

Byrådsavdeling for helse
RÅDHUSET
0037 OSLO

Deres ref.:
2023/5459-3

Vår ref. (saksnr.):
24/508- 2

Saksbehandler:
MJL

Dato:
15.03.2024

Utredning av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt - innspill fra Boligbygg Oslo KF

Etater og foretak er bedt om å svare på følgende spørsmål:

- Er det oppgaver som i dag ligger til etatene, foretakene eller kommunen sentralt som kunne vært løst bedre dersom de lå på bydelsnivå? Hvorfor?
- Er det oppgaver som i dag ligger til bydelene som kunne vært løst bedre dersom de lå hos etatene, foretakene eller kommunen sentralt? Hvorfor?
- På hvilke områder kan samarbeidet mellom bydelene og etatene/foretakene styrkes, og hvordan?

Forhold som er særlig relevant å vurdere ved besvarelsen av spørsmålene, er tiltak og endringer som kan bidra til mer likeverdige tjenester, bedre ressursbruk, sterkere fagmiljøer, færre overganger og redusert risiko for svikt i brukerreiser, tydeligere rolle- og

ansvarsforståelse, bedre innbyggerinvolvering og styrket samarbeid/samordning mellom bydeler og etater.

Utfordringene

I utkast til planstrategi identifiseres det seks samfunnsflokke som Oslos store utfordringsbilde. Planstrategien og kommuneplanarbeidet tar utgangspunkt i disse seks flokene:

- Klima- og naturkrisen (press på natur og klimaendringer)
- Den demografiske utfordringen (økt andel eldre vs. Lavere andel i yrkesaktiv alder)
- Økende fattigdom (forskjellene blir større og den er geografisk veldig ulik og den geografiske forskjellen mellom bydeler og internt i bydeler øker)
- Ungt utenforskap (flere opplever utenforskap og det forplanter seg inn i voksenlivet)
- Krevende boligmarked og bærekraftig by (knapphet på boliger, økende priser og at mange ikke har råd til å ta del i den norske boligpolitikken)
- Trusler mot trygget og samfunnssikkerhet (samordning og risikohåndtering)

Boligbygg har en rolle i alle samfunnsflokene, men det er særlig konsekvensene av floke 3 (økende fattigdom) og 5 (krevende boligmarked) som preger mye av virksomheten i boligbygg.

Økende fattigdom

Innbyggerne som bor i kommunens boliger er blant de mest sårbare og utsatte i byen. Kartleggingen av boligbehov viser en økning på minst 1000 boliger sammenlignet med tidligere. Mange av de som har behov for bolig sliter med psykiske utfordringer, rusavhengighet, eller begge deler, samt fysiske helseproblemer. Kommunens boligtilbud er ikke tilpasset dette behovet, og den geografiske spredningen av boliger forsterker ulikhetene, selv om den i liten grad skaper dem.

Hensikten med kommunale boliger er å gi innbyggerne trygghet og grunnlag for å komme seg videre i livet gjennom behandling, arbeidstrening eller andre tiltak som fremmer selvhjelpenhet. Det er grunnlag for å vurdere hvorvidt kommunen lykkes med det.

En utfordring med kommunens boligportefølje er mangelen på en helhetlig tilnærming til å matche behov med egnet bolig, noe som resulterer i manglende differensiering av tilbud på tvers av bydeler. Dette hindrer en mer strategisk bruk av boligmassen for å løse samfunnsutfordringer.

Krevende boligmarked

Strategisk oppkjøp av boliger i utviklingsprosjekter kan bidra til å stimulere nye boligprosjekter, men dette er vanskelig å oppnå på grunn av begrensede budsjetter og manglende helhetlig vurdering av behov og muligheter på tvers av bydeler.

Dalende interesse blant privatpersoner og investorer for å investere i utleieboliger, har ført til en reduksjon i antall tilgjengelige utleieboliger, som dette øker presset på leiepriser og på det kommunale boligtilbudet. Flere bydeler har aktivt forsøkt å øke tilgangen på leieboliger utover

Boligbyggs boligkjøp gjennom innleie, men kommunen har i liten grad benyttet sin samlede markedsrett til dette formålet.

