



Oslo kommune
Bydel Søndre Nordstrand
Bydelsadministrasjonen

SAKSFRAMLEGG

Sakstittel:
Søknad - boliger til vanskeligstilte

Saken behandles i:	Møtedato:	Utvalgssaksnr.:
Helse- og sosialkomiteen	16.05.2013	
Miljø- og teknisk komite	16.05.2013	
Bydelsutvalget	30.05.2013	

Saksbeh: Ellen Trulssen

Arkivkode:

Saksmappe: 2013/269

Utredning

1. Problemstilling

I investeringsbudsjettet for Oslo kommune er det i planperioden avsatt i alt 1,150 mrd. til anskaffelse av boliger til vanskeligstilte og til personer med nedsatt funksjonsevne. For å kunne foreta en prioritering og fordeling som ivaretar kommunens og bydelens behov legges det opp til en samlet bestilling for kjøp av boliger fra EST til Boligbygg Oslo KF to ganger i året.

Med utgangspunkt i sak 152.2 Boligbehovsplanen for Oslo kommune 2013-2016, hvor Bydelsutvalget i møte 22.11.2012 sak 12/100 avga høringsuttalelse, fremkommer det i kapittel 4 at Bydel Søndre Nordstrand har et udekket boligbehov for perioden 2013-2016 på totalt 360 boenheter. Den største gruppen, d.v.s. 166 av disse, faller inn under kategorien ordinære boliger. Som en oppfølging av bydelens meldte behov har Boligbygg Oslo KF i samarbeid med bydelen kartlagt mulige eiendommer for å imøtekomme behovet. Av de gjennomgåtte alternativene vurderer bydelen fire av de mulige adressene som egnet til utbygging i løpet av kort tid. Bydelen ønsker at disse skal kunne foreligge så snart som mulig, og helst være innflyttingsklare innen utgangen av året. Det forutsettes at nødvendige godkjenninger foreligger. Bydelsutvalget bes fatte vedtak i saken.

2. Bakgrunn

2.1 Faktaopplysninger

Boligsosial handlingsplan 2013-2016 er utarbeidet for mennesker som er vanskeligstilte på boligmarkedet og som har behov for hjelp til boligfremskaffelse og til å mestre å bo.

Bydelen har foretatt en kartlegging av boligbehovet på bakgrunn av registrerte opplysninger om brukergruppens behov slik det fremstår pr i dag, og en vurdering av hva som forventes av ytterligere behov i perioden frem til og med 2016 – se vedlegg byrådssak 152.2/12 Boligbehovsplan for Oslo kommune 2013-2016, kapittel 4 – Fremtidig behov for kommunalt disponerte boliger.

I samarbeid med Boligbygg Oslo KF har bydelen gjennomgått aktuelle adresser for å etablere egnede boliger i tråd med det beskrevne behovet. Som det fremgår av boligbehovsplanene ligger hovedvekten i Bydel Søndre Nordstrand på behovet for ett- og toroms boenheter.

Boligbygg Oslo KF har sammen med bydelen vurdert både eiendommer som er kommunale, men som pr dato er regulert til andre formål enn bolig, og eiendommer som er regulert til bolig. Der eiendommen ikke er regulert til bolig kan det søkes om midlertidig godkjenning på fem år for oppføring og bruk. Den midlertidige godkjenningen kan fornyes ved videre søknad.

Målsetting er å tilby bolig raskt til vanskeligstilte og andre brukergrupper uten at dette medfører økte utgifter for bydelen. Finansiering av bokostnader for de foreslåtte prosjektene forventes å foregå ved bruk av statlige- og kommunale bostøtteordninger. Dette vil gi en relativt moderat husleie for brukerne samtidig vil det foreslåtte botilbudet medføre reduserte utgifter for bydelen knyttet til døgnovernatting.

Adresser og forslag til prosjekter som forelegges Bydelsutvalget er meldt innen fristen til Byrådsavdelingen for eldre og sosial tjenester og gjelder følgende prosjekter:

1. Ljabruveien 119

Fleksbo, 4 separate enheter for enslige.

Bydelen ønsker å benytte disse boligene/enhetene som alternativ til døgnovernatting.

Beboerne vil få oppfølging av NAV sosial ved booppfølgingstjenesten.

Det er ønskelig at to av enhetene kan være fleksible slik at en familie kan bosettes.

2. Ljansbrukveien 21

Eksisterende bolig skal rives - aktuell for fleksbo

4 – 5 boliger/enheter for enslige. Bydelen ønsker å benytte disse boligene som alternativ til døgnovernatting. Beboere vil få oppfølging av NAV sosial ved sosialtjenesten/booppfølgingstjenesten. Beliggenheten passer godt til denne type bolig.

Disse to prosjektene bygger på modellen om modulhus/fleksbohus. Dette alternativet er initiert av Boligbygg Oslo KF. Bakgrunnen for Boligbyggs satsing på modulhus/flexbohus er boligbehovsplanen for Oslo kommune 2013-2016 som er utarbeidet av EST og Velferdsetaten i samarbeid med bydelene.

Boligbygg har allerede igangsatt prosessen med å fremskaffe en rammeavtale med leverandører av modulhus/flexbohus. Disse husene vil bli universelt utformet, og være lette å sette opp. De skal også være mulig å flytte. Husene går inn under betegnelsen ”sterke hjem” noe som gjør dem egnet for brukergrupper med redusert boevne. I praksis betyr dette at husene har en mer robust utforming enn hva som er vanlig. Boligene er forholdsvis rimelige noe som gjør at bydelen sine kostnader til husleie blir moderate, og forventes å være lavere enn kostnader til døgnovernatting. Samtidig som bydelen på denne måten ikke igangsetter tilbud som øker nettokostnadene vil disse boenhetene kunne ha positive langtidseffekter ved at bydelen vil kunne følge opp brukerne raskere og tettere med tanke på å få en mer stabil bosituasjon.

3. Ljabruveien 121

Eksisterende bolig skal rehabiliteres.

Bydelen ønsker å benytte disse boligene til flyktninger. Beboerne vil få oppfølging av NAV – kvalifiseringssenteret.

Bydelen tildeles hvert år en kvote for bosetting av flyktninger, og pr i dag fremskaffes boliger til denne gruppen på det private leiemarkedet. Bydelen opplever at prisnivået på disse leieavtalene har blitt vesentlig høyere de siste to årene, og det forventes at dette tilbudet vil bidra til å redusere bydelens kostnader på området.

4. Sponstugrenda 30

1,2 mål tomt

I gjennomgangen med Boligbygg ble det informert om at denne tomten har mulighet for 8-9 små boenheter. Bydelens har behov for små og mellomstore to-roms selvstendige boenheter til vanskeligstilte. Beboere vil få oppfølging av NAV booppfølgingstjenesten etter behov.

Toroms leiligheter er hva kartleggingen viser, slik den fremkommer i Boligbehovsplan for Oslo kommune 2013-2016, det området hvor Bydel Søndre Nordstrand har størst udekket behov. Dette vil være boliger for familier på to eller flere familiemedlemmer som har vansker med selv å skaffe seg egnet bolig. Prosjektet vil kunne bety at man ved selvstendige boenheter som disse vil legge grunnlaget for større stabilitet i bo- og livssituasjon for denne brukergruppen.

2.2 Vedlegg

Byrådssak 152.2/12 Boligbehovsplan for Oslo kommune 2013-2016, kapittel 4 - Fremtidig behov for kommunalt disponerte boliger.

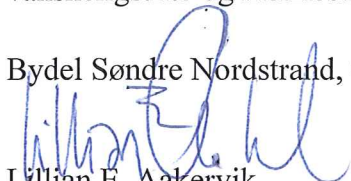
4. Vurdering/konklusjon

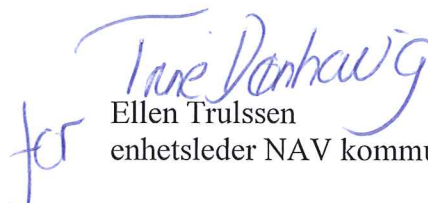
Bydelen har et definert boligbehov for perioden 2013-2016. Boligbygg Oslo KF opplyser at de har som mål å kunne tilby de første boligene for perioden innen utgangen av 2013. I den sammenheng forventes det søknad fra bydelen. Den første fristen er satt til 01.05.2013. De prosjekter som her fremlegges, og som er prosjekter som i samarbeid med Boligbygg Oslo KF vurderes å ha potensiale til å kunne realiseres innen relativt kort tid, er oversendt Byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester innen fristen. Samlet vil disse kunne være et steg på veien for å møte boligbehovet bydelen står ovenfor i perioden frem til og med 2016. Det er bydelsutvalgets behandling av saken som er retningsgivende for om søknaden skal opprettholdes.

