomt for kommunen, ikke er lønnsomt for samfunnet, og omvendt. For i større grad harmonisere kommunal- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, kan dermed være hensiktsmessig med en gjennomgang og vurdering av virkemidlene (juridiske og økonomiske) på feltet. Det vil imidlertid ligge utenfor rekkevidden for denne rapporten å komme med konkrete løsningsforslag til hvordan en slik harmonisering best bør oppnås.

Litteratur

- Aarland, K. (2011). En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet. NOVA-notat
- Aarland, K. (2012) Eieretablering blant hushold med lave inntekter. Sluttrapport til Husbanken for prosjektet; Effekter av boligsosiale virkemidler på individnivå - fokus på eieretablering. NOVA Notat 8/2012
- Anvik, C. H. (2011): *Bo- og boligforhold for unge som står utenfor ordinær opplæring og arbeid*. NF-notat nr 1004/2011. Nordlandsforskning.
- Astrup, K., L.C. Monkerud, R. Barlindhaug og K. Aarland, K. (2011). *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet*. NOVA-notat
- Aarland, Kristin (2012) *Eieretablering blant hushold med lave inntekter. Sluttrapport til Husbanken for prosjektet; Effekter av boligsosiale virkemidler på individnivå - fokus på eieretablering*. NOVA Notat 8/2012
- Astrup, Kim og Kristin Aarland (2013). *Økonomisk risiko og boligeie*. NIBR-rapport 2013:28. Oslo: NIBR
- Astrup, K. C, Monkerud, L, Ruud, M. E., Barlindhaug, R og Aarland, K (2014). *Hva er god startlånspraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen*. NIBR-rapport 2014:27. Oslo: NIBR.
- Astrup, K., L.C. Monkerud, M.E. Ruud og K. Aarland (2015) *Kommunens praktisering av startlånsordningen – effekter av den nye forskriften*. NIBR-rapport 2015:27. Oslo: NIBR
- Blakstad, Kjellfrid (2007) *Tjenesteyting sett fra yrkesutøveres ståsted*. Innlegg NFUs Boligkonferanse 12. november 2007
- Brevik, I og Høyland, K (2007) *Utviklingshemmedes bo- og tjenestesituasjon 10 år etter HVPU-reformen*. Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF 2007.
- Direktorat for økonomistyring (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utreddinger/Veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.pdf>
- Hagen, Kåre P. (2005): *Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Kittelsaa, A. og J. Tøssebro (2011) *Store bofelleskap for personer med utviklingshemming*. NTNU Samfunnsforskning, Rapport 2011
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2011:15 *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*. Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning. Oslo 2011
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2016:17 *På lik linje. Åtte løfter for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon,
Informasjonsforvaltning. Oslo 2016

Ruud, M. E og Nørve, S (2012a) *Når skal jeg flytte hjemmefra? Erfaringer med boliganskaffelse for ungdom med utviklingshemming*. NIBR-rapport 2012:28. Oslo: NIBR.

Ruud, M.E (2015) *Samlokaliserte boliger for personer med utviklingshemming – arealfordeling og bruk av fellesrom*. NIBR-rapport 2015: 18. Oslo: NIBR.

Ruud, Marit Ekne og Kim Astrup(2018). *Eie-etablering for personer med utviklingshemming- virkemidler og mulighetsrom*. NIBR-rapport 2018:17.

Skog Hansen, I. L og Grødem, A. S (2012) *Samlokaliserte boliger og store bofellesskap. Perspektiver og erfaringer i kommunene*. FAFO-rapport 2012:48.

Sönderström, S. og J. Tøssebro (2011) *Innfridde mål eller brutte visjoner. NTNU Samfunnsforskning, Rapport 2011*

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

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

Vedlegg

Oversikt over modellens parameteranslag og antagelser

Nyttekostanalyse for etablering av personer med utviklingshemming som skal boettes i bofelleskap med personalbase som skal organiseres som borettslag. Tiltaket som det skal utføres nytte-kostanalyse av etablering av en person utviklingshemming i begynnelsen av 20-årene- i eid bolig (antar investeringstilskudd, momskompensasjon og startlån brukes). Nullalternativet: Foreldrene mottar kommunalt utleie tilbud i samlokalisert med tjenestebase 10 år senere og personen blir i stedet boende i foreldrehjemmet i påvente av denne boligen. Både tiltak og boligtilbudet i nullalternativet er nyoppførte boliger som har både en oppføringskostnad og skattefinansieringskostnad. I analysene ser vi for enkelhetens skyld bort fra inflasjon. Reelle og nominelle størrelser blir således sammenfallende. En viktig antagelse i analysen er at avlastning som en indirekte virkning av eietiltaket har effekter på arbeidstilbudet hos de pårørende. Vi legger til grunn således at eietiltaket påvirker det samlede arbeidstilbudet.

