

Oslo kommune Byrådsavdeling for helse
RÅDHUSET
0037 OSLO

Marthe Westgaard Andresen

Deres ref.:
23/5459 - 3

Vår ref. (saksnr.):
24/1609 - 3

Saksbehandler:
Øistein Solberg

Dato: 31.05.2024

Revidert - utredning av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt - anmodning om innspill fra etater og foretak

Høringssvar fra Oslobygg

Vi viser til Byrådsavdelingen for helses anmodning fra 14. februar 2024 om innspill til dagens oppgavefordeling mellom bydelene og Oslo kommune sentralt.

Oslobygg KF har berøringspunkter med de fleste kommunale etater. Der hvor foretaket har **bydel** som leietaker eller bruker vil vi belyse områder hvor det kan være nyttig å vurdere annen organisering eller oppgavefordeling.

I høringssvaret redegjør vi først kort for samlet omfang av Oslobyggs virksomhet og hvilke formålsbygg som er som er rettet mot bydeler. Deretter beskrives områder hvor det anbefales at oppgavefordelingen ses på. Dette oppsummeres punktvis avslutningsvis i svaret.

1. Oslobyggs eiendomsportefølje

Foretaket oppfører og forvalter formålsbygg som eies av Oslo kommune. Leietakere er i all hovedsak kommunens sentrale etater og de 15 bydelene.

Eiendomsmassen utgjør i sum om lag 2.700.000 kvadratmeter som per årsslutt 2023 er fordelt på 851 større og mindre forvaltningsenheter (anlegg). I praksis har vi relasjon med alle bydeler og det store flertallet av etatene gjennom å forvalte kommunens bygg.

Eiendomsmassen fordeler seg slik på ulike typer av bygg:

Eiendomstype	Antall anlegg	BTA eid	BTA leid	BTA totalt
Administrasjonslokaler	10	22 043	13 718	35 761
Annet	22	25 292		25 292
Barnehage	348	292 667	15 279	307 946
Brannstasjon	13	21 080		21 080
Idrettsanlegg	82	238 360	2 314	240 674
Institusjon - Sykehjem	70	379 258	778	380 036
Kulturbygg	76	118 526	560	119 086
Omsorgsbolig	52	82 746	5 549	88 295
Skole	178	1 419 098	59 889	1 478 987
Totalsum	851	2 599 070	98 087	2 697 157

2. Bygg og leietakere

Oslobyggs årsmelding for 2023 redegjør overordnet for sammensetningen av bygg og leietakere;

Barnehageporteføljen utgjør i antall enheter nærmere halvparten av porteføljen til Oslobygg, mens bygningsarealet utgjør omtrent 12 % av foretakets samlede portefølje. Hovedkundene for barnehagene er bydelene i kommunen. Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap er bestiller av nye barnehager og kjøp av nye barnehageseksjoner for alle bydeler.

Skoleporteføljen utgjør den største andelen av foretakets portefølje med ca. 58 % av det totale bygningsarealet. Utdanningsetaten leier skolearealene i sin helhet, mens flerbrukshaller i skoler leies av Utdanningsetaten på dagtid og av Bymiljøetaten for bruk til idrettsaktivitet på kveldstid og i helg.

Kultur- og beredskapsporteføljen utgjør arealmessig i underkant av 7 % av total porteføljen og leies ut til etatene Munchmuseet, Deichman bibliotek og Kulturetaten. Beredskapsporteføljen består av kommunens brannstasjoner og Storbylegevakten. Kundene er Brann- og redningsetaten og Helseetaten.

Idrettsbyggporteføljen består av flerbrukshaller, svømmehaller, ishaller, isbaner og skianlegg, samt signalanleggene Holmenkollen nasjonalanlegg og Bislett stadion. Samlet areal utgjør ca. 6 % av det totale bygningsarealet i porteføljen. Hovedkunde er Bymiljøetaten som leier anleggene. I tillegg leier Utdanningsetaten flerbrukshaller på dagtid til bruk for skolene.

Helse- og omsorgsporteføljen utgjør arealmessig i overkant av 17 % av total byggportefølje som leies av Sykehjemsetaten. I tillegg forvalter foretaket en rekke mindre bygg som skal ivareta behov på vegne av Barne- og familieetaten, Velferdsetaten samt bydelene.