Bydelsdirektørens forslag til vedtak

Bydelsutvalget tilslutter seg bydelsdirektørens foreslåtte prosjekter som søknad – boliger til vanskeligstilte og mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Bydel Søndre Nordstrand, 03.05.2013


Lillian E. Aakervik
fung.bydelsdirektør


for Ellen Trulssen
enhetsleder NAV kommune

Vedlegg

Kapittel 4 Fremtidig behov for kommunalt disponerte boliger

4.1 Befolkningsprognoser og trekk i samfunnsutviklingen som påvirker boligbehovet for mennesker med funksjonsnedsettelse og andre vanskeligstilte

Befolkningsvekst

Per 01.01.2012 bodde det 613 285 mennesker i Oslo.²² Det har vært en sammenhengende vekst i befolkningen i Oslo de siste 25 årene. Befolkningstilveksten er et resultat av både flere fødte og en økning i innvandring. I tillegg er det en tendens til sentralisering i bosettingsmønsteret i Norge. Befolkningstilveksten i 2011 var på 2,3 prosent, tilsvarende 14 055 personer. Det har vært en sterk vekst i de yngre aldersgruppene de siste 25 årene, mens andelen av befolkningen i alderen 67-79 år og 80 år og eldre har gått ned. Det har vært en vekst i befolkningen i alle byområdene, men den sterkeste befolkningstilveksten de senere årene har funnet sted i indre by øst, det vil si bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene.

Befolkningsfremskrivningen for Oslo fra 2013 til 2030 er basert på fruktbarhet, forventet levealder og netto innflytting. I fordeling av befolkningen mellom bydelene er også boligpotensialet tatt med. På grunn av stor usikkerhet, er befolkningstallene for den enkelte bydel kun fremskrevet til 2023. Det forventes en fortsatt kraftig befolkningstilvekst i Oslo. I følge hovedalternativet for befolkningsfremskrivningen vil befolkningen øke med 36 prosent til vel 834 000 personer per 01.01.2030, det vil si en økning på nesten 221 000 personer. Befolkningsveksten vil være et resultat av fortsatt mange fødsler og høy netto innflytting.

I perioden fram til 2016, det vil si i løpet av planperioden for denne boligbehovsplanen, forventes befolkningen (i hovedalternativet) å øke med nærmere 56 000 personer, til 668 767 personer i Oslo ved inngangen til 2016. Det forventes vekst i alle aldersgrupper unntatt gruppen 80-89 år. Den største veksten vil skje i aldersgruppen 67-79 år, som forventes å øke med 28 prosent i perioden 2011-2016, det vil si med 10 500 personer.²³

Alle byområdene vil sannsynligvis ha vekst i befolkningen fremover, med høyeste vekst i indre by øst. Dette er samtidig det området i Oslo som har høyest konsentrasjon av kommunale boliger.

I dag disponerer Oslo kommune 19 boliger per tusen innbyggere. Dersom kommunen skal disponere like mange boliger per tusen innbyggere i 2016, må antall boliger økes med 1 064. Sannsynligvis vil imidlertid behovet for kommunale boliger øke mer enn det økningen i befolkningen skulle tilsi. En stor del av befolkningsøkningen kommer av innvandring, og innvandrere fra ikke-vestlige land er i dag overrepresentert i de kommunale boligene. I en undersøkelse av innvandreres levekår i Norge i 2005 og 2006, var det rundt en tredjedel av innvandrerne som leide bolig av kommunen²⁴. Sannsynligvis vil økningen i innvandrerbefolkningen komme i de mest levekårsutsatte bydelene, fordi boligprisene der er lavere. I tillegg er det en underdekning av boliger i forhold til behovet

²² Utviklings- og kompetanseetaten. *Befolkningsfremskrivning Oslo 2013-2030*

²³ Byrådets forslag til budsjett 2013

²⁴ Blom, Svein og Kristin Henriksen (red.) 2008. *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*
Rapporter 2008/5, Statistisk sentralbyrå

også i dag. Det er imidlertid ingen entydig sammenheng mellom befolkningsvekst og boligbehov, da endringer i befolkningens sammensetning gjør at antall personer per bolig også endrer seg.²⁵

Oslo har i dag tre kommunalt disponerte boliger tilgjengelige for rullestolbrukere per tusen innbyggere, i følge KOSTRA. Bare for å holde tritt med befolkningsveksten, må antall slike boliger økes med 168 i løpet av planperioden. Siden Oslo har en lagt lavere andel av slike boliger i dag enn de andre storbyene, bør sannsynligvis antallet økes mer enn dette.

Litt senere i kapitlet tallfestes bydelenes rapporterte behov for kommunalt disponerte boliger. Befolkningsfremskrivningen sannsynliggjør at det store behovet for boliger de melder om ikke er urealistisk. Befolkningsutviklingen i ulike deler av Oslo bør analyseres nærmere i forbindelse med gjennomføring av flere av tiltakene som blir foreslått i boligbehovsplanen.

Trekk i samfunnsutviklingen

Behovet for kommunalt disponerte boliger blir ikke bare påvirket av befolkningsutviklingen, men også av andre trekk i samfunnsutviklingen. De som får kommunal bolig, er de som ikke klarer å skaffe seg egnet bolig på andre måter. Med andre ord påvirkes målgruppen både av tilgangen på boliger, boligpriser, inntektsnivå med mer. Dersom andelen av "vanskeligstilte på boligmarkedet" øker i befolkningen, vil også behovet for kommunalt disponerte boliger øke.

Boligprisene i Oslo har økt kraftig siden midt på 1990-tallet, med unntak av en liten nedgang i 2008 og 2009. I følge Norges Eiendomsmeglerforbund var gjennomsnittlig boligpris i Oslo 01.12.2012 kr 42 283 per kvadratmeter.²⁶ Dette er en økning på nesten kr 9 000 per kvadratmeter bare siden 2008. Boligprisene har økt langt mer enn inntektene i samme periode. Det fører til at flere får problemer med klare å betjene et lån som er stort nok til å kjøpe en egnet bolig. Det er samtidig viktig å se at det er svært store prisforskjeller innenfor ulike områder av Oslo. Per 01.01.2012 varierte kvadratmeterprisen fra 28 254 i Bydel Søndre Nordstrand til 57 918 i Bydel Frogner. Det har vært en økning av boligprisene i alle bydelene.

Boligbygg publiserer jevnlig statistikk over leiepriser i Oslo på sine nettsider. Det har vært en kraftig økning i markedisleien, mens gjengs leie fortsetter oppgangen.²⁷ I gjennomsnitt kostet det kr 11 650 per måned å leie en leilighet i Oslo i 2. kvartal 2012. Markedsleien økte med hele 3,3 prosent fra 1. kvartal, og ligger 5,5 prosent høyere enn på samme tid i 2011. Det har vært sterkest vekst i leieprisene for ettroms leiligheter. Leieprisene har økt i alle bydelene.

Gjengs leie er et veid gjennomsnitt av leien i nye og eldre leiekontrakter til markedsvilkår. Gjengs leie økte med 1,7 prosent fra 1. til 2. kvartal, og er nå 4,1 prosent høyere enn i 2. kvartal 2011. Markedsleien er nå høyere enn gjengs leie for alle typer leiligheter og hybler, og forskjellene mellom dem har økt i 2. kvartal.

De som får tildelt kommunal bolig i Oslo, har i de fleste tilfelle lav inntekt, og utviklingen av fattigdom og omfang av lavinntekt påvirker dermed etterspørselen etter kommunale boliger. Det er en noenlunde stabil andel av befolkningen som har vedvarende lavinntekt, det vil si lavinntekt over en treårsperiode. På landsbasis utgjorde andelen med vedvarende

²⁵ Oslospeilet nr 4/2011: *Høy befolkningsvekst fram til 2030 – hvor mange boliger må bygges?*

²⁶ <http://www.nef.no/xp/pub/topp/boligprisstatistikk>

²⁷ Boligbygg 31.07.2012 "Markedsleie og gjengsleie for hybler og leiligheter i Oslo 2. kvartal 2012"

lavinntekt etter EUs lavinntektsdefinisjon 7,9 prosent i perioden 2008-2010, det vil si 357 000 personer.²⁸ Det er blitt færre eldre, men flere unge med lavinntekt.