Generelle parametre

| | |
|----------------------------|------|
| diskonteringsrate | 0,04 |
| skattefinansieringskostnad | 0,2 |

Boligfinansiering

| | |
|--|-----------|
| boligstørrelse (i kvm) | 45 |
| markedsleie(gjengs leie) | 2 533 |
| boligpris på nyoppføring ordinær bolig(inkl tomt, bygg, prosjektering) i Oslo | 70 000 |
| boligpris på nyoppføring bolig i bofelleskap med fellesareal og personalbase(inkl tomt, bygg, prosjekteri | 75 000 |
| totalpris ordinær(kommunalt utleie) | 3 150 000 |
| totalpris omsorgsbolig(eie) | 3 375 000 |
| byggekostnad andel av total pris | 0,70 |
| investeringstilskudd andel av totalpris på omsorgsboliger | 0,45 |
| Totale subsidier (investeringstilskudd og momskompensasjon) | 2 109 375 |
| Skattefinansieringskostnad | 421 875 |
| totalpris omsorgsbolig med skattefinansieringskostnad(eie) | 3 796 875 |
| Totalpris omsorgsbolig med skattefinansieringskostnad(leie) | 3 543 750 |
| sats drift og vedlikehold i bofelleskap(andel av oppføringskostnad) | 0,005 |
| sats drift og vedlikehold i ny ordinær bolig(andel av kjøpesum) | 0,005 |
| årlig boligrealprisvekst (forutsatt vedlikehold) | 0 |
| restverdifaktor | 1 |

Parametre på lønn

| | |
|-----------------------------|-------|
| Arbeidsgiveravgift | 0,141 |
| Gj brutto reallønn per time | 307 |
| Brutto reallønnskostnad | 350 |
| gj skattesats på lønn | 0,265 |
| Nettoreallønn | 225 |

Parametre på tjenestebehov og produktivitet hos foreldrene og kommunen

| | |
|--|------|
| Målgruppen primære omsorgsbehov(målt i timer per dag av foreldrenes tjenesinnsats) | 6,00 |
| foreldresproduktivitet som andel av kommunens produktivitet i omsorgstjenester(uten stordriftsfordeler) | 0,85 |
| Målgruppen primære omsorgsbehov(målt i timer per dag av kommunearbeidsinnsats) | 5,10 |
| reduksjons kommunens gjennomføringstid av målgruppen omsorgsbehov som følge av stordriftsfordeler | 1,53 |
| stordriftfordel | 0,3 |

Parametere på arbeidsdeltagelse og fritid

| | |
|--|---------|
| Økt arbeidsdeltagelse som følge av avlastning ved bosetning av målgruppen i bofelleskap(i timer per dag | 2,5 |
| Økt fritid | 3,50 |
| Sannsynligheten av for eietiltaket redusere arbeidsledighet blant foreldregruppen | 0,075 |
| Årsverk i timer | 1750,00 |
| Forhindret arbeidsreduksjon(trygding) ved utelatt avlastning, gjennomsnittseffekt målt i timer | 1,00 |

Målgruppens og pårørendes nyttervurderinger av ulike boalternativ*Målgruppens nytte av ulike boalternativ:*

| | |
|---|---------|
| bo hos foreldrene(andel mellom 0 og 1 av gjengs leie i frittstående bolig) | 0,6 |
| frittstående bolig gjengsleie per måned | 9498,75 |
| bofelleskap leie (1+ andel av gjengsleie i frittstående bolig) | 1 |
| bofelleskap eie (1+ andel av gjengsleie i frittstående bolig) | 1,3 |
| Foreldrenes nytte av ulike boalternativ: | |
| bor hos foreldrene | 0 |
| frittstående bolig(andel mellom 0 og 1 av andel) | 0,2 |
| bofelleskap leie (andel mellom 0 og 1 av gjengs leie i frittstående bolig) | 0,3 |
| bofelleskap eie (andel mellom 0 og 1 av gjengs leie i frittstående bolig) | 0,6 |
| markedsleie | 9900 |
| måned leie av hybel hos foreldrene | 6250 |
| verditillegg for leie per måned(prosent av månedsleie) | 0,1 |
| verditillegg for eie per måned(prosent av månedsleie) | 0,2 |
| nytte av leie for målgruppen per måned | 10395 |
| nytte av eie for målgruppen per måned | 11880 |
| gjengs leie | 3000 |
| versettelse for hver foreldre av eie (i prosent målgruppen) | 0,5 |
| versettelse for hver foreldre av leie (i prosent målgruppen) | 0,35 |