Hva har vært og hva kan vi lære av utviklingen etter ansvarsreformen?

Jan Tøssebro, SOR-konferansen 2026

Nasjonale mål og føringer

- Måla fra 1990-åra gjelder
  - Innst 127s, 2014): *idealene fra reformen (..) fra 1991 (…) skal fremdeles være førende for både nasjonal og kommunal politikkutvikling. (…) [Men] forskningen på området tydeliggjør at det er en vei å gå før en kan si at en har lyktes (…). De siste ti årene har faktisk utviklingen gått feil vei*
- Enkelte mål forsterket
  - Selvbestemmelse
  - Individtilpassete tjenester
  - CRPD/Valg av bolig: *At mennesker med nedsatt funksjonsevne har samme anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de vil bo, på lik linje med andre, og ikke må bo i en bestemt boform.*
- Føringene mindre konkrete
  - Bolig for velferd 2014: «vanlig bolig i ordinært bomiljø», «ikke institusjonslignende preg», «antall boenheter skal ikke være for høyt», «ivareta integrering og normalisering»,
  - Alle trenger et trygt hjem 2021: «øke eierandelen»

Men hva var måla fra 1990-åra?

- Generelt
  - "Levekår slik vi ellers ønsker for våre borgere" (St.meld nr 47, 1989-90)
  - Integrering og normalisering, individtilpassete tjenester
- Bolig – mer konkretisert
  - "legge til grunn samme krav til bostandard som for andre" (samme melding)
  - Spesifisert av Husbanken: fullverdig leilighet, ca 50 kvm, max 4(-5) i bofellesskapet, lagt inn i en finansieringsordning
  - Vanlig bolig i vanlig nabolag
- Andre livsområder – mindre konkretiserte krav
  - Arbeid – arbeidslinja gjelder, men …
    - «avgrense ansvaret til … de som fyller vilkårene for etatens tiltak»
    - Noe må komme på sikt – bolig var prioritert først
    - Attføringsmeldinga (1992): Arbeid med bistand, ASV/ ASVO / PV – senere VTA

Reformåra kort fortalt

- Mye bedre boliger
  - Standard, størrelse, antall medboere, mm.
  - Fulgte Husbankens retningslinjer. Unntak: mange ble boende på/nær institusjonen
- Familiene – fra motstand til sterk støtte
- Revolusjonen som forsvant
  - Sysselsetting, lit endring, men det skulle komme på sikt
  - Sosiale nettverk – status quo
    - Det ble ikke økt ensomhet
    - Mer familiekontakt
    - Akseptert, men ikke integrert i nabolaget
  - Fritidsaktiviteter - taperen

Slutten av 1990-åra

- Stabilitet preger bildet
  - Det som skulle komme på sikt, kom ikke
- Unntak:
  - Mange flere får bolig/tjenester (økte med nær 70% fra 1989-1999)
  - Tegn til at nye bofellesskap er større