I følge Statistisk sentralbyrå har Norges økonomi vært i en moderat konjunkturoppgang de senere årene, og dette vil fortsette fram til 2015.²⁹ Utlånsrenta vil fortsatt være lav, men øke noe, det vil være økt reallønnsvekst og lav inflasjon, og arbeidsledigheten vil trolig holde seg stabilt lav. Boligbyggingen vil ta seg opp, og boligprisveksten vil fortsette.

Det forventes dermed ingen dramatiske endringer i norsk økonomi de nærmeste årene, og det kan antas at utviklingen på boligmarkedet og situasjonen for de vanskeligstilte vil fortsette med samme tendens som de seneste årene. En bredere gjennomgang og analyse av prognoser for boligpriser, leiepriser og byggekostnader i ulike deler av Oslo, kan gi viktig informasjon for gjennomføring av flere av tiltakene i boligbehovsplanen.

4.2 Behov for boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet (unntatt mennesker med funksjonsnedsettelse) 2013-2016

Velferdsetaten har gjennomført en kartlegging av behovet for kommunalt disponerte boliger i bydelene. Første runde av kartleggingen ble gjennomført i februar 2012, og ble basert dels på at bydelene fylte ut spørreskjema og dels på intervjuer med hver enkelt bydel. I mai 2012 ble alle bydelene bedt om å svare på et nytt spørreskjema, for å kvalitetssikre behovstallene og innhente noe ny informasjon.

I dette avsnittet vises det rapporterte boligbehovet til gruppen av vanskeligstilte på boligmarkedet unntatt mennesker med funksjonsnedsettelse, som blir omtalt i punkt 4.3. I fortsettelsen her brukes derfor begrepet andre vanskeligstilte.

Behov for boliger til andre vanskeligstilte

Totalt ble det i siste runde av kartleggingen meldt inn et behov for 2 589 nye kommunalt disponerte boliger i perioden 2013 til 2016. Av disse er 1 588 nye, ordinære kommunale boliger og 1 001 nye, tilrettelagte boliger eller spesielle kommunale boliger. Av de 1 001 boligene er 572 ulike boligtyper for mennesker med funksjonsnedsettelse (fysisk og psykisk), de resterende 429 boligene er til personer med utfordringer knyttet til rus og/eller psykiatri. Til sammen er det dermed behov for 2 017 boliger til "andre vanskeligstilte" på boligmarkedet, når gruppen mennesker med funksjonsnedsettelse holdes utenfor.³⁰

Behovet for de 1 588 ordinære kommunale boligene fordelt etter størrelse og bydel er vist i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Rapportert behov for ordinære kommunale boliger 2013-2016, fordelt på boligstørrelse og bydel

Bydel	Ettroms	Toroms	Treroms	Fireroms	Femroms	Seksroms	Totalt
Gamle Oslo	18	20	40	40	12	8	138
Grünerløkka	0	0	8	12	0	0	20
Sagene ¹	0	0	0	0	0	0	0

²⁸ <http://ssb.no/inntind/main.html>

²⁹ <http://www.ssb.no/kt/>

³⁰ Det er usikkert i hvilken grad mennesker som bor hjemme hos pårørende og ikke har meldt sitt boligbehov er fanget opp i behovskartleggingen. I fremtidige kartlegginger bør det gjøres en innsats for å få oversikt over boligbehovet blant disse.

St. Hanshaugen ²	43	48	27	15	0	0	133
Frogner ²	194	50	7	0	0	4	255
Ullern	52	22	16	4	0	0	94
Vestre Aker	8	10	3	0	0	0	21
Nordre Aker	88	109	16	8	0	0	221
Bjerke ²	23	62	1	1	13	5	105
Grorud	10	5	0	0	0	0	15
Stovner	20	40	40	16	6	2	124
Alna	9	70	43	12	2	0	136
Østensjø	48	24	12	16	12	0	112
Nordstrand	48	0	0	0	0	0	48
Søndre Nordstrand	40	60	29	21	10	6	166
Sum	601	520	242	145	55	25	1 588

¹ Bydel Sagene melder om et behov for å selge ut 400 – 500 av deres boliger.

² Bydelene St. Hanshaugen, Frogner og Bjerke hadde ikke tatt hensyn til ledigstillelse av kommunale boliger. Deres innmeldte boligbehov er derfor redusert med 10 prosent av totalantallet.

Kilde: Velferdsetaten

Alle bydelene, unntatt Bydel Sagene, har meldt om behov for ordinære kommunale boliger. Bydel Sagene melder om behov for å selge ut 4-500 av deres boliger. Behovet for boliger er størst i Bydel Frogner og Bydel Nordre Aker.

Det er behov for flest små boliger (1-2 roms). Få bydeler har meldt inn behov for store boliger som fireroms og større. Flere bydeler har tidligere rapportert at det er problematisk å bosette barnefamilier i kommunale leiegårder sammen med beboere som har utfordringer knyttet til rus og psykiatri. Det er i vesentlig grad bydelene i Groruddalen og bydelene i Oslo sør som melder om et økt behov for store boliger. Disse bydelene har ikke store kommunale leiegårder.

Det er meldt om behov for 429 boliger til personer med utfordringer knyttet til rus og psykiatri. Fordelingen av disse boligene etter boligtype og bydel presenteres i tabell 4.2.

Tabell 4.2 Rapportert behov for boliger til personer med utfordringer knyttet til rus og psykiatri 2013-2016, fordelt på type bolig og bydel

Bydel	Tilrettelagt for rus/psykiatri, med personalbase	Tilrettelagt for rus/psykiatri, uten personalbase	Skjermet/forsterket	Totalt
Gamle Oslo ¹	0	0	10	10
Grünerløkka	0	0	12	12
Sagene	20	0	10	30
St. Hanshaugen	0	39	16	55
Frogner	0	25	25	50
Ullern	10	0	0	10
Vestre Aker	0	0	7	7
Nordre Aker	10	10	0	20
Bjerke ¹	11	0	14	25
Grorud	40	0	10	50
Stovner	25	10	5	40
Alna	0	0	6	6
Østensjø	8	0	8	16
Nordstrand	27	0	6	33
Søndre Nordstrand ²	30	30	5	65

Sum	181	114	134	429
------------	------------	------------	------------	------------

¹ Bydel Gamle Oslo og Bydel Bjerke har meldt om behov for henholdsvis 10 og 2 andre typer boliger til denne målgruppen. Disse er ikke tatt med i behovstallene, da dette dreier seg om rehabilitering av eksisterende boliger.

² Behovstallet for skjermet/forsterket bolig ble korrigert fra null til fem boliger av bydelen i høringsuttalelsen til planen, datert 17.08.2012.

Kilde: Velferdsetaten

Alle bydeler unntatt bydelene Ullern og Nordre Aker har behov for skjermede og/eller forsterkede boligløsninger. Mange av bydelene har også behov for boligløsninger med personalbase for personer med utfordringer knyttet til rus og/eller psykiatri.

Boligprosjekter under utredning – for vanskeligstilte unntatt mennesker med funksjonsnedsettelse

I økonomiplanen for 2011-2014 er det avsatt kr 630 mill i investeringsmidler til fremskaffelse av kommunale boliger. Av disse er 160 mill satt av til særskilte tiltak for personer med dobbeltdiagnose, 320 mill til boliger til store barnefamilier, 15 mill til boliger til utviklingshemmede, 5 mill til boliger til mindreårige flyktninger og 130 mill til boliger til vanskeligstilte. Avsetningen på kr 630 mill vil gi ca 200 boliger.

I tillegg er det på Boligbyggs budsjett avsatt kr 240 mill i perioden 2012-2015 til kjøp av boligeiendom, 20 mill til kjøp og rehabilitering av presteboliger og kr 440 mill til rehabiliterings-/utviklingsprosjekter. Salg av eiendommer er budsjettert til kr 264 mill i perioden.

Tabell 4.3 viser hvilke kommunale boligprosjekter til andre vanskeligstilte som nå er under utredning.