Særskilte temaer knyttet til boligfeltet

Kommunens forvaltning av boligfeltet er kompleks, med involvering av mange ulike virksomheter, statlige, kommersielle og ideelle aktører. Den fragmenterte ansvarsfordelingen kan begrense kommunens evne til å maksimere boligkvalitet og partnerskap som bidrar til dette over tid.

Bedre samarbeid og ansvarsdeling med andre kommunale virksomheter, Husbanken og andre relevante aktører kan være avgjørende for å løse de samfunnsutfordringene vi står overfor på boligområdet.

Konkrete svar på spørsmålene

Oppgave- og ansvarsdeling er alltid krevende å fastsette fordi hver løsning vil ha både fordeler og ulemper. Rent prinsipielt ser Boligbygg det som hensiktsmessig at de oppgavene som kan utnytte Oslos stordriftsfordeler organiseres sentralt. Tilsvarende der Oslos størrelse gir stordriftsulempen bør oppgavene være desentralisert.

I innspillene har Boligbygg forsøkt å legge vekt på hva som vil være hensiktsmessig for Oslos innbyggere og Oslo kommune i stort, ikke nødvendigvis for foretaket isolert.

Som et generelt innspill anbefaler Boligbygg å se på om det er mulig å redusere antall aktører involvert i kommunens boligarbeid. Arbeidet preges av et stort antall aktører med både like og ulike ansvarsområder. Dette bidrar til oppstykkede ansvarsområder, økt tid til intern koordinering og nødvendige avklaringer internt i kommunen og ikke minst, en mer fragmentert opplevelse av kommunen for innbyggeren. Boligbygg antar at færre aktører vil kunne økte kvaliteten i leveransen til innbyggeren, sikre likebehandling, gi raskere beslutningsprosesser og mulighet for bedre utnyttelse av kommunens stordriftsfordeler. Dette inkluderer strategisk samarbeid med frivillige, kommersielle og statlige aktører. Tydeliggjøring av ansvarsområder til spesifikke sentrale instanser vil sannsynligvis gi bedre resultater.

Er det oppgaver som i dag ligger til etatene, foretakene eller kommunen sentralt som kunne vært løst bedre dersom de lå på bydelsnivå? Hvorfor?

Det er bydelene som tildeler kommunale boliger, med ett unntak. Boligbygg foretar tildelingen av kommunale boliger tilpasset mennesker med nedsatt funksjonsevne (såkalte "HC-boliger") Bydelene fatter et tildelingsvedtak, og Boligbygg tilbyr deretter en ledig bolig til beboeren. I motsetning til den øvrige boligporteføljen, der bydelene må gjøre en tildeling innen egne bydelsgrenser, kan Boligbygg tildele disse tilpassede boligene på tvers av bydelsgrenser. Dette gir større fleksibilitet i arbeidet med å tilby riktig bolig, men innebærer også at beboer vil kunne m tte bytte nærmiljø, tjenesteleverandør, skolekrets mm. Boligbygg anbefaler at det etableres en lik tildelingspraksis for alle kommunale boliger, og dersom dagens bydelsvise tildelingspraksis skal videreføres, innebærer det at dette bør ligge hos bydelene. En slik endring innebærer imidlertid at Boligbygg vil måtte fremskaffe flere egnede boliger i noen

bydeler, og muligens selge boliger i andre, og at det vil bli mindre fleksibilitet i utnyttelsen av "HC-boligene".

Er det oppgaver som i dag ligger til bydelene som kunne vært løst bedre dersom de lå hos etatene, foretakene eller kommunen sentralt? Hvorfor?

I dag oppleves kommunen fragmentert for mange innbyggere. Det boligsosiale området er et eksempel på dette. De kommunale leietakerne må forholde seg til både Boligbygg og til boligkontor i egen bydel, samt i økende grad ulike tjenester fra bydelene. Både boligtildeling, booppfølging og andre relevante tjenester er organisert og prioritert ulikt i de 15 bydelene. Dagens organisering med bydelsvise tildelingen av boliger, Boligbyggs ansvar for forvaltning, drift, vedlikehold og verdibevaring av hoveddelen av kommunens boligmasse eiendomsmassen, sentral beslutning om investeringer, Oslobygg som byggherre og 15 bydeler som både leietaker og tjenesteyter, skaper store utfordringer mange steder i verdikjeden.