Etter år 2000

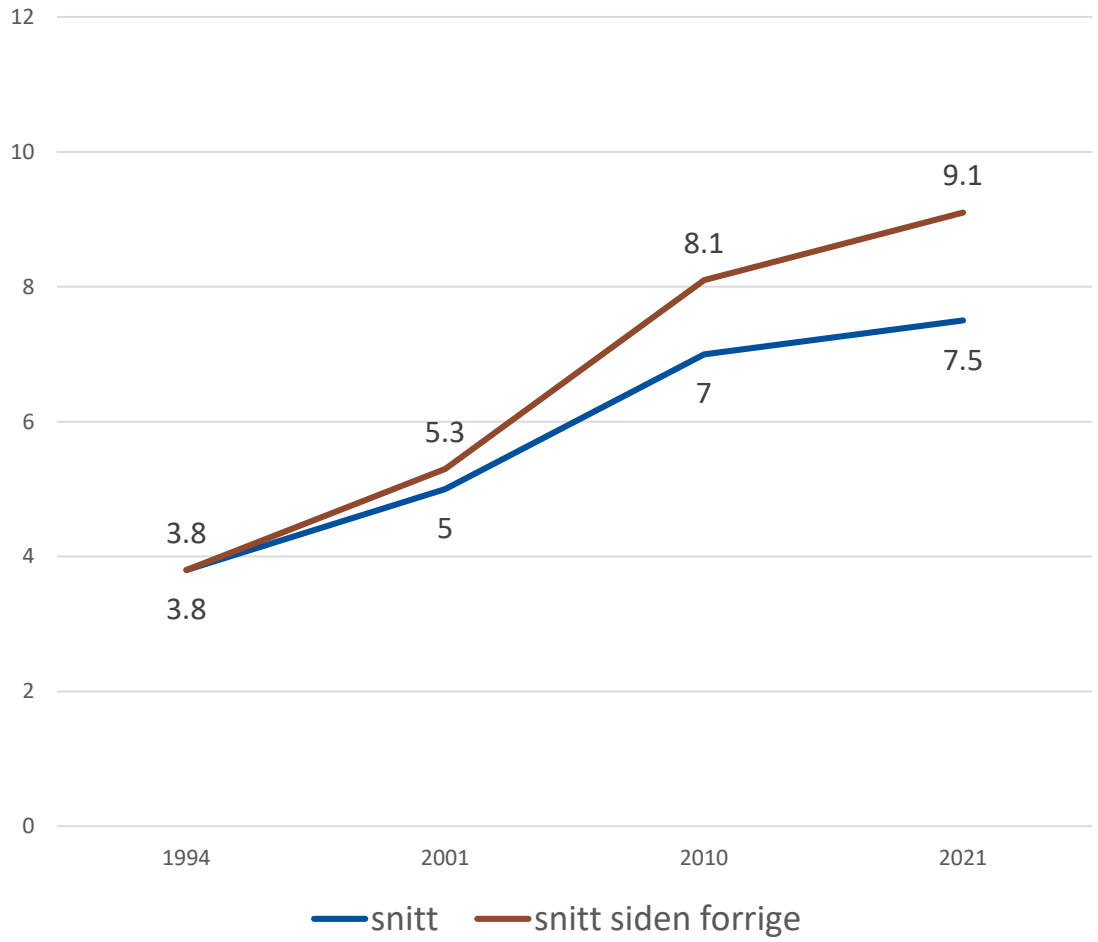
- Bolig
- Arbeid/sysselsetting
- Sosiale nettverk, stabilitet, men
    - Økende familiekontakt (ny generasjon?)
    - Færre oppgis å passe sammen med medboere
    - Synlig i det sosiale landsskapet
- Fritid – tilbake til nivået i institusjonene (i 2010)
- Selvbestemmelse
- Personlig økonomi
- Nye institusjoner?

Bolig

- Bofellesskap med fellesareal blir helt dominerende
- Standarden er stabil (to roms, 50 kvm), men vedlikeholdet svikter
  - Bygd før 2006: Manglende vedlikehold – eier: 0, Leier av kommunen: 42%
- Veksten i antall med bolig stagnerte. Like mange uten i dag som i 1999.
  - 20% av voksne bor hjemme; flytter ut senere enn andre; få ønsker å bli boende hjemme
- Synkende andel "vanlig bolig i ordinært nabolag"
- Andelen som eier er svært lav og stabil – men en policy-endring ser ut til å skje
  - Fordeler ved eie: å velge hvor og med hvem en bor sammen; vedlikehold
- Sterk vekst i størrelsen på bofellesskapene

Utviklingen av størrelse på bofellesskap.

Gjennomsnittlig antall beboere per bofellesskap



- Mer enn dobling
- Mange større enn 1980-åras nye "institusjoner"
- Mange større enn det som er en internasjonal definisjon på institusjon
- Føringene mye mindre konkrete enn i 1990-åra
- Gjelder både store og små kommuner

Om bofelleskapenes størrelse

- Reformens retningslinjer: max 4 (5)
  - Hvorfor: mindre påfallende i nabolaget, gruppepsykologi, individtilpasning
- Synkende trend siden 1965, HVPU bygde ikke for mer enn 8-10 etter 1980
- Kommunenes argumenter:
  - Ensomhet – Har ikke dekning i virkeligheten
  - Fagmiljø – har ikke dekning i virkeligheten
  - Kostnadseffektivitet – problematisk av flere grunner
    - Vanskelig å skille «billigere» fra «bruke anledningen til å gjøre det billigere»
    - Kostnader kan ikke sammenlignes på grunn av forskjeller i funksjonsnivå
    - FN-konvensjonen – CRPD (skal ikke måtte bo på bestemte måter)
- Familiene ønsker mindre bofellesskap (5-7 eller mindre)
- Store bofelleskap gir dårligere betingelser for individtilpasning

NTNU
Social Research

ANDRE OMRÅDER

Sysselsetting, 1994 til 2021: Fast-track til uføretrygd?