Tabell 4.3 Kommunale boligprosjekter under utredning i 2012 – for vanskeligstilte

Bydel	Prosjekt	Målgruppe	Antall boliger	Kommentar
St. Hanshaugen	St. Hanshaugen	Mennesker med psykiske lidelser og rusproblematikk	12	KVU ¹ pågår
Ullern, Vestre Aker, Frogner	Nedre Skøyen vei 7	Mennesker med psykiske lidelser og rusproblematikk	12	
Bjerke	Skogvollveien 35	Mennesker med psykiske lidelser og rusproblematikk	7	KVU pågår Vandalsikre boliger
Søndre Nordstrand	Seterbråten	Vanskeligstilte og flyktninger	36	KVU ferdig
Alna	Gransdalen	Vanskeligstilte	10	KVU ferdig
Alna	Skansen	Vanskeligstilte	6	KVU ferdig
Sum antall boliger			83	

¹ KVU = konseptutvalgsutredning

Kilder: Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester
Velferdsetaten

Prosjektene er under utredning, og det er per i dag ikke mulig å si hvilke prosjekter som vil bli vurdert hensiktsmessig å gjennomføre. De er derfor holdt utenfor beregningen av

boligbehovet. Dersom alle prosjektene får finansiering og blir vedtatt gjennomført, kan det gi 83 boliger til vanskeligstilte.

I tillegg er to innleieprosjekter under utredning, som vist i tabell 4.4.

Tabell 4.4 Innleieprosjekter under utredning I 2012 – for vanskeligstilte

Bydel	Prosjekt	Målgruppe	Antall boliger	Kommentar
Gamle Oslo, Grünerløkka, St. Hanshaugen	Østerdalsgata 7	Mennesker med psykiske lidelser og rusproblematikk	46	Innleieprosjekt
Søndre Nordstrand	Seterbråten – privat prosjekt	Vanskeligstilte	10	Har opsjon, vil sannsynligvis benytte seg av denne
Sum antall boliger			56	

Kilder: Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester
Velferdsetaten

Disse to prosjektene kan gi 56 nye kommunalt disponerte boliger, dersom de blir gjennomført.

Utfordringer i boligarbeidet for andre vanskeligstilte

Bydelene har meldt om en rekke utfordringer i boligarbeidet i forbindelse med behovskartleggingen. Det er i tillegg kommet innspill fra råd og organisasjoner om forhold som det er viktig å vurdere når det lages en boligbehovsplan. I dette avsnittet oppsummeres de viktigste utfordringene i kommunens arbeid overfor vanskeligstilte på boligarbeidet. I neste delkapittel oppsummeres utfordringen i boligarbeidet for mennesker med funksjonsnedsettelse.

Leietid for kommunale boliger

Det er ulike syn på om en kommunal bolig bør være en midlertidig eller mer permanent løsning for beboerne. Noen mener at en kommunal bolig bør være et tilbud av midlertidig karakter, et skritt på veien til en mer varig bolig. Andre mener at en kommunal bolig bør være et tilbud om en tryggere og mer stabil boligsituasjon for beboerne. De fleste er enige om at enkelte målgrupper vil ha behov for kommunal bolig i lang tid. Enkelte bydeler oppga i behovskartleggingen at de anså sine beboergrupper som så vanskeligstilte at de ikke kunne regne med at de ville komme seg videre i en boligkarriere.

Etter dagens forskrift for tildeling av kommunale boliger er hovedregelen at beboere får 5-års kontrakter. Det kan inngås tre års leiekontrakt i de tilfellene man ser at livssituasjonen og mulighetene for selvhjelpenhet vil kunne bedres på kortere sikt. Det kan også inngås leieavtale for kortere tid enn tre år i henhold til husleieloven § 11-1, der søker har et midlertidig behov for bolig. Det skal fattes vedtak om tildeling av tidsbestemt kontrakt selv i tilfeller der søker antas å ha et mer varig boligbehov, for å unngå at boligen på sikt bebos av personer som ikke har behov for kommunal bolig.

I forbindelse med bystyrets behandling av Bystyremelding 2/2008 Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune, kommenterte komiteens flertall at økt kontraktslengde til fem og syv år vil gi mer stabile bomiljøer og mulighet for beboere til å planlegge mer langsiktig.

Forskriften for tildeling av kommunal bolig er under revisjon, og et nytt utkast til forskrift har vært sendt på høring. Flere av høringsinstansene er kritiske til å forlenge botiden til syv år. For enkelte bør kommunal bolig ikke være en varig løsning, men en bolig i en overgangsfase for en mer selvstendig boligsituasjon i egen eid bolig. Økt botid vil også få konsekvenser for gjennomstrømmingen i den kommunale boligmassen, og føre til økt behov for nye kommunalt disponerte boliger. Dette punktet vil bli nærmere behandlet i en bystyresak om endringer i forskrift om tildeling av kommunal bolig. Saken vil bli fremmet i løpet av kort tid.

Lav gjennomstrømming av leietakere

De fleste bydeler rapporterer om lav gjennomstrømming av leietakere i kommunale boliger. Som vist i kapittel 3, er det en stor andel av beboerne som får fornyet sine leiekontrakter ved utløpet av kontraktperioden. I 2011 utgjorde nyinnflyttede husstander 60 prosent av antall tildelte boliger, det vil si at 40 prosent av tildelingene var fornyelse av kontrakter eller bytte av boliger. I tillegg er det ca. fire prosent av de kommunale boligene (i Boligbyggs forvaltning) som til enhver tid står tomme. En av flere konsekvenser er at bydelene sitter med lange ventelister og flere bydeler melder om at de må foreta strenge prioriteringer blant målgruppene for en eller flere boligtyper. Dette reiser spørsmålet om det er riktig prioritering som gjøres mellom målgruppene som får tildelt kommunal bolig, og hva som skjer med de som har et boligbehov, men ikke når opp i prioriteringen.

Bydelene nevner fire hovedårsaker til den lave gjennomstrømmingen, nemlig andel fornyelse av leiekontrakter, selve boligmassen, startlånsordningen og den kommunale bostøtten.

Stor grad av fornyelse av leiekontrakter

Mange av de som søker om fornyelse av leiekontrakt, har ved utløp av den tidsbestemte leieavtalen en uendret økonomisk situasjon. Bydelene rapporterer at beboerne i kommunal bolig bor trygt og godt. Det er rimelig å anta at den kommunale boligen har bidratt til at husstandens sosiale utfordringer har fått en bedring.

Leietiden per kontrakt virker også inn her. For en del av de kommunale boligsøkerne og leietakerne kan det være forhold i deres livssituasjon (alder, fysiske og eller psykiske problemer) som gjør at leiekontraktene bør være på fem år eller mer. Imidlertid er det også slik at langvarige leiekontrakter gjør at bydelene ikke får mulighet til å føre hyppig kontroll med hvorvidt leietakerne har et reelt behov for kommunal bolig. Det er flere bydeler som forteller om tilfeller hvor et eller flere medlemmer i husstander oppholder seg i utlandet i lange perioder under det løpende leieforholdet, men returnerer for å søke om ny kontrakt når leiekontrakten er i ferd med å utløpe. Videre er det oppdaget at enkelte leietakere bor sammen med andre enn nærmeste husstandsmedlemmer uten å melde dette til bydel eller utleier. Basert på tilbakemeldinger fra bydelene ser det ut som det foregår noe ulovlig fremleie og urettmessig mottak av kommunal bostøtte. Kortere kontrakter gjør at bydelene vil kunne føre bedre kontroll med bruken av den kommunale boligmassen.

Ensidig boligmasse

Mange bydeler rapporterer om at deres boligmasse er for ensidig i størrelse og type bolig. En konsekvens av dette er at små husstander blir tildelt, og blir boende i, for store boliger, eller at store husstander blir bosatt i for små boliger. En annen konsekvens er at husstander i enkelte bydeler må vente ekstra lenge på bolig, fordi bydelen har få av den type eller størrelse av bolig som husstanden har behov for. I nabobydelen kan situasjonen for samme type husstand være helt annerledes. Noen bydeler rapporterer også at enkelte blir boende i boliger med personalbase lenger enn de har behov for det, fordi det ikke finnes alternative boliger å flytte til.

Bydelene melder om behov for både flere og mer differensierte boliger og bomiljøer. Det er for eksempel vanskelig å tenke bomiljø sammensetning hvis det er for få boliger i bydelen. Det er også i enkelte bydeler behov for større geografisk spredning av de kommunale boligene internt i bydelen. Bydeler med høy konsentrasjon av kommunale boliger og kommunale gårder forteller om utfordringer med hensyn til beboersammensetning og bomiljø. Samtidig er kommunen ofte tvunget til å bosette de mest vanskeligstilte beboerne i de kommunalt eide gårdene, av hensyn til samarbeidet med private sameier og borettslag.

