



Byrådssak /19

Saksframstilling

Vår referanse: 2017/03879-52

Nye prinsipper for kommunens involvering i privat samlokaliserte boliger for personer med funksjonshemninger

Hva saken gjelder:

1.0 Bakgrunn

I løpet av de siste årene har foreldre til barn med funksjonshemninger gått sammen om å opprette boligprosjekter slik at deres voksne barn kan flytte i egen bolig. Beboere i slike boligprosjekter er hovedsakelig personer med utviklingshemming. Det er nå til sammen etablert seks private boligprosjekter. Disse private boligprosjektene omtales også som privat samlokaliserte boliger i byrådssaken.

I de private boligprosjektene er det i tillegg til beboernes leiligheter en ekstra leilighet som benyttes til personalbase og fellesareal for beboerne. En slik leilighet omtales som en fellesleilighet i byrådssaken. I flere boligprosjekter eier kommunen en slik fellesleilighet. I tre boligprosjekter er det beboerne selv som eier en fellesleilighet, og kommunen leier i disse tilfellene fellesleilighetene.

Fellesleiligheten benyttes både til personalbase for ansatte og til oppholdsrom for beboerne (fellesareal) uavhengig av om kommunen eier eller leier fellesleiligheten. Beboerne betaler en egenandel for bruken av fellesarealet både når kommunen eier eller leier fellesleiligheten. Denne egenandelen er anslagsvis 400-800 kr. per måned.

I byrådssak 1013/15¹ ble det vedtatt et prinsipp om at kommunen skulle leie fellesareal og personalbase i slike boligprosjekter. Basert på de erfaringer kommunen nå har gjort seg, foreslås det nye føringer for kommunal involvering i privat samlokaliserte boliger.

2.0 Fremtidige prinsipper

2.1 Innledning

De private boligprosjektene har vært viktige for å sikre at flere personer med funksjonshemninger/utviklingshemming får egen bolig, og for å redusere boligkøen. Kommunen har nå flere års erfaring med slike private boligprosjekter, og foreslår nye prinsipper for kommunal involvering i privat samlokaliserte boliger. Disse nye prinsippene drøftes i punktene 2.2- 2.5.

2.2 Bør kommunen eie eller leie en tjenestebase?

Når nye private boligprosjekter etableres og det er behov for personalfasiliteter, vil det etableres en tjenestebase. Tjenestebasen skal inneholde nødvendige arealer for personale. I

¹ Byrådssak 1013/15: Privat initierte bofelleskap for utviklingshemmede, prinsipper knyttet til fellesareal

tillegg skal det være mulig å invitere beboere inn til aktiviteter i tjenestebasen. Dette kan være felles måltider og andre sosiale tilstelninger.

Kommunen har erfaring med å både eie og leie fellesleiligheter. Både som eier og leier kan kommunen styre bruken av arealet, men som eier vil kommunens styringsrett som hovedregel være sterkere, for eksempel når det skal utarbeides felles regler for bruk av tjenestebase.

Endringer i personalbehov kan medføre at kommunen i perioder har behov for å benytte tjenestebasen på en annen måte. Dersom kommunen eier en tjenestebase kan kommunen bedre sikre at personalfasiliteter utformes i samsvar med lover og forskrifter, også dersom det kommer nye forskriftskrav knyttet til arbeidsplasser. Kommunen kan også tilpasse tjenestebasen dersom det blir behov for økt bemanning.

Oppstår det konflikter i sameiet om bruken av arealene, kan det være krevende for kommunen å stå som leietaker. Det kan tenkes at et flertall av eierne ser det som hensiktsmessig at leieavtalen med kommunen sies opp og arealet heller benyttes til andre formål. For kommunen kan dette føre til at tjenesteytingen til de som utgjør et mindretall og som har behov for mer omfattende tjenester, blir uforholdsmessig kostnadskrevende.

For beboerne kan det oppleves som en ulempe at kommunen eier, da de får noe mindre mulighet til å styre bruken av tjenestebasen. Samtidig står det beboerne fritt å etablere egne fellesarealer dersom de ønsker dette. De må da bære kostnadene med dette selv. Uavhengig av om kommunen eier eller leier en fellesleilighet, er dagens ordning at beboerne betaler en egenandel til kommunen for bruk av fellesareal som benyttes av beboerne. Med den nye ordningen vil denne egenbetalingen falle bort for nye prosjekter. Dette utgjør anslagsvis mellom 400-800 kr per måned per beboer.