3. Oppføring, forvaltning, fornyelse og rehabilitering

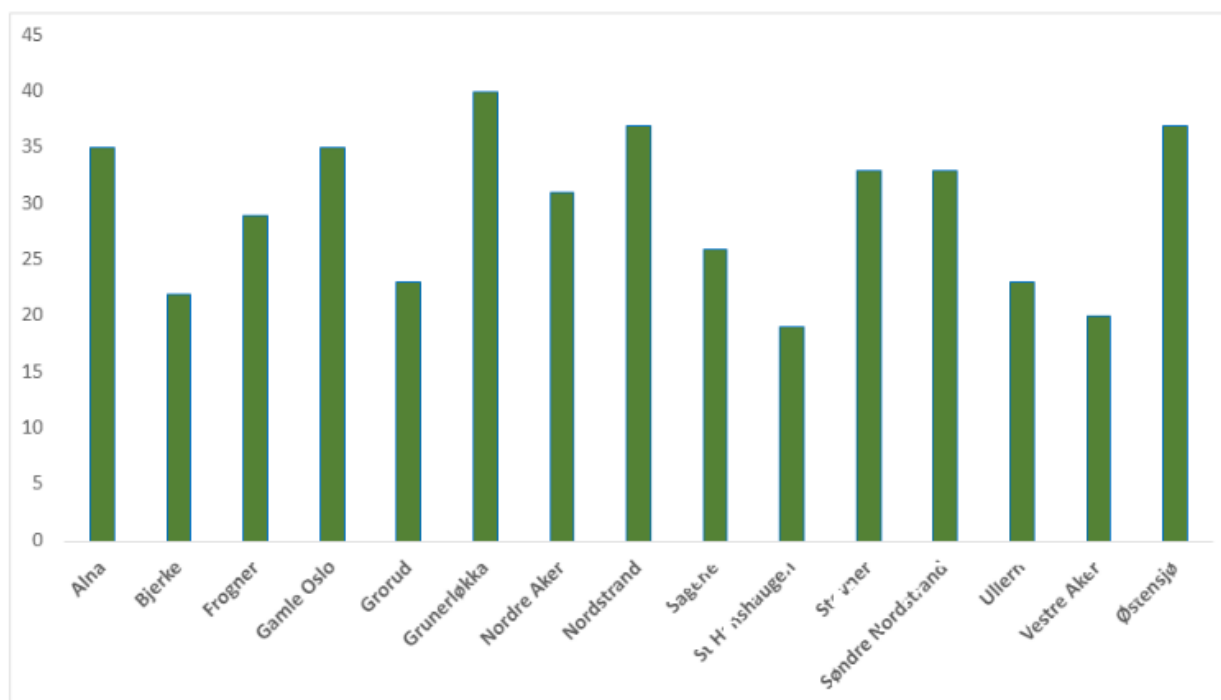
Oslobygg KF oppfører og forvalter kommunens formålsbygg.

Søsterforetaket Boligbygg KF er opprettholdt som egen virksomhet, og Oslo kommunes boliger eies gjennom dette. Oppføring av nye boligbygg for Boligbygg KF er bestemt at skal skje i regi av Oslobygg. Foretaket er derfor engasjert i utvikling og oppføring av Omsorg+ -anlegg og andre omsorgsboliger.

Vedlikehold, rehabilitering og utvikling av eiendommer under forvaltning er en viktig side av Oslobyggs virksomhet som krever god samhandling mellom foretaket og leietaker, samt medvirkning fra overordnede etater for beslutning og finansiering.