Flere av sentrumsbydelene stilte spørsmålet om det er gunstig at kommunen bosetter store familier i sentrumsbydelene. Det ble i den forbindelse vist til at disse bydelene har få store boliger og uegnede bomiljøer. Noen av sentrumsbydelene mente at det kunne være bra å bygge om noen av de mindre kommunale boligene til større enheter, men advarte samtidig mot å bygge for mange store familieboliger fordi dette kunne føre til en ghettoisering.

Leieboerforeningen sier i sitt innspill til boligbehovsplanen at det er nødvendig å øke antallet kommunale leieboliger, fordi mange innbyggere ikke er i stand til å skaffe seg tilfredsstillende bolig i privat sektor i Oslo.³¹

Få beboere i kommunale boliger får startlån og tilskudd til kjøp av bolig

De fleste bydelene melder om at de som søker om fornyelse av leiekontrakt i kommunal bolig blir vurdert for startlån og tilskudd. Likevel er det kun en liten andel som får et slikt tilbud. Flere bydeler er inne på tanken om at dette arbeidet i større grad burde vært systematisert, slik at beboere ble motivert underveis i sitt leieforhold til å kvalifisere seg for kjøp av bolig. Mange av kommunens leietakere har stor gjeldsbelastning med usikrede lån når de flytter inn i en kommunal bolig. Etter fem år kan mange av de sosiale og medisinske problemene være løst, og leietakerne kan også ha en fast og varig inntekt. Imidlertid har leietakerne ofte en gjeldsproblematikk som ikke er løst. Flere kunne vært vurdert for ulik bistand til å løse sine gjeldsproblemer fra begynnelsen av, for på den måten å bli gitt mulighet til å komme videre i sin boligkarriere.

Bostøtte gir manglende incentiv til flytting

Flere bydeler rapporterer at en årsak til lav gjennomstrømming i den kommunale boligmassen er en for god bostøtteordning for beboere i kommunale boliger (BKB). Denne bostøtteordningen er i følge enkelte bydeler så god at mange søkere helst vil bli boende den kommunale boligen. Dette oppleves som økonomisk fordelaktig for dem i forhold til andre boligalternativer.

Samlokalisering av boliger

De fleste bydelene rapporterer at enkelte særlige sårbare personer bør ha tilbud om boligløsninger som er samlokalisert. Blant annet ble det etterspurt flere boliger med personalbase og skjermede/forsterkede boliger. Dette er viktig først og fremst av hensyn til personene som skal bosettes, men også for å oppnå bedre ressursbruk av oppfølgingstjenester og ikke minst av Det fremgikk i kartleggingen at bydelene trenger flere differensierte boliger for å kunne tilby mer egnede boliger til sine søkere.

Samlokalisering, eller samling av mange kommunale boliger på ett sted, kan skape bomiljøutfordringer. At det til dels er store problemer med bomiljøet i noen kommunale gårder, går igjen i forskning, brukerundersøkelser og mediaoppslag. Det å få en god sammensetning av beboere er en stor utfordring, spesielt når det er få boliger og de med størst behov derfor må prioriteres for tildeling av neste ledige bolig. Det er stor enighet om at barnefamilier og rusmiddelmissbrukere ikke bør bo sammen, og det samme gjelder eldre

³¹ Brev fra Leieboerforeningen til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester 05.05.2012

og rusmiddelmissbrukere. Det å samle mange rusmiddelmissbrukere på samme sted er inidertid heller ingen god løsning. Det har vært gjort forsøk på å samle barnefamilier i samme bygård, noe som også har vist seg å være problematisk. De barnefamiliene som får tildelt en kommunal bolig i dag har gjerne en tilleggsproblematikk, som kan gi seg utslag i et vanskelig miljø for barna dersom mange familier samles på ett sted.³² Samtidig er det gjerne de kommunale gårdene som blir løsningen for kommunale beboere i borettslag og sameier som kommer i konflikt med naboene og må flytte ut.

Lite innleie av boliger

Det er relativt få boliger som leies inn av kommunen i dag. Av de 11 897 boligene som det ble rapportert til KOSTRA i 2011 at kommunen disponerer, utgjorde innleide boliger 5,4 prosent, og privat eide boliger med kommunal disposisjonsrett 3,8 prosent.

Det er i hovedsak bydelene som leier inn boliger fra private aktører. De fleste av bydelene som leier inn fra private aktører melder om utfordringer med hensyn til manglende ressurser og kompetanse til forvaltning av leiekontraktene med beboere, og manglende ressurser til å dekke kostnader for vedlikehold og oppussing av boligene.

En bydel stilte også spørsmål om bydelene rent prinsipielt bør være kontraktspart. Det ble i den forbindelse vist til at bydelen skal bidra til å skaffe boliger til sine boligsøkere, men samtidig være den instans som sanksjonerer mot beboeren dersom kontrakten på en eller annen måte misligholdes. Bydelen mente at dette er en uheldig dobbeltrolle.

Økende behov for booppfølging

Bydelene melder om et økende behov for booppfølging. Manglende oppfølging av personer som trenger bistand for å bo kan føre til skader på boligen, problemer med bomiljøet rundt, og gjøre at personen må flytte fra boligen. Boligbygg bruker store summer i året på istandsetting av leiligheter mellom ut- og innflytting av beboere. Den strenge prioriteringen av hvem som kan få bolig gjør at det sannsynligvis er de med de største og mest sammensatte problemene som vil kunne få bolig, som igjen medfører at flere framover vil trenge tettere oppfølging for å klare å bo. For å møte behovene til fremtidens beboersammensetning i de kommunale boligene er det behov for ressurser både til booppfølging og til vedlikehold og istandsetting av boligene.

Boliger til vanskeligstilt ungdom

Ungdom har alltid vært en sårbar gruppe på boligmarkedet. Høy befolkningsvekst, lav boligbygging og stigende boligpriser kan føre til at flere unge blir vanskeligstilte på boligmarkedet. En målgruppe som ofte trekkes frem er barn og unge under omsorg fra barnevernet. Helseetaten viser i sin høringsuttalelse³³ til sitt "Prosjekt ungdom og rus", der de har avdekket at ungdom med kontakt med barnevern og sosialtjeneste er overrepresentert blant de unge som er gjengangere på Legevakten. Av de ca. 702 registrerte ungdommene, var 148 uten fast bolig. Helseetaten påpeker at sosial boligpolitikk også handler om tidlig innsats og forebyggende arbeid for å hindre at problemer forverres.

Organisering av boligarbeidet

Boligarbeidet er organisert på mange forskjellige måter i bydelene, og det er ulik grad av samarbeid mellom de forskjellige instansene innad i bydelene. Det meldes om lite samarbeid på tvers av bydelene. Noen bydeler samarbeider om å etablere boligløsninger for marginale grupper som behov for krevende og spesialiserte botilbud. Bydelene opplever problemer rundt ressursfordelinger som hemmende for et slikt samarbeid.

³² Helse- og velferdsetaten 2009. *Barns oppvekstvilkår i kommunale boliger i Oslo*.

³³ Brev fra Helseetaten til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester av 20.08.2012

Bydelene rapporterer at samarbeid mellom bydeler om bytte av kommunal bolig ikke fungerer. I noen enkelttilfeller får bydeler dette til, men de opplever at det er mange motforestillinger rundt dette på grunn av de økonomiske forpliktelsene som følger med nye kommunale leietakere. Av og til ser bydelene at noen husstander har et absolutt behov for å flytte ut av sitt miljø. I slike tilfeller oppleves dagens manglende byttesystem som en hemske.

4.3 Behov for boliger til mennesker med funksjonsnedsettelse 2013-2016

Bydelene ble i Velferdsetatens behovskartlegging bedt om å spesifisere antall boliger de har behov for til mennesker med funksjonsnedsettelse.

Behov for boliger til mennesker med funksjonsnedsettelse

Totalt meldte bydelene om behov for 572 nye kommunalt disponerte boliger til mennesker med funksjonsnedsettelse i løpet av perioden 2013-2016. Behovet for boliger til utviklingshemmede som bor hos pårørende, er inkludert i tallet. Fordeling av boligene på type bolig, målgruppe og bydel vises i tabell 4.5.