Forventninger om kommunal tilstedeværelse

Kommunen leier eller eier personalareal i flere private samlokaliserte boliger. Uavhengig av om kommunen går inn som eier eller leier av en tjenestebase vil det være en sterk forventning om kommunal tilstedeværelse. Leieavtalene som er inngått mellom kommunen og de private samlokaliserte boligene er ofte på minimum 10 år, basert på ønske om forutsigbarhet fra beboergruppens side.

Dersom kommunen eier tjenestebasen, kan kommunen vurdere å avvikle tjenestebasen om brukergruppens behov endrer seg, og det ikke lenger er behov for en tjenestebase. Dette kan bidra til en bedre bruk av fellesskapets midler. I slike tilfeller kan kommunen velge å selge eller leie ut tjenestebasen. Det kan være vanskelig å omsette en leilighet på det åpne marked dersom denne er lokalisert sammen med en bestemt brukergruppe. Alternativt kan leiligheten da selges eller leies ut til en person i målgruppen som venter på bolig.

Når Bergen kommune finner det hensiktsmessig å etablere en tjenestebase i et privat samlokalisert boligprosjekt, skal hovedregelen være at Bergen kommune kjøper en leilighet for etablering av tjenestebase.

2.3 Hvor store tjenestebehov skal beboere ha for at kommunen skal etablere en tjenestebase?

I de eksisterende boligprosjektene som er initiert av foreldre/pårørende til personer med funksjonshemninger, er det flere beboere med mindre hjelpebehov. Når beboerne har mindre hjelpebehov vil det være behov for færre ansatte. Små enheter er sårbare både med tanke på å sikre et godt fagmiljø og driftsmessig robusthet. Det vil da være et bedre alternativ å gi tjenestene ambulansetjenester. Utvikling av ny teknologi kan også endre på behovet for stedlig bemanning.

Beboernes behov kan endre seg slik at behovet for stedlig bemanning kommer først noen år etter innflytting. Dette må tas med i vurderingen når kommunen skal ta stilling til om det skal etableres en tjenestebase. Pårørende og tjenestemottakere ønsker også ofte stedlig bemanning i slike boligprosjekter.

Bergen kommune ønsker å legge til rette for at personer med større grad av omsorgsbehov også kan etablere seg i private boligprosjekter som er initiert av foreldre/pårørende til barn med funksjonshemninger. Vår anbefaling er derfor at kommunen etablerer tjenestebaser i private boligprosjekter dersom 80 % av beboerne har behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester. Når personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester etablerer seg, vil det sikre et robust fagmiljø. Kommunen legger seg her på samme nivå som staten har lagt for å gi MVA-kompensasjon. I forskrift om MVA-kompensasjon² åpnes det opp for at de som etablerer og bor i privat samlokaliserte boliger kan få tilbake merverdiavgiftene både på oppføring og drift om visse kriterier er oppfylt. Et av kriteriene er at 80 % av beboerne må ha innvilget heldøgns helse- og omsorgstjenester fra kommunen.

I denne byrådssaken benyttes samme definisjon på heldøgns helse- og omsorgstjenester som i forskrift om MVA-kompensasjon. I denne forskriften defineres heldøgns helse- og omsorgstjenester som tjenester som ytes jevnlig av hjemmetjeneste og som må ytes i tilknytning til en bolig nærmere beskrevet i forskriften.

Bruken og forståelsen av begrepet «heldøgns helse- og omsorgstjenester» kan variere³ og det kan bli endringer i definisjonen av begrepet. I Bergen kommune er praksis at tjenestemottakere som jevnlig har behov for hjemmetjeneste, inkludert nattestid, vurderes til å ha behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester. Med behov for tjenester på nattestid, menes da behov for hvilende eller våken nattevakt.

2.4 Skal Bergen kommune etablere tjenestebaser når færre enn 80 % av beboerne har behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester?

I slike tilfeller vil kommunen i hvert enkelt tilfelle vurdere om kommunen skal kjøpe en tjenestebase, i samarbeid med de aktuelle beboere/pårørende.

Dersom færre enn 80 % av beboerne har behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester kan kommunen også vurdere om det er hensiktsmessig å kjøpe flere boenheter i boligprosjektet. Kommunen vil da ha tildelingsrett på disse boligene, og vil kunne tildele boligene til personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester. Å etablere flere boliger for personer med utviklingshemming er i tråd med politisk plattform og Handlings- og økonomiplan 2019-22.

