

UTARBEIDELSE AV DELER TIL TEMAPLAN FOR KOMMUNALT BOLIGBEHOV TIL VANSKELIGSTILTE

Innhold

1	Vurdering av om maksgrense for andelen kommunale boliger i hver delbydel er et godt virkemiddel i arbeidet for å fremskaffe nye kommunale boliger – konsentrasjon av kommunale boliger i Oslo kommune ..	3
1.1	Innledning.....	3
1.2	Om metoden	5
1.3	Hva vil innføring av maksgrense for andelen kommunale boliger bidra til?	6
1.4	Velferdsetatens vurderinger	14
2	Gjennomgang av botilbud til vanskeligstilte i Oslo kommune	15
2.1	Innledning og definisjoner.....	15
2.2	Oversikt botilbudene	15
3	Utviklingen av kommunalt eide boliger på 2000-tallet	20
3.1	Kort historisk blick på kommunale boliger i Oslo.....	20
3.2	Endring av den kommunale boligmassen på 2000-tallet.....	21
3.3	Utviklingen av spesialiserte og tilrettelagte boliger eid av kommunen.....	22
3.4	Endringer i søker- og beboermassen på 2000-tallet.....	24
3.5	Er det kommunale boligtilbudet dekkende per i dag?	25
3.6	Utfordringer med rett bolig til rett person	26
3.7	Utfordringer de neste fem årene	26
4	Kartlagt brutto kommunalt boligbehov	28
4.1	Husstandssammensetning, nåværende boforhold og primærkjennetegn.....	28
4.2	Bolig type og størrelse	28
4.3	Boligbehov til husstander med rusproblemer og samtidige rus- og psykiske helseproblemer.....	30
4.4	Boligbehov til husstander med psykiske helseproblemer	32
4.5	Boligbehov til husstander med behov for tilrettelagt bolig.....	33
4.6	Netto boligbehov.....	34
5	Fremskriving av vanskeligstilte på boligmarkedet og behov for kommunale boliger frem mot 2030	36
5.1	Bakgrunn for fremskrivingen.....	36
5.2	Flere vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo frem mot 2030	36
5.3	Behov for 700 flere kommunale boliger innen 2030	37
5.4	Videreutvikling av prognosene – Veien videre	37

Om oppdraget og oppgaveløsningen

Oppdraget og beskrivelse av leveringen

I forbindelse med rullering av Temaplan for Oslo kommunes behov for kommunale boliger til vanskeligstilte, har Velferdsetaten fått i oppdrag å utarbeide innspill til deler av planen. Basert på dette oppdraget foretas det i kapittel 1 vurdering av om maksgrense for andel kommunale boliger i hver delbydel er et godt virkemiddel i arbeidet med å fremskaffe nye kommunale boliger. Videre gir kapittel 2 og 3 en oversikt over kommunale boligtilbud til vanskeligstilte i Oslo i dag og gjennomgår utviklingen av kommunale boliger på 2000-tallet. I kapittel 4 beskrives behovet for kommunale boliger basert på boligbehovskartleggingen som alle bydelene foretok i uke 48 i 2022. Til orientering utarbeides det parallelt en egen rapport med flere detaljerte funn fra boligbehovskartleggingen. Til sist, i kapittel 5, fremskrives antall vanskeligstilte på boligmarkedet og behovet for antall kommunale boliger frem mot 2030. Her beskrives også hva som skal til på sikt for å utvikle en bedre metode for fremskrivning.

Angivelse av bydelene i tabellene

I de fleste tabeller der funn er sortert på bydelsnivå, vises disse etter bydelsnummer. Av plassmessige årsaker i flere av tabellene, benyttes alltid følgende forkortelser:

Bydel Gamle Oslo	1 BGO
Bydel Grünerløkka	2 BGA
Bydel Sagene	3 BSA
Bydel St. Hanshaugen	4 BSH
Bydel Frogner	5 BFR
Bydel Ullern	6 BUN
Bydel Vestre Aker	7 BVA
Bydel Nordre Aker	8 BNA
Bydel Bjerke	9 BBJ
Bydel Grorud	10 BGR
Bydel Stovner	11 BSR
Bydel Alna	12 BAL
Bydel Østensjø	13 BOS
Bydel Nordstrand	14 BNS
Bydel Søndre Nordstrand	15 BSN

1 Vurdering av om maksgrense for andelen kommunale boliger i hver delbydel er et godt virkemiddel i arbeidet for å fremskaffe nye kommunale boliger – konsentrasjon av kommunale boliger i Oslo kommune

1.1 Innledning

Om oppdraget

Oppdraget om å vurdere maksgrense som godt virkemiddel i arbeidet med å fremskaffe nye kommunale boliger baserer seg på et bystyrevedtak som sier at «Byrådet bes vurdere en maksgrense for andelen kommunale boliger i hver delbydel som et måltall for spredning av den kommunale boligmassen, og legge frem vurderingen i forbindelse med neste boligbehovsplan».