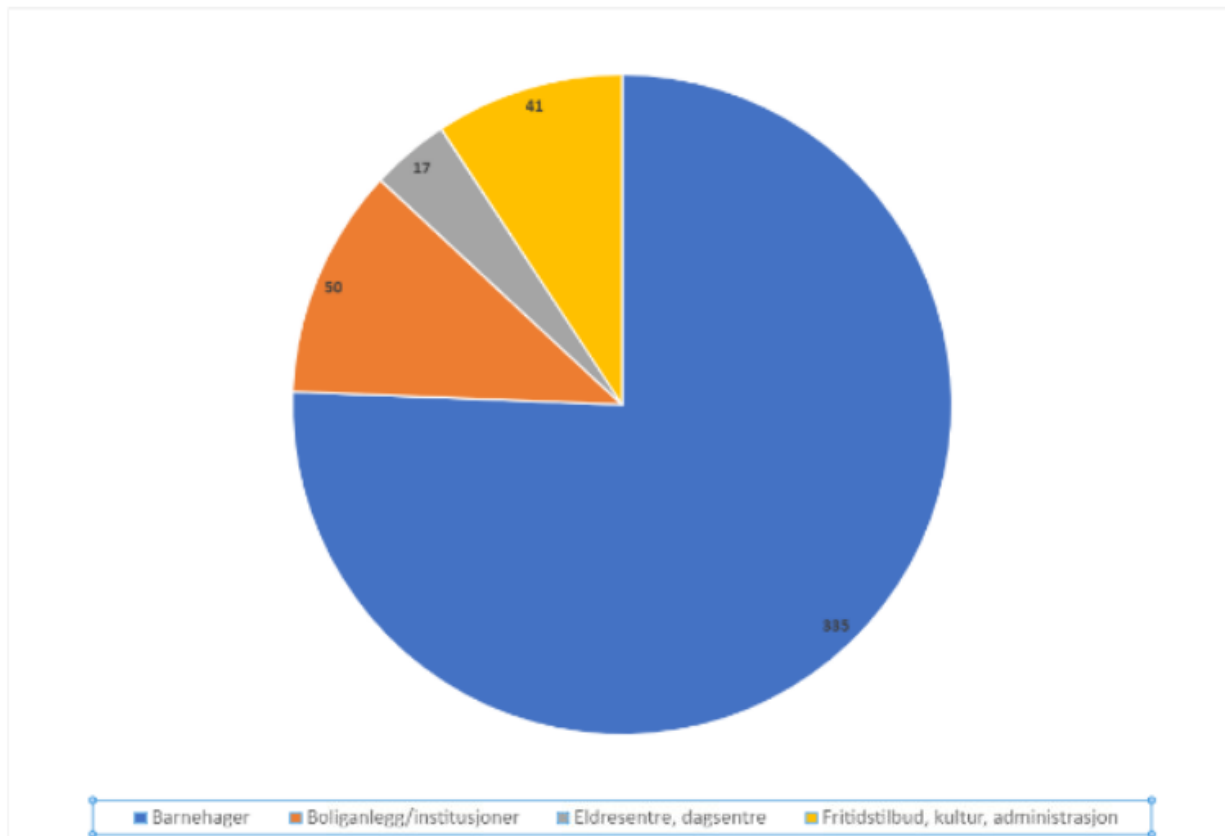
4. Oslobyggs leiekontrakter med bydelene

443 av Oslobygg KFs 851 forvaltningsanlegg har bydelene som hovedleietaker. De fordeler seg slik på de enkelte bydeler:



Mange anlegg har flere leietakere, slik at diagrammet viser det grove bildet.

Sammensetning av eiendomsporteføljen som disponeres av bydeler



Barnehager er dominerende type formålsbygg i samarbeidet som Oslobygg har med bydelene og utgjør samlet sett 335 hovedleietakerforhold. Deretter følger bolig/boliganlegg/institusjoner med et femtital anlegg. Fritidstilbud, kultur og administrasjonsbygg er byggttype i 41 leiekontrakter med bydeler. Eldresentre og dagsenteraktiviteter summerer seg til 17 leieforhold.

5. Områder hvor vi foreslår at kommunen ser på dagens ansvarsdeling mellom bydel og Oslo sentralt

5.1. Omsorg+ og omsorgsboliger med base betjent av bydel

Omsorg+ er ett av botilbudene Oslo kommune har for eldre og andre med hjelpebehov. I omfang utgjør tilbudet om lag en femtedel av samlede antall plasser på helsehus, sykehjem og omsorg+. Disse representerer alternative løsninger for ulike grader av hjelpebehov.