Et krav for at beboere kan få MVA-kompensasjon er at «80 % av beboerne må ha innvilget heldøgns helse og omsorgstjenester fra kommunen». Det vil være et økonomisk incitament for private å etablere boliger med en slik beboersammensetning. Dersom kommunen kjøper enkelte boliger, og tildeler dem til personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester vil man kunne hjelpe private til å komme inn under 80 % regelen som gir MVA-kompensasjon.

Dersom for få av beboerne i utgangspunktet har heldøgns helse- og omsorgstjenester, vil det være vanskelig å nå nivået på 80 %, selv om kommunen kjøper og tildeler noen boliger i prosjektet. I slike tilfeller kan kommunen likevel velge å opprette en

² Forskrift om mva-kompensasjon til kommuner mv. FOR-2003-12-12-1566

³ «HELDØGNS» Et notat om bruken av begrepet «heldøgns helse- og omsorgstjenester» i statistikk, forskning og tilskuddsforvaltning Et notat utarbeidet i samarbeid mellom Helse- og omsorgsdepartementet og KS Mars 2017

tjenestebase. Forutsetningen da er at dette gir en mer effektiv drift enn å gi tjenester ambulant.

2.5 Vil endringene føre til at flere eller færre etablerer privat samlokaliserte boliger?

Det kan være vanskelig å forutse om flere eller færre vil kjøpe egen bolig basert på foreslåtte endringer. Dersom kommunen kjøper en tjenestebase, vil beboerne slippe kostnader/leieutgifter for bruk av arealet. Dette vil oppleves positivt. Noen kan oppleve det uheldig at beboere i noe mindre grad da har kontroll over bruk av tjenestebasen. Samtidig vil kommunen legge til rette for at beboere blir invitert inn til aktiviteter i tjenestebasen.

MVA- kompensasjon kan bidra til at flere ønsker å etablere privat samlokaliserte boliger. Samtidig kan det være vanskelig å innfri kravet om at 80 % av beboerne må ha behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester. Dersom kommunen i slike tilfeller kjøper boliger i samme boligprosjekt, og tildeler dem til personer med store omsorgsbehov vil det kunne bidra til at også flere med store omsorgsbehov som står på den kommunale ventelisten, får etablert seg i private boligprosjekter. Per aug.2018 er det 101 personer med utviklingshemming på venteliste for kommunale bofellesskap. Erfaringsmessig står de fleste som kjøper egen bolig ikke på ventelisten.

Enkelte brukergrupper med lite hjelpebehov ønsker å etablere seg i private samlokaliserte boliger, og ønsker at kommunen etablerer tjenestebase. I slike tilfeller vil kommunen i hvert enkelt tilfelle vurdere om kommunen skal kjøpe en tjenestebase, og vil også vurdere å kjøpe boliger og tildele dem til personer med større hjelpebehov.

Endringene foreslått i byrådssaken vil trolig i sum bidra til at flere kjøper egen bolig, og at flere med behov for heldøgns helse- og omsorg kjøper egen bolig.

For å bidra til at flere kan skal kunne kjøpe egen bolig, vil kommunen sikre at informasjon om kommunens involvering i privat samlokaliserte boligprosjekter blir lett tilgjengelig på kommunens nettsider. Det skal også utarbeides rutiner for samarbeid med personer med utviklingshemming/funksjonshemminger og deres nærstående som ønsker å kjøpe bolig. Dette skal bidra til å skape forutsigbarhet for dem som ønsker å kjøpe bolig.

3.0 Økonomiske/administrative konsekvenser

Det legges i denne løsningen ikke opp til at beboere skal betale leie/egenandel for bruk av tjenestebasen, da det er kommunen som styrer bruken av tjenestebasen. For den enkelte beboer vil dette medføre lavere bouthgifter. Kommunen vil tape noen leieinntekter (400-800 kr per måned per beboer), men sparer arbeidet med å beregne og kreve inn leie for fellesarealet. De tapte leieinntektene (avhengig av hvor mange nye private boligprosjekter som etableres) vil kreve finansiering over driftsbudsjettet. De tapte leieinntektene vil kunne estimeres til et sted mellom 35.000 og 70.000 pr bofellesskap, forutsatt et gjennomsnitt på 7 beboere i det enkelte boligprosjekt. Det er svært usikkert hvor mange slike prosjekter som vil bli realisert de kommende årene, men kan i perioden frem til 2023 anslåes til ca. 5-6 prosjekter. Dette vil bare representere en merutgift i den grad disse boligene etableres i tillegg til boligene som kommunen skal etablere gjennom «Boligløftet Bergen».