Tabell 4.5 Rapportert behov for boliger til mennesker med funksjonsnedsettelse 2013-2016, fordelt etter bydel, boligtype og målgruppe

Bydel	Tilpassede boliger til rullestolbrukere	Funksjonshemming		Utviklingshemming		Totalt
		Samlokalisert med personalbase	Samlokalisert uten personalbase	Samlokalisert med personalbase	Samlokalisert uten personalbase	
Gamle Oslo	8	0	0	28	8	44
Grünerløkka	50	5	0	0	0	55
Sagene	0	0	0	15	0	15
St. Hanshaugen	6	23	6	5	0	40
Frogner	25	0	0	0	0	25
Ullern	2	18	0	4	0	24
Vestre Aker	0	0	0	6	0	6
Nordre Aker	0	4	0	10	0	14
Bjerke	11	0	0	16	0	27
Grorud	0	2	0	29	20	51
Stovner	10	7	0	15	0	32
Alna	14	5	9	18	12	58
Østensjø	8	0	0	24	0	32
Nordstrand	4	8	0	8	0	20
Søndre Nordstrand	24	35	20	30	20	129
Sum	162	107	35	208	60	572

Kilde: Velferdsetaten

Det er størst behov for samlokaliserte boliger med personalbase for målgruppen psykisk utviklingshemmede (208 boliger) og for boliger tilpasset rullestolbrukere (162 boliger). Gjennomgående er det større behov for samlokaliserte boligløsninger med personalbase enn slike boligløsninger uten base.

Det er behov for flere boliger til mennesker med funksjonsnedsettelse i alle bydeler. Spesielt er det behov for mange boliger til denne gruppen i Bydel Søndre Nordstrand.

Boligprosjekter under utredning – for mennesker med funksjonsnedsettelse

I økonomiplanen for 2012-2015 er det avsatt kr 15 mill til fem boliger for mennesker med utviklingshemming. Det er i tillegg avsatt midler til Omsorg+ boliger. Disse dekkes av sykehjemsbehovsplanen og er derfor ikke tatt med her, men de kan bidra til å frigjøre andre kommunale boliger til mennesker med funksjonsnedsettelse.

Det pågår utredning av flere prosjekter, som vist i tabell 4.6

Tabell 4.6 Kommunale boligprosjekter under vurdering I 2012 – for mennesker med funksjonsnedsettelse

Bydel	Prosjekt	Målgruppe	Antall boliger	Kommentar
Sagene	Mor Go'hjertas vei	Mennesker med funksjonsnedsettelse	38-48 totalt, organisert i enheter á 4-8 boliger	KVU pågår. Prosjektstørrelse utredes
Ullern	Casinetto, Gustav Vigeland's vei 50	Mennesker med funksjonsnedsettelse	10	KVU pågår
Ullern	Vækerøveien	Mennesker med psykiske lidelser	14	KVU pågår
Vestre Aker	Holmenkollveien 22	Omsorgsboliger	7	KVU pågår
Nordre Aker	Berg gård	Omsorgsboliger	20	KVU, KS1, FP, KS2 ferdig
Grorud	Odvar Solberg's vei 79-81	Mennesker med funksjonsnedsettelse	14	KVU og KS1 ferdig Samlokalisert bolig
Stovner	Jacobine Ryes vei 13	Mennesker med funksjonsnedsettelse	8-10	KVU pågår
Østensjø	Haakon Tveters vei 65	Mennesker med ulike funksjonsnedsettelse	20-30	KVU starter høsten 2012
Nordstrand	Marmorveien	Mennesker med psykiske lidelser	30	KVU pågår
Sum antall boliger			131-183	

KVU = konseptutvalgsutredning KS1 = kvalitetssikring 1 KS2 = Kvalitetssikring 2 FP = forprosjekt

Kilder: Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og Velferdsetaten

Prosjektene er under utredning, og det er per i dag ikke mulig å si hvilke prosjekter som vil bli vurdert hensiktsmessig å gjennomføre eller vil få finansiering. De er derfor holdt utenfor beregningen av boligbehovet. Dersom alle prosjektene får finansiering og blir vedtatt gjennomført, kan det gi 163-175 nye boliger til mennesker med funksjonsnedsettelse.

Utfordringer i boligarbeidet for mennesker med funksjonsnedsettelse

Ensidig boligmasse - forskjellige behov krever forskjellige løsninger

Mange bydeler rapporterer at deres boligmasse er for ensidig i forhold til behovene i bydelen, både til mennesker med funksjonsnedsettelse og andre vanskeligstilte. Tilgangen på tilrettelagte boliger er svært ujevn blant bydelene.

Mennesker med funksjonsnedsettelse er ingen ensartet gruppe. De har ulike typer og grader av funksjonsnedsettelse, enten de er fysiske eller psykiske, som medfører ulike individuelle behov for utforming av bolig og krav til bosituasjon. Enkelte kan ha behov for en ordinær kommunal bolig i et ordinært bomiljø, mens andre har behov for mer spesielle boligløsninger, kanskje i fellesskap med andre. Noen trenger en bolig med stor grad av individuell tilrettelegging eller en bolig der det er muligheter for tett oppfølging.

Behovet for ulike boligløsninger kommer også frem i en undersøkelse blant utviklingshemmede i Oslo kommune og deres pårørende (samt ansatte i kommunen) i 2010.³⁴ Mange utviklingshemmede satte stor pris på det fellesskapet en samlokalisert bolig ga dem. Både pårørende, ansatte og de utviklingshemmede kommenterte sammensetningen av beboere, og sannsynligvis er noe av utfordringen her å velge beboere som passer sammen. I intervjuutvalget var det også personer som hadde flyttet fra kollektiv til egne leiligheter, og som var svært fornøyd med dette. Blant de som fortsatt bodde i foreldrehjemmet, hadde den største andelen ikke ønsket om å flytte.

Husbankens veileder for utforming av omsorgsboliger og sykehjem beskriver ulike tilpasningsbehov for boliger til ulike grupper av mennesker med funksjonsnedsettelse, for eksempel barn med funksjonsnedsettelse og utviklingshemmede. Både type bolig, størrelse og utforming må tilpasses beboerne.³⁵

Flytting på tvers av bydelsgrenser

Mennesker med funksjonsnedsettelse kan i større grad enn andre ha behov for å etablere seg i en annen bydel enn den der de bor i dag. Dette er dels et resultat av at boliger som er tilrettelagt for målgruppen er svært ulikt fordelt mellom bydelene. I tillegg kan funksjonsnedsettelsen være så stor at bosetting krever spesiell, og kostbar, tilrettelegging. Da kan det være hensiktsmessig å bygge opp tilbud som personer fra flere bydeler kan nyte godt av.

Sammensetning av beboere som kan gi et godt fellesskap, deres individuelle behov og ønsker og boligens egnethet blir spesielt viktige hensyn å ta for denne målgruppen. For å få et tilpasset boligtilbud, må enkelte mennesker med funksjonsnedsettelse flytte på tvers av bydelsgrenser. Flytting til en annen bydel kan medføre at det må etableres et nytt tjenesteapparat rundt beboeren i den nye bydelen. De økonomiske konsekvensene for bydelene når mennesker med stort behov for tjenester flytter, skaper en utfordring for samarbeidet. Brukerorganisasjoner etterlyser mer samarbeid på tvers av bydelsgrensene for å lette flytting. De mener også det bør være mulig å ta med seg tilbudene til en ny bydel.

Størrelse på samlokaliserte boligprosjekter

For en del mennesker kan det være ønskelig å samlokalisere flere boliger i et bofellesskap, enten med eller uten et fellesareal for beboerne. Dette kan være knyttet til behov for tjenester, opplevelse av trygghet, eller ønske om å bo sammen med andre man kjenner.

³⁴ Helse- og velferdsetaten 2010. Utviklingshemmede i Oslo kommune. Undersøkelser blant berørte av ansvarsreformen for mennesker med utviklingshemming; brukere, pårørende og ansattes meninger i 2010.