	1994	2021
Arbeidsrettet tiltak	7	2
VTA (eller forløpere)	23	26
Dagsenter	56	57
skole, utdanning	7	0
ingen	5	13

- Ute av Arbeid med Bistand, en ordning laget for utviklingshemmete
- Utdanning ute
- Flere uten dagaktivitet, for noen selvvalgt
  - Knyttet til tilbudet: "Ja jobb vil jeg ha, men ikke det tullet de tilbyr for ingenting"

Selvbestemmelse

- Tydeligere som mål, jf. også CRPD
- Hverdagsbeslutninger: Stabilitet (etter et hopp i reformåra)
- Større beslutninger som hvor en skal bo og med hvem: positiv utvikling, men mye står igjen
  - Mangel på plasser og “take it or leave it”
  - Det hjelper å eie
- Ansatte mener en større andel nå har mer selvbestemmelse
- MEN
  - Begrunnelsene for manglende selvbestemmelse har endret seg og er mer lik slik det var i institusjonene

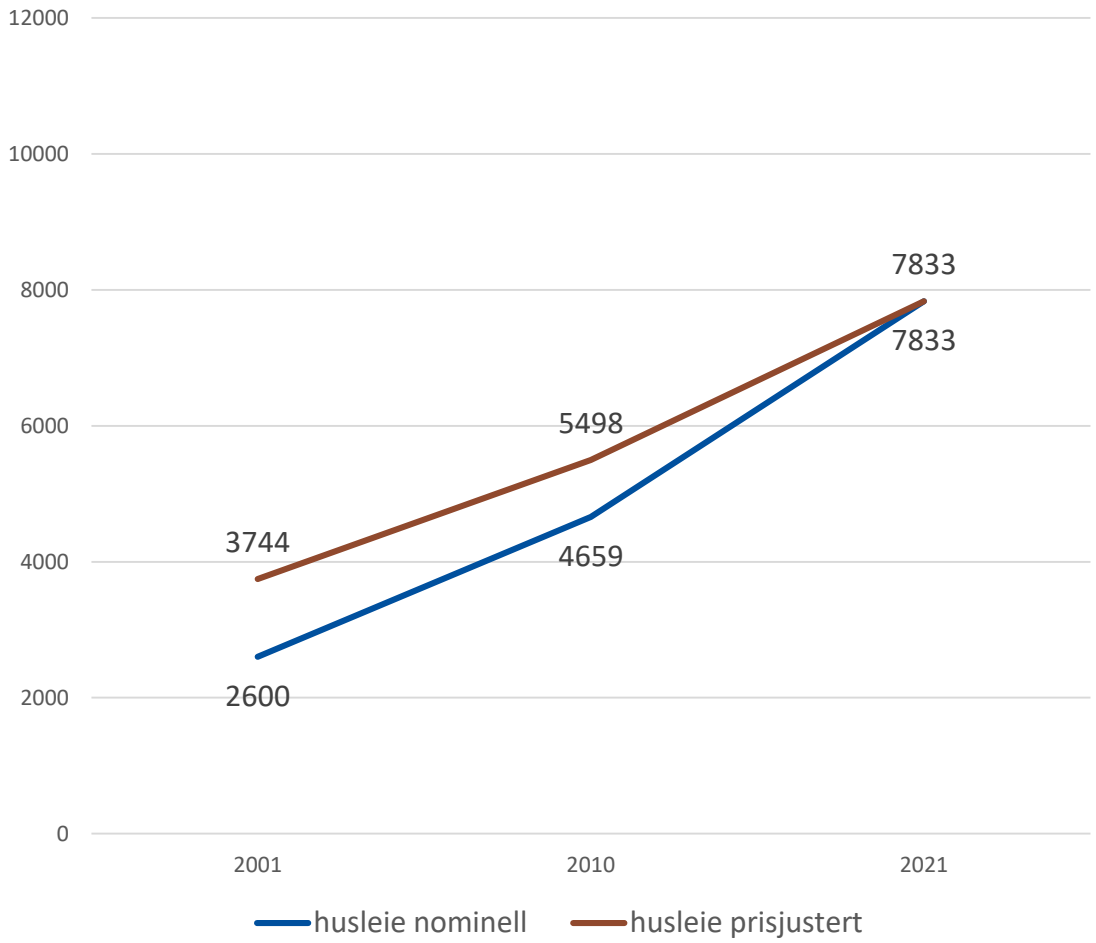
Begrunnelser for manglende selvbestemmelse

	1989	1994	2001	2010	2021
Har noe selvbestemmelse	17	27	34	37	41
Organisatoriske begrunnelser					
Må tilpasses andre beboere	29	12	4	6	21
Rutinene gir få valgmuligheter	20	10	6	11	11
Må tilpasses turnus	12	8	5	15	20
Vi har ikke tid til slike hensyn	3	2	1	3	1
Ikke prioritert	-	-	1	1	1
Begrunnelser knyttet til realisering av egne interesser					
Kan ikke stole på at han/hun velger fornuftig	14	18	32	21	21
Blir passiv eller selvstimulerende	9	9	6	3	10
Utfordrende atferd	9	12	10	6	11
Strukturert dag del av behandling	4	8	5	6	14
Begrunnelser knyttet til funksjonsnivå					
Kan ikke uttrykke ønsker	34	37	24	30	27
Har ikke lært det	15	13	5	4	3

Personlig økonomi

- Uføretrygden har økt mer enn prisstigningen, men 10% underregulert I forhold til lønnsvekst
- Andelen som får grunn-/hjelpestønad har falt kraftig, fra nesten ¾ til drøyt ¼
- Bostøtteordningen, som i reformdokumenta beskrives som essensiell, er faset ut. Faller fra nesten 9 av 10 i 1994 til under 20 % i 2021 (gjelder alle med trygd som ung ufør – to av tre mistet støtten etter 2015)
- Galopperende husleie
- Resultat: Henger lenger etter andre

Husleie



- Varierer med lokale boligmarkeder
  - Ikke uvanlig med langt over 10 tusen i by
- Leiepriser:
  - som KPI siden 2012, 0,8% årlig mer fra 2002-2011
  - Økning siden 2006 svakt mer enn for to-roms i leiemarkedsundersøkelsen

Oppsummert

- Vi er lenger unna måla fra 1990-åra på flere områder:
  - Størrelsen på bofellesskap
  - Personlig økonomi
  - Vanlig bolig i ordinært boområde
  - Begrunnelsene for lite selvbestemmelse
- Lite har skjedd på det som skulle komme på sikt
  - Sysselsetting/dagaktivitet
- Men utviklingshemmete er mye mer synlig i det sosiale landsskapet

Men er det institusjoner?

- Langt unna 1960-åras institusjoner
  - Ikke glem det positive som skjedde fra 1970-2000
- Bofellesskapene er større en det som internasjonalt brukes som kriterium på institusjon (men har også en annen form siden alle har egne leiligheter)
- Mindre individorienterte tjenester? Jf begrunnelser for manglende selvbestemmelse
- Å kalle det institusjoner er å trekke det langt, men det er absolutt grunn til å diskutere spørsmålet
  - Men noe er veldig institusjonslignende

Hvordan kunne det skje?

- Grov undervurdering av sjansen for backlash
- Mangel på oppmerksomhet? Ja og nei
- Kommunenes praktiske situasjon? Klart
- Endringer i samlet helse- og omsorgspolitikk? Trolig
  - Mindre vekt på målgrupper, mer på helse- og omsorg som kommunal helhet
  - Mindre vekt på levekår, mer på pasientkvalitet og internkontroll
- Endringer i styringsssystem – New Public Management? Klart
  - Aktører: Fra reformatorer til kommunedirektører
  - Politikere som strateger med armlengdes avstand
  - Sammenligning: fra Sverige til kommuner som bruker mindre penger
  - Problemforståelse: fra “dårligere elevekår enn andre” til “vanskelig kommuneøkonomi”

Kan noe gjøres?

- Betydningen av generell medvind og motvind
- Fra statlig hold:
  - Gjeninnføre konkrete krav og økonomiske insentiver
  - Gjenreise bostøtteordningen
  - Utvide og reformere VTA
  - Lære av Helt Med!
  - Ansvarliggjøre lokalpolitikere på nasjonale idealer – om det lar seg gjøre under et regime med kommunalt selvstyre (det ser snarere ut til å gå motsatt)
  - Pekefingre og politiske signaler er øyensynlig ikke nok
- Og selv om det er upassende – jeg er desverre pessimistisk
- Mobilisering for game idealer?

Takk for meg!