Helsehus og sykehjem styres av Sykehjemsetaten og er byomfattende, Omsorg+ er også et tilbud for hele byen, men etableres og forvaltes i samarbeid med den enkelte bydel. Det planlegges prosjekter framover som rommer begge boformene sykehjem og Omsorg+ og hvor tilbudet skal søkes utformet for mer fleksibel overgang mellom dem.

Husleie for beboere i Omsorg+ skal tilsvare gjengs leie.

“En bloc” eller direkte utleie

Det er bruk to ulike forvaltningsmodeller for Omsorg+ i Oslo kommune. Tidligere Omsorgsbygg KF har utelukkende benyttet den såkalte “en bloc”-modellen. Dette innebærer at hele bygget leies ut til bydelen, som i sin tur fremleier boligene til beboerne.

Alternativet til “en bloc” er såkalt direkteforvaltning, der eiendomsforetaket står som utleier direkte til beboerne. Bydelen leier da utelukkende egne nyttearealer, dvs. kontorer/samtalerom, felles oppholds- og aktivitetsrom for beboerne, kaféarealer, arealer til helsetjenester, etc. Boligbygg har begge modeller i sin portefølje, men direkteforvaltning dominerer. Direkteforvaltning har vi oppfattet som hovedmodellen i kommunen nå.

Forutsetningen om kontrakt med bydelen

Begge modellene forutsetter at bydelen inngår en leiekontrakt på arealer og etablerer tjenester i bygget.

Bydelene har et vidt spekter av oppgaver og ansvar og styres av bydelsutvalg og prioriterer årlig mellom sektorene. Store omsorgsboliganlegg medfører en økonomisk forpliktelse gjennom langsiktig kontrakt som bydeler på beslutningstidspunktet kan oppfatte som for risikofylt eller tyngende for bydelsbudsjettene. I motsetning til å kjøpe plasser med kortsiktig forpliktelse.

Dette resulterer i at anlegg som kommunen har i sin plan for framtidig tilbud allikevel ikke blir realisert eller forsinkes fordi bydelen vegrer seg for å inngå leiekontrakten.

Dagens sårbarhet for gjennomføring av viktige store prosjekter for kommunen bør reduseres. Oslobygg anbefaler byrådet derfor vurdere å flytte bestilleransvaret for kommende Omsorg+ fra bydel til sentral etat på samme måte som ansvaret for bestilling av sykehjem og helsehus ligger hos Sykehjemsetaten. Det vil bedre kunne sikre at hele byens behov vil bli tatt i betraktning i investerings- og leiebeslutninger. Og det kan bidra til at bedre oversikt og prioritering av ressursene i anlegg som består av både sykehjemsplasser og omsorgs+ -boliger.

Det er ikke godt nok overordnet fastsatte føringer for hvilke typer areal i bygget som tilskuddene knyttet til Omsorg+ skal legges som kostnadsfradrag for. Dette medfører krevende forhandlinger om beregning av husleienivå for ulike leieforhold i anleggene.

Byrådet kan også vurdere en ordning med kompensasjon på husleiekostnader for bydeler som inngår leiekontrakt, i og med at tilbudet er byomfattende – som alternativ til å flytte det økonomiske ansvaret til sentral etat.

Oslobygg KF anbefaler at dagens modell gjennomgås for å finne innretninger som sikrer at planlagte Omsorg+ ikke forsinkes eller ikke blir gjennomført.

Andre omsorgsboliger enn Omsorg+

Også for ordinære omsorgsboligprosjekter av mindre størrelse hvor bydelene forutsettes å bidra med areal for base for oppfølging av brukerne opplever Oslobygg at vegring mot å inngå leiekontrakter hindrer eller utsetter prosjekter som er viktige for byen som helhet. Det gjelder områdene rus- og psykiatrioppfølging, kognitiv svikt, PU m.fl. I henhold til kartlegging som Velferdsetaten har gjort øker køen av behovshavere. Kommunen har ikke etablert noe omfang av egnede boliger til slike grupper på mange år.

Slike prosjekter er rettet direkte inn mot bydelens behov og vi opplever at de har god forankring der. Vansker med å lande leiekontrakt med bydel mener vi gjerne er knyttet til manglende overordnede føringer for fordeling av tilskudd og beregning av husleienivå.