Byrådsplattformen for 2019–2023 gir tydelige mål for den kommunale boligsektoren. Byrådet vil «bygge og kjøpe flere små og mellomstore bygårder, legge til rette for en variert beboersammensetning og spre kommunale boliger over hele byen.» Vurderingen av en maksgrense ved fremskaffelse av kommunale boliger kan sies å være et ledd i dette arbeidet.

Vurderingen av om maksgrense for fremskaffelse av kommunale boliger er et godt virkemiddel er basert på samtaler med sentrale aktører i Oslo kommune og foreliggende forskning på feltet. Resultatet av arbeidet skisseres i dette notatet.

Oppdraget kan løses på to måter. Helt enkelt kan vi på bakgrunn av samtaler med sentrale aktører konkludere med at en maksgrense for fremskaffelse av kommunale boliger ikke ser ut til å være nødvendig. Det begrunnes i at alle aktører vi har snakket med forteller at gjeldende praksis når det gjelder innkjøp av kommunale boliger, allerede tar hensyn til konsentrasjon av kommunale boliger, og det derfor i svært liten grad kjøpes boliger der det allerede er et høyt antall kommunale boliger.

Vi har likevel valgt å se på spørsmålet om maksgrense for fremskaffelse av kommunale boliger i et større perspektiv. I notatet drøfter vi maksgrense for fremskaffelse av kommunale boliger ut fra tre ulike perspektiver. De tre perspektivene er «Segregasjon og ulikhet», «bomiljø i og rundt kommunale boliger» og «likeverdige tjenester».

I det følgende gis en kort beskrivelse av metoden som er brukt i datainnsamlingen, en beskrivelse av de tre ulike perspektiver nevnt over og til slutt Velferdsetatens vurdering.

Om kommunale boliger

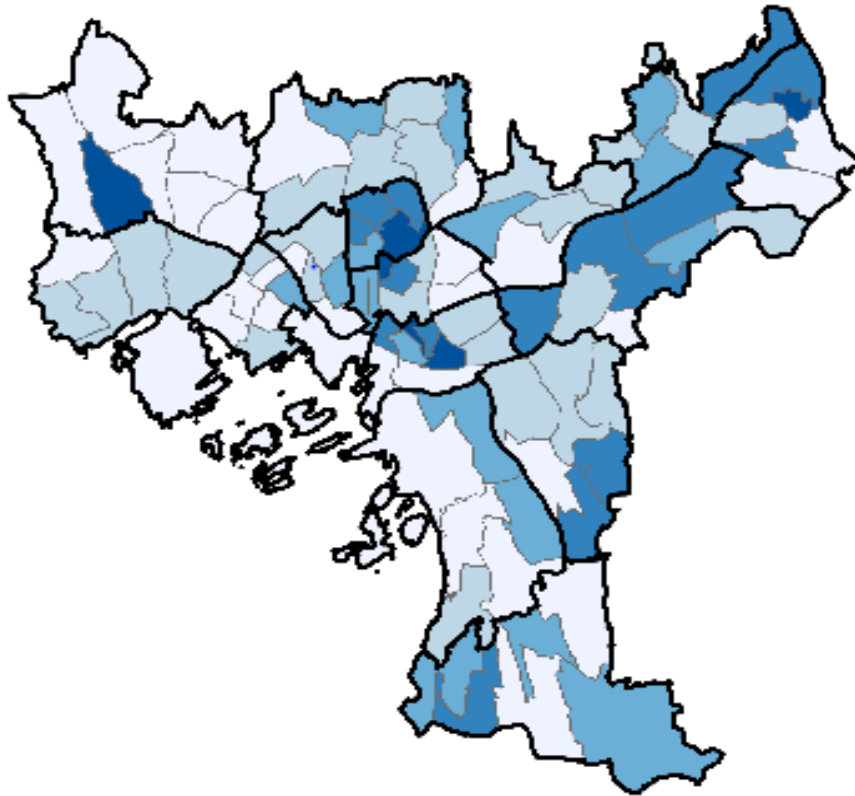
Kommunale boliger er et viktig boligsosialt virkemiddel i Oslo kommune. Kommunal bolig er ment som et midlertidig botilbud til husstander som av ulike årsaker ikke klarer seg selv på boligmarkedet.¹ Oslo kommune disponerer litt over 13 000 boliger, hvorav det kommunale foretaket Boligbygg Oslo KF (Boligbygg) eier og forvalter om lag 11 300. De resterende 1 700 er innleide boliger som bydelene selv leier inn. I denne utredningen skal vi konsentrere oss om kommunalt eide boliger, og det er disse vi refererer til når vi bruker begrepet «kommunale boliger».

De kommunale boligene i Oslo er spredt over hele kommunen, men er svært ujevnt fordelt. Kartet under viser hvor i Oslo de kommunalt eide boligene ligger. Som vi kan se er det flest kommunale boliger i sentrumsbydelene, med en stor konsentrasjon i bydelene Sagene, Gamle Oslo og Grünerløkka. Bryter vi tallene

¹ <https://www.oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/bolig/kommunal-bolig/soke-kommunal-bolig/>

ned på delbydel ser vi at antall kommunale boliger varierer fra 0 boliger i enkelte delbydeler, og helt opp til nesten 800 i delbydel Torshov². Grunnen til