Dersom kommunen etablerer en tjenestebase for en målgruppe med store omsorgsbehov, er det sannsynlig at det vil være behov for tjenestebasen i lang tid. I en slik situasjon vil det være økonomisk gunstigere for kommunen å eie en tjenestebase enn å leie. Som eier unngår kommunen å betale leie for felleisleiligheter. Kommunen vil derimot i stedet for å øke beboernes egenkapital beholde hele kapitalen knyttet til boliginvesteringen, inkludert verdistigning på boligen/tjenestebasen ved et eventuelt salg.

Dersom kommunen kjøper boenheter i et boligprosjekt som er initiert av

foreldre/pårørende til voksne barn med funksjonshemminger, vil utgiftene være på anslagsvis 5 millioner brutto per bolig. Husbankens tilskudd er nå ca. 1,6 millioner. Kommunen vil kunne oppnå investeringstilskudd fra Husbanken der kommunen har tildelingsrett. Tildelingsretten skal gjelde i 30 år.

4.0 Innspill fra Kommunalt råd for funksjonshemmede og Norsk forbund for utviklingshemmede

Prinsippene i byrådssaken er forelagt Kommunalt råd for funksjonshemmede (KRFF) 29.11.12 og Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU) 3.12.12. Innspillene fra KRFF og NFU er vedlagt saken.

5.0 Oppsummert anbefales følgende:

Prinsippet i byrådssak 1013/15 om at kommunen skulle leie fellesareal og personalbase i private boligprosjekter endres i tråd med konklusjon under:

1. Når Bergen kommune finner det hensiktsmessig å etablere en tjenestebase i et privat samlokalisert boligprosjekt, skal Bergen kommune som hovedregel kjøpe arealene som utgjør tjenestebasen.
2. Dersom beboere ønsker å etablere et fellesareal som beboere i større grad disponerer selv, vurderes dette som en privat sak. Ved etablering av et slikt fellesareal vil ikke kommunen ha et finansieringsansvar.
3. Dersom 80 % av beboerne i de privat samlokaliserte boligene har behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, etableres en tjenestebase.
4. Kommunen kan etablere en tjenestebase under visse forutsetninger også når færre enn 80 % av beboerne har behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester. I slike tilfeller vil kommunen i hvert enkelt tilfelle vurdere om kommunen skal kjøpe en tjenestebase. Dersom færre enn 80 % av beboerne har behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester kan kommunen også vurdere om det er hensiktsmessig å kjøpe flere boenheter i boligprosjektet. Kommunen vil ha tildelingsrett på disse boligene. Kommunen vil kunne oppnå investeringstilskudd fra Husbanken der kommunen har tildelingsrett. Tildelingsretten skal gjelde i 30 år.
5. Bergen kommune vil sikre at informasjon om kommunens involvering i privat samlokaliserte boligprosjekter er lett tilgjengelig på kommunens nettsider. Det skal også utarbeides rutiner for samarbeid mellom kommunen og dem som etablerer samlokaliserte boligprosjekter. Informasjon på kommunens nettside og en rutine for samarbeid skal bidra til forutsigbarhet for private som ønsker å etablere samlokaliserte boliger.

Byrådets vurdering og anbefaling/konklusjon:

Nye prinsipper for kommunal involvering i privat samlokaliserte boliger innføres slik det fremgår av saksfremstillingen.

Vedtakskompetanse:

Byrådets fullmakter § 2.4 vedtatt av bystyret i sak 236-16: «Byrådet har ansvar og myndighet til å forestå den løpende drift av kommunens virksomhet.»

Byråd for helse og omsorg innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

1. Nye prinsipper for kommunal involvering i privat samlokaliserte boliger innføres slik det fremgår av saksfremstillingen.
2. Prinsippene gjelder fra 24.01.19.

3. Økonomiske konsekvenser av de justerte prinsippene legges til grunn ved byrådetts fremlegg til Handlings- og økonomiplan 2020 – 2023/Budsjett 2020
4. Melding om vedtak oversendes Bystyrets kontor.

Dato: 24. januar 2019

Rebekka Ljosland
Byråd for helse og omsorg

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:
Angående kommunens involvering i private samlokaliserte boliger for personer med funksjonshemming
Innspill fra NFU om kommunal involvering i privat samlokaliserte boliger