³⁵ Husbanken 2009. *Rom for trygghet og omsorg. Veileder for utforming av omsorgsboliger og sykehjem.*

Hvor mange boliger som bør samles på ett sted, er en stor diskusjon, både i Oslo og i landet for øvrig. Husbankens har i sin veileder for utforming av omsorgsboliger og sykehjem³⁶ gitt råd om at antall boenheter kan være fra 8-15, avhengig av brukergrupper. For barn med funksjonsnedsettelse anbefales bogrupper med maksimalt 4-6 barn, mens det anbefales bogrupper med 4-8 boliger for utviklingshemmede. For personer med demens anbefales bogrupper på 6-8 personer, og bogrupper på 6-10 personer anbefales for eldre med omfattende hjelpebehov. Et sykehjem kan bestå av flere slike bogrupper samlet i et bygg eller et kompleks.

Oslo kommune har i sak 272/2010³⁷ vedtatt at *"I den grad boliger samlokaliseres bør det tilstrettes enheter/små grupper som ikke er større enn 4 – maksimum 8 boliger (jfr. Husbankens veileder)"*. Bystyrets vedtak er dermed strengere enn Husbankens anbefalinger når det gjelder antall boliger som kan samlokaliseres.

Ved store bogrupper kan det være en fare for at både beboere og andre oppfatter bogruppen som en institusjon. I følge en rapport fra NTNU Samfunnsforskning i 2012, "Store bofellesskap for personer med utviklingshemming",³⁸ har andelen utviklingshemmede som bor i store bofellesskap økt sterkt etter 2001. Dette kan gå på tvers av målene om normalisering og integrering.

På den annen side gir små bogrupper færre boliger å dele bygge- og driftskostnadene på. I Oslo er erfaringene at en del prosjekter ikke vil kunne realiseres med få boenheter, fordi bokostnadene for hver enkelt beboer blir for store. Dette kan gjelde både prosjekter der kommunen skal eie boligene, og prosjekter der beboere/pårørende går sammen om å etablere et eget botilbud. Det kan også være beboergrupper som trenger såpass mye oppfølging at det kan være aktuelt med en personalbase i tilknytning til boligen, og hvor det må være et visst antall brukere av tjenestene for å kunne tilby tilstrekkelig bemanning.

Husbanken har i sin veileder også lagt vekt på at sosiale hensyn tilsier at antall personer i et bofellesskap ikke bør være for lite. Mange ønsker ikke å delta i fellesskapet, og de må ha mulighet til å velge ikke å gjøre dette, uten at bomiljøet blir for sårbart.

Både Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)³⁹, Norsk Forbund for utviklingshemmede (NFU)⁴⁰, Norges Handikapforbund Oslo (NHF Oslo)⁴¹ og Rådet for funksjonshemmede⁴² har kommentert størrelse på samlokaliserte boligprosjekter i sine innspill til boligbehovsplanen. Alle legger vekt på viktigheten av å følge Husbankens og bystyrets anbefalinger om maksimal størrelse på prosjektene. Landsforeningen for utviklingshemmede og pårørende (LUPE, Oslo og Akershus fylkeslag) er også opptatt av dette, men sier i tillegg, med henvisning til det store behovet for boliger: *"Realisering for å dekke behov må noen ganger gå foran de antatt optimale løsningene."*⁴³

Aktivitetstilbud i tilknytning til boligene

³⁶ Husbanken 2009. *Rom for trygghet og omsorg. Veileder for utforming av omsorgsboliger og sykehjem.*

³⁷ Bystyresak 272/2010. *Presisering av bystyrevedtak av 21.10.2009, sak 297, Plan for mennesker med funksjonshemninger – byrådsak 6 av 15.01.2009*

³⁸ NTNU Samfunnsforskning i 2012. *Store bofellesskap for personer med utviklingshemming.*

³⁹ Brev fra Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester 03.05.2012

⁴⁰ Brev fra Norsk Forbund for Utviklingshemmede til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester 03.05.2012

⁴¹ Brev fra Norges handikapforbund Oslo til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester 03.05.2012

⁴² Brev fra Rådet for funksjonshemmede til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester 05.05.2012

⁴³ Brev fra Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester 06.05.2012.

En annen diskusjon som pågår, er i hvilken grad det bør etableres aktivitetstilbud som dagsenter eller arbeidsplasser i umiddelbar nærhet av boligene. I hvilken grad er dette hensiktsmessig ut i fra beboernes funksjonsnivå og ønsker, og hvor går grensen mellom en bolig som er beboers hjem og en institusjon dersom det etableres slike tilbud? Norges handikapforbund sier for eksempel i et innspill til boligbehovsplanen: *”Å ta fra beboerne muligheten til å dra ut av bofellesskapet for å gjøre aktiviteter med andre enn dem de tilfeldigvis bor sammen med, kan føre til at bofellesskapet får et større institusjonspreg.”*

Tilpasning av boligen til endrede behov

Både for mennesker med funksjonsnedsettelse og andre kan funksjonsnivå, og dermed krav til boligen, endres over tid, ikke minst etter hvert som befolkningen blir eldre. Det sentrale elderråd har bemerket dette i sitt innspill til boligbehovsplanen.⁴⁴ Det er derfor en utfordring å ha tiltak som gjør at eldre og andre kan få tilpasset boligen sin til endrete behov, slik at de kan bli boende trygt der også i fremtiden.

Tilgjengelighet i eksisterende boligmasse

Plan- og bygningsloven setter i dag krav om universell utforming av alle nybygg. De fleste av fremtidens boliger er imidlertid allerede bygget. Det gjelder også de kommunale boligene. En stor utfordring fremover er derfor å gjøre den eksisterende kommunale boligmassen mer tilgjengelig for mennesker med funksjonsnedsettelse.

Leietid i kommunale boliger

En del beboere med funksjonsnedsettelse vil over tid kunne klare å bedre sin situasjon slik at de selv kan skaffe seg en eid eller leid bolig på det private markedet. Andre beboere kan imidlertid ha behov for sammensatt bistand fra kommunen i overskuelig fremtid, og ha små muligheter til å etablere seg i en bolig på andre måter. Det å ha få en trygghet i bosituasjonen fremover er viktig for både beboer og pårørende. Mange mennesker med funksjonsnedsettelse vil derfor ha behov for lange leiekontrakter og mer varige boligløsninger.

Behov for både boliger og tjenester

For noen er det å få tildelt en bolig ikke tilstrekkelig til at de skal kunne bo godt og trygt. I innspill fra brukerorganisasjoner og bydelene presiseres viktigheten av å se på helheten av omsorgstilbudet til den enkelte, både bolig og tjenester. Det er både behov for mer booppfølging og en bedring av bomiljøet mange steder. Mangel på egnede boliger kan føre til at flere blir boende i uegnede boliger, som kan oppleves som så utrygge, at de må flytte hjem til pårørende, får lengre opphold i spesialisthelsetjenesten med mer. PIO ressurscenter for psykisk helse sier i et innspill til boligbehovsplanen at *”Målsetningen må være varig bolig og tilbud om tverrfaglig oppfølging over tid.”*⁴⁵ I sin høringsuttalelse⁴⁶ sier PIO videre at *”Samhandlingsreformens krav om behandling der pasienten bor forsterker behovet for en individuelt tilpasset bolig, og samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunen.”*

PIO har også sendt innspill og tilbakemeldinger fra pårørende til boligbehovsplanen. Her siteres en uttalelse til en pårørende mor: *”Jeg kan underskrive på at omsorgleilighet/ hybel med mulighet for døgnbemannet fellesleilighet i tilknytning til boenheten, kan være forskjellen mellom gjentatte innleggelse og psykoser og et verdig liv UTEN tilbakefall!!!”*

En annen mor sier: *”Min konklusjon er at det må være et stort behov for boliger for psykisk syke, og for ambulerende team for de som ikke får plass i bemannet omsorgsbolig. Fordi om noen ikke ber om hjelp så mye, kan de ha stort behov for at noen oppsøker dem og snakker med dem og prøver å fange opp behov og få til aktiviteter.”*

⁴⁴ Brev fra Det sentrale elderråd til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester 04.05.2012

⁴⁵ Brev fra PIO-ressurscenter for psykisk helse til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester 06.05.2012

⁴⁶ Brev fra PIO-ressurscenter for psykisk helse til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester 20.08.2012

Boliger, tjenester og offentlige anskaffelser

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester ga i 2011 Utviklings- og kompetanseetaten (UKE) i oppdrag å nedsette en prosjektgruppe for å utrede hvordan bydelene kan kjøpe tjenester til enkeltbrukere, ut fra regelverket om offentlige anskaffelser. Prosjektgruppen har pekt på at mange mennesker med behov for ulike helse- og omsorgstjenester også har behov for egnede botilbud. I de tilfeller personen ikke har egen bolig, må bydelene enten tildele en kommunal bolig eller skaffe annen bolig. Det understrekes at det å skaffe bolig og det å tildele helse- og omsorgstjenester er to separate tjenester. Det er imidlertid slik at mange private leverandører tilbyr bemannede boliger, hvor det tilbys tjenester i tilknytning til boligen.