5.2. Innvendig vedlikehold av omsorgsbygg utleid til bydeler

På enkelte eiendommer i porteføljen, blant annet bo- og institusjonsboliger, der bydelene er leietaker er det slik at ansvar og kostnad for innvendig vedlikehold er lagt til bydel og ikke til Oslobygg. Dette gjelder anlegg tilført Oslobygg KF fra tidligere Omsorgsbygg.

Oslobygg mener at ansvar for innvendig vedlikehold også bør ligge til foretaket da dette er en naturlig del av helhetlig porteføljestyring. Oslobygg gjennomfører årlige tilstandsvurderinger og legger dette til grunn når det planlegges for videre drift, vedlikehold og oppgradering av de ulike eiendommene. Foretaket ser porteføljen på overordnet nivå slik at vi får gjort de riktige prioriteringene på bakgrunn av tilgjengelige budsjetttrammer i henhold til både kommunens og foretakets strategier.

Drift, vedlikehold og oppgraderingsprosjekter igangsettes på bakgrunn av strategiske vurderinger slik at vi skal sikre et verdibevarende vedlikehold samtidig som vi imøtekommer virksomhetens lokale behov. I tillegg finnes en rekke lov- og forskriftskrav som krever byggteknisk kompetanse for å gjennomføre tilstrekkelig. Samtidig tilstreber Oslobygg å nå andre fokusområder som eksempelvis universell utforming, gjennomføre tiltak som reduserer energiforbruk og bærekraftige løsninger som bygger opp under foretakets miljøstrategi.

Dersom foretaket tildeles ansvar for innvendig vedlikehold vil det være en forutsetning at husleieinntekten oppjusteres.

5.3. Barnehager

Oslobyggs barnehager leies i hovedsak ut til bydelen. Et lite knippe av dem er leid ut til privat drifter. Systematisk oppfølging av barnehagevirksomheten på overordnet plan foregår i årlige møter mellom byrådsavdeling UTD, bydelen og Oslobygg. Ved siden av dette har Oslobygg statusmøter med bydel.

I det daglige har Oslobygg mest samhandling med den enkelte barnehage, knyttet til drift og vedlikehold, samt oppfølging av eventuelle avvik.

For **nybygg** er bestillerfunksjonen i Oslo sentralisert ved at en egen bestillerenhet for barnehager i byrådsavdeling for Utdanning ivaretar funksjonene som operativ bestiller - i tillegg til å være overordnet. Når det er flere år mellom hver utbygging i den enkelte bydel ivaretar dette forholdet kontinuitet i arbeidet. Bydelen medvirker i initielle behovsvurderinger og i seinere brukermedvirkningsprosesser. Og forutsettes å undertegne leiekontrakt forut for oppstart av fysiske arbeider.

Etter vår oppfatning er prosessene gode og virker som forutsatt. Erfaring viser at det er viktig å ha formalisert enigheter før større investeringer. Det politiske bydelsutvalget har ikke alltid har samme lojalitet som sin administrasjon til gjennomførte prosesser, med referanse til Skullerudbakken barnehage i Østensjø bydel. Bydelsutvalget motsatte seg å legge ned de mindre eldre barnehagene som var store deler av grunnlaget for den nye.

Tilpasning av kapasitet til behov

Oslobygg foreslår at byrådet ser på hvordan det best foretas tilpasning av lokal barnehagekapasitet til behov. Framover vil flere bydeler oppleve at kapasiteten overstiger behovet og det vil komme prosesser rundt nedleggelse av barnehager. Det bør utarbeides retningslinjer for nedbygging av kapasitet som involverer også Oslobygg KF og bestillerfunksjonen i UTD i beslutningsprosessene.

Oslobygg KF har god oversikt over hvilke barnehager som teknisk sett kan anses som utgående kapasitet, hvilke som har fortsatt lang levetid igjen og hvor det ligger best til rette for langsiktig utvikling.

Dagens system hvor bydeler ensidig tar avgjørelse uten andres involvering sikrer ikke godt nok at beslutningene som tas blir de beste for kommunen som helhet.

Lekeapparater i barnehager

Oslobygg foreslår videre at ansvar og kostnad for lekeapparater flyttes fra bydelene til Oslobygg.

Slik dette er organisert per i dag er det Oslobygg som driver kontrollaktivitet iht. gjeldende lov- og forskriftskrav. Rapporten går siden videre til bydel som da har ansvar for utbedring. Som følge av manglende ressurser og økonomisk kapasitet blir i noen tilfeller utfallet at lekeapparater og andre installasjoner fjernes eller at utbedring ikke gjøres tilstrekkelig. Oslobygg mener at foretaket bør tildeles midler og ansvar slik at kontroll og utbedring skjer samlet i en virksomhet som også har fagressurser til å følge opp dette på en forsvarlig måte.

Godkjenning av barnehager etter forskrift om miljørettet helsevern

I barnehageprosjekter har bydelen rolle i brukermedvirkning og endelig godkjenning av nye barnehager. Vurderingene i godkjenningsrunden bestemmer om barnehagen kan tas i bruk og hvilken kapasitet den har. Oslobygg har erfaringer med at bydelsoverlegene kan ha ulikt syn på forhold, som kan medføre at samme prosjekt kan gi ulik vurdering i antall storbarns-ekvivalenter som godkjennes i barnehagen, avhengig av bydel.

Det er for barnehager som anskaffes som seksjoner i boligprosjekter at dette kan gi konsekvenser. Der er situasjonen i bygget fullstendig gitt og låst - og det kan være umulig å imøtekomme krav som stilles, og kapasiteten reduseres i forhold til forutsetningene.

Oslobygg KF foreslår at det etableres samarbeid mellom nivåene i kommunen for å etablere klare og felles kriteriesett for godkjenning av nye barnehager.

6. Oppsummering av Oslobyiggs innspill om oppgavefordeling

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

Ingen forslag om slike endringer fra Oslobygg KF.

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

1.

Oslobygg KF anbefaler byrådet å gjennomgå innretningen i dagens modell for Omsorg+. Ansvarsdeling mellom bydeler og etater blir viktig forhold å se på, samt føringer for beregning av husleie.

En løsning kan være å flytte bestillerfunksjonen for kommende Omsorgs+ fra bydel til sentral etat på samme måte som ansvaret for sykehjem og helsehus ligger hos Sykehjemsetaten. Det vil bedre kunne sikre at hele byens behov vil bli tatt i betraktning i investerings- og leiekontraksbeslutninger. Og det kan bidra til bedre oversikt og prioritering av ressursene i anlegg som består av både sykehjemsplasser og omsorg+ -boliger.

Det kan også vurderes kompensasjon for leiekostnader for bydeler som inngår leiekontrakter, i og med at tilbudet er byomfattende. Det kan bidra til smidigere kontraktsforhandlinger. Det er altså mulig at modellen med bydeler som bestillere av Omsorg+ kan fungere med noen justeringer av det økonomiske i dagens modell.

2.

Oslobygg KF foreslår at ansvaret for innvendig vedlikehold av omsorgsboliger utleid til bydeler overføres til Oslobygg og at husleieinntektene oppjusteres for å dekke dette.

3.

Oslobygg KF foreslår at vedlikehold og kostnader for lekeplassutstyr i barnehager overføres fra bydel til foretaket. Det vil øke kvaliteten og sikkerheten på utstyret.

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

4.

For omsorgsboligprosjekter som planlegges som tilbud innfor ROP, Kognitiv svikt og PU i bydelene ser vi behov for overordnede føringer for beregning av husleie. Det vil lette kontraktsinngåelse og igangsetting av planlagte prosjekter.

5.

Oslobygg KF foreslår at vedtak om nedbygging av barnehagekapasitet skjer i samråd mellom bydel, UTD og OBF slik at beslutninger som tas blir de beste for kommunen sett under ett.

6.

Oslobygg KF foreslår at det etableres samarbeid mellom nivåene i kommunen for å etablere klare og felles kriteriesett for godkjenning av nye barnehager.

Vennlig hilsen

Idunn Marie Husevåg
Avdelingsleder

Øistein Solberg
Rådgiver prosjektplaner