Sentral behovsbasert porteføljestyring av eiendomsmassen og sentral tildeling av bolig?

Boligbygg mener at det ligger et potensiale i å håndtere den samlede kommunale boligmassen som én portefølje som tilpasses byens samlede behov. De fleste av kommunens boliger er allerede bygget, mange i en annen tid og til andre behov og krav. Boligporteføljen er ulik i de ulike bydelene av både historiske og byutviklingsmessige grunner. Dette innebærer at noen boligtilbud er mer tilgjengelig for noen innbyggere basert på bydelstilhørighet og ikke behov. Boligbygg ser det som hensiktsmessig å kunne koordinere boliger og andre tjenester som sykehjem og omsorg+ på tvers av bydeler, slik at ansvaret for tjenesten ikke endres ved flytting, men kommunens totale kapasitet utnyttes bedre. Det er viktig å fokusere på ansvar for utvikling og tilpasning av eiendomsmassen, og Boligbygg kan være aktuell for å ta denne oppgaven. Det viktigste er imidlertid å samle funksjonen slik at kommunen i større grad kan utvikles og styres helhetlig og i tråd med behov. Et annet alternativ er at bydelene i et større geografisk område samarbeider om tildelingen for å gi bydelene og beboerne større spillerom ved valg av bolig.

Samle utleie og forvaltning av kommunale boliger i Boligbygg.

Velferdsetaten har kartlagt at bydelene og andre kommunale virksomheter leier ut og forvalter ca. 2 400 boliger. Dette kommer i tillegg til de rundt 11 600 kommunale boligene som forvaltes av Boligbygg. Boligbygg mener det ville være mer effektivt å samle boligforvaltningen i et stort fagmiljø med driftsavtaler og profesjonell eiendomsforvaltning enn at oppgaven er spredt på mange virksomheter. Å sentralisere utleie av kommunale boliger vil gi mer likeverdige tjenester, samling i et sterkt fagmiljø, økte muligheter for å utnytte kommunens stordriftsfordeler gjennom gode leverandøravtaler.

Boligbygg er kjent med at mange av de kartlagte boligene som i dag ikke forvaltes av Boligbygg er innleide boliger fra private aktører. Kompetansen til å leie inn fra det private markedet antas å være varierende, og Boligbygg anbefaler at denne bygges opp og samles ett sted. Foretaket gjør imidlertid oppmerksom på at potensielle tilbakestillingskostnader må kartlegges og hensyntas i kommunens budsjetter før en eventuell overføring av ansvar.

Dersom dette arbeidet samles hos en aktør, må aktøren ha et langsiktig og tilstrekkelig økonomisk handlingsrom

Booppfølging

De siste årene har det skjedd en endring i tjenestetilbudet på rusfeltet og innen psykisk helse, med en endring fra institusjonsbasert omsorg til bolig med oppfølgingstjenester i bydel. Boligbygg støtter prinsippet om at innbyggere med ulike problemer skal kunne bo i egen bolig. Samtidig ser vi at de ulike bydelene i svært ulik grad har et tilstrekkelig apparat til å gi et godt desentralisert tjenestetilbud som hjelper leietakeren å mestre og beholde sitt boforhold, og som samtidig skjermer naboer og nabolag. Boligbygg erfarer en markant økning av beboere med en adferd som oppleves krevende for et godt bomiljø. Foretaket mener derfor at det er behov for en styrking av tilbudet til innbyggere som har komplekse og sammensatte utfordringer, særlig knyttet til rus og psykisk helse. En samling og styrking av et slikt fagmiljø vil sikre gode tjenester, en mindre tilfeldig og fragmentert brukeropplevelse og forhåpentligvis, mer stabile bomiljøer og forutsetninger for å meste boforholdet. En byomfattende funksjon som sikrer et minimum av booppfølging og bomiljøarbeid for innbyggere i kommunalt disponerte boliger, krever et sterkt fagmiljø og kan organiseres både i Velferdsetaten, i Boligbygg, eller i en potensielt ny etat. Organiseringen er mindre viktig enn samordning, kompetansebygging og ressursallokering.