UKEs undersøkelser viser at bydelene som regel anskaffer helse- og omsorgstjenester og bolig til enkeltbrukere fra samme leverandør, i samme anskaffelse. Sammenknytningen av bolig og tjenesteleveranse reiser flere problemstillinger, og hensynet til stabilitet for bruker og bydelenes muligheter for å skifte ut tjenester, taler for at botilbudet og tjenestetilbudet bør anskaffes hver for seg.

Prosjektgruppen anbefaler at det i større grad skilles mellom leie av bolig og anskaffelse av tjenestetilbud. Leie av bolig kan gjøres med ordinære og langsiktige husleieavtaler, med en varighet opp mot 20 til 30 år. Leieforholdet er i utgangspunktet et privatrettslig avtaleforhold mellom utleier og tjenestemottaker. Selve tjenesteleveransen konkurranseeksponeres som anskaffelse, med den forutsetning at tjenesten skal utøves i tjenestemottakers bolig. Dette vil forhindre at tjenestemottaker risikerer å måtte flytte med jevne mellomrom.

Kommunikasjon mellom beboer, pårørende og kommunen

Når barn/unge voksne med funksjonsnedsettelse skal flytte ut av foreldrenes hjem og over i egen bolig, er det en stor overgang både for beboer og pårørende. Dette er en sårbar situasjon, hvor kvaliteten på kommunikasjonen med kommunen kan få store konsekvenser for samarbeidet videre. Erfaring viser at flere konflikter og tidkrevende klagerunder muligens kunne vært unngått dersom familien hadde opplevd et annet møte med kommunen i denne sårbare perioden. En større bevissthet og profesjonalisering fra kommunens side på dette området kan lette påkjenningen for beboer og pårørende, og i tillegg være ressursbesparende for kommunen, fordi søker raskere får tilbud om og aksepterer et egnet botilbud. Det er også viktig med fleksibilitet i møte med familiene for å kunne tilpasse tjenestene til deres behov og skape trygghet, for eksempel ved flytting mellom bydeler.⁴⁷

Startlån og tilskudd til kjøp av bolig

Mennesker med funksjonsnedsettelse er en av målgruppene for startlån og tilskudd til kjøp av bolig. Dette er viktige virkemidler for å ivareta målgruppens valgfrihet og mulighet til å bosette seg i ordinære bomiljøer. Mennesker med funksjonsnedsettelse har ofte større utfordringer med hensyn til dagens boligpriser og behov for høye lån enn andre vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er få universelt utformede boliger, og en funksjonsnedsettelse som stiller ekstra krav til boligen eller beliggenheten, kan gjøre det vanskelig å få tak i en egnet bolig på det åpne markedet.

En av de pårørende som har kommet med innspill til boligbehovsplanen gjennom PIO⁴⁸, har pekt på en annen utfordring med startlånsordningen:

⁴⁷ Innspill fra Angeliqve Tangen i møte med Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester 22.05.2012

⁴⁸ Brev fra PIO-ressurssenter for psykisk helse til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester 06.05.2012

”Denne krever at søker mottar varige ytelser/har en sterk nok økonomi for å kunne ta opp startlån. Bydelen avskjærer derved ungdom som min sønn som mottar AAP (arbeidsavklaringspenger – vår anmerkning) fordi han heller vil ha en APS-ordning (arbeidspraksis i skjermet virksomhet – vår anmerkning) og kjempe for å komme seg inn på arbeidsmarkedet enn å bli erklært ufør. Med uføretrygd ville han uten vanskelighet blitt tildelt boligtilskudd og startlån, han ville fått bostøtte og vært inne på boligmarkedet. I stedet holdes han nå utenfor mens prisene stiger og ganske snart vil dette ”presse” han ut i uførhet.”⁴⁹

Organisering av boligarbeidet

Boligbyggs rullestoltilpassede boliger tildeles i dag etter en felles vedtaksliste fra bydelene, det vil si at en ledig bolig tildeles nestemann på lista som har behov for den type bolig, uansett hvilken bydel han/hun kommer fra og hvilken bydel boligen ligger i. Dette innebærer ofte at de tjenestene som er bygget opp rundt beboer i en bydel, må bygges opp på nytt i den nye bydelen. Beboer får liten mulighet til å velge hvor han/hun vil bo, og bydelen har liten mulighet til å påvirke beboersammensetningen. På den annen side er disse boligene så skjevt fordelt mellom bydelene i dag at dersom bydelene skulle tildele slike boliger bare til beboere i egen bydel, ville det være svært vanskelig for mennesker med funksjonsnedsettelse å få en bolig i enkelte bydeler. Det er behov for en bedre organisering både av tildelingen av boligene og samarbeidet mellom bydelene når beboer flytter.

4.4 Utfordringer i rammebetingelsene for boligforetakenes fremskaffelse av boliger

Kartleggingen av boligbehov til vanskeligstilte og mennesker med funksjonsnedsettelse har synliggjort behov for flere kommunale disponerte boliger i tillegg til de kommunen har i dag. Det er en del rammebetingelser for foretakenes (Boligbygg og Omsorgsbygg) arbeid med fremskaffelse av boliger, som påvirker eller bør tas hensyn til i det videre arbeidet. Disse rammebetingelsene gjelder både ved fremskaffelse av boliger til mennesker med funksjonsnedsettelse og andre vanskeligstilte på boligmarkedet, og begge målgrupper behandles derfor i en samlet drøfting her.

Investeringsprosessen

Rutinene for Investeringsprosessen i Oslo kommune er relativt nye, og krever at virksomhetene må arbeide annerledes enn tidligere. De krever både ny kompetanse, arbeidsmetodikk og rutiner for samtlige parter. Etter hvert vil det også kreves tilpasninger og endringer. I utviklingsprosjektene ser man blant annet behov for:

- Tydeliggjøring av hvilke prosjekter som skal følge investeringsregimet i Oslo kommune
- Differensiering på beløp, omfang og risiko. Mindre prosjekter bør kunne gå gjennom en forenklet kvalitetssikring
- Bestillinger på mindre ombygginger og endringer på eksisterende eiendommer bør unntas investeringsregimet (retningslinjer bør utarbeides)
- Tydeliggjøring av bydelenes bestillinger (via EST) og generell styrking av kompetanse på investeringsprosessen

⁴⁹ I Fellesskriv til bydelene 10/2011 ”Saksbehandling av søknader om startlån”, er det åpnet for at arbeidsavklaringspenger kan medregnes i husstandens betjeningsevne der søker har mottatt tilsvarende stønad i mer enn tre år.

Prinsipper for husleieberegning

Oslo kommune har som praksis at husleie i byggeprosjekter skal fastsettes etter et prinsipp om kostnadsdekkende leie. For boligprosjektene som nå er under planlegging, overstiger den kostnadsdekkende leien den høyeste lovlige leie beboer kan betale etter husleieloven. Dette har i praksis ført til at prosjekter har stoppet opp. Det har vært nedsatt ei arbeidsgruppe med representanter for Byrådsavdeling for kultur og næring, Byrådsavdeling for finans og Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester som har gjennomgått kommunens gjeldende modell for leiefastsettelse i boligprosjekter og vurdert alternative leiemodeller. Arbeidsgruppa har forelått en endring av rentebetingelsene på lån og innføring av et kommunalt tilskudd til dekning av husleie på 25 prosent av bruttobeløpet for boliger til vanskeligstilte, på lik linje med dagens ordning for Omsorg+ boliger.

Byggtekniske krav ved nybygging/ombygging av kommunale boliger

Fra et byggteknisk ståsted er det en rekke krav og forskrifter som skal oppfylles. Dette gjelder ved omfattende rehabilitering og nybygg. Disse er med på å fordyre nye bygg/større ombygginger uten at det blir kompensert for gjennom husleien, som er fastsatt til gjengs leie. De viktigste byggtekniske kravene er:

- Oslo kommunes kravspesifikasjon
- TEK10
- Passivhus
- Smarthusteknologi
- Miljøkrav