Dersom det ikke er ønskelig med organisatoriske endringer på dette området, anbefaler Boligbygg at det opprettes et eget fagnettverk for booppfølgere. Dette for å sikre lik etterlevelse av felles føringer, kompetanseutvikling og kollegastøtte, og også for å kunne beholde stabiliteten i dette viktige arbeidet som dessverre er preget av stor turn over. Booppfølgere burde også ha en stemme i bolitildelingen, noe de har i liten grad i dag.

På hvilke områder kan samarbeidet mellom bydelene og etatene/foretakene styrkes, og hvordan?

Det er mye operativt samarbeid mellom bydelene, foretakene og etatene hver eneste dag som gjør at mange utfordringer løses. Den største utfordringen for ytterligere optimalisering, ligger etter Boligbyggs vurdering i mer langsiktige og strukturelle faktorene. Dette er forhold som felles forståelse av utfordringer og felles strategier, felles målbilder og styringssignaler, og forebygging av målkonflikter og utfordringer knyttet til incentivstrukturen. Det er få incentiver som premier sektorovergripende samarbeid over tid når hver av virksomhetene holder fokus på hvert sitt budsjett og sitt ansvarsområde, som i seg selv kan være kompliserte å nå.

Boligbygg vil i tillegg peke på to konkrete områder for forbedring innen dagens strukturer:

Bestillingsprosessen for boligprosjekter

Få prosjekter med tilpassede boligløsninger har blitt realisert de siste årene, samtidig som samhandlingsreformen og nedbygging av institusjonsapparatet har ført til at flere beboere med sammensatte og komplekse utfordringer blir bosatt i kommunal bolig, uten tilstrekkelige tjenester rundt seg. Konsekvensen er en forverring av bomiljøer, kortvarige mislykkede boforhold og økte istandsettingskostnader for boliger. Behovet for å bygge tilpassede boliger, helst med bemannet base for lokal tilstedeværelse og tjenester, er erkjent i kommunen. Prosessene for disse boligprosjektene er omfattende og involverer mange aktører. Bestillerrollen er sentralisert, mens finansieringen av nødvendig tjenesteproduksjon er

desentral. For boligprosjekter er, i motsetning til øvrig kommunal eiendomsforvaltning, byggherrerollen og forvalterrollen delt mellom Oslobygg og Boligbygg. Boligbygg anbefaler at roller, ansvar, incentiver og prosesser i boligprosjekter gjennomgås med mål om optimalisering.

Boligbyggs rolle ved boligtildeling ved en videreføring av dagens praksis med bydelsvis tildeling av kommunal bolig

Endringer i målgrupper og stadig mer utfordrende bomiljøproblemer krever nye måter å samarbeide på. Boligbygg er forvalter av de kommunale boligene med ansvar for å ivareta kommunens verdier, men også et sosialt virkemiddel og utleier for mennesker i en sårbar livssituasjon. Beboere, naboer og andre henvender seg ofte til Boligbygg når det oppstår et problem, både i leieforhold, bomiljø og nabolag. Dette gjør at Boligbygg kjenner bomiljøet i og rundt de kommunale boligene godt. Foretaket har kunnskap om tidligere belastninger knyttet til kommunens leieforhold og har dialog med styret i over 800 borettslag og sameier. Denne kunnskapen kan være sentral for bydelene å kjenne til ved tildeling av kommunal bolig. Samarbeidet med de 15 bydelene bør formaliseres for å sikre riktig bolig til rett beboer så langt det går. Å miste boligen sin på grunn av mislighold er en stor belastning for den det gjelder, og en bedre samhandling om tildeling vil spare beboere for en negativ erfaring og bydel og Boligbygg for utgifter ved et mislykket boforhold. Boligtildelingen er en nøkkel for et bedre bomiljø, og for å lykkes bør bydelene innhente informasjon om bomiljøproblemstillinger fra Boligbygg som en del av saksbehandlingen. I dialogen rundt tildeling bør også brannikkerhet være et tema for å sikre at beboere blir tildelt bolig i riktig risikoklasse i byggeteknisk forskrift ut fra en risikovurdering.

Med vennlig hilsen
Boligbygg Oslo KF

Marit Jakobsen Leganger
administrerende direktør

Elektronisk godkjent og ekspedert uten signatur

Kopi til:

Byrådsavdeling for kultur og næring

Oslo rådhus

0037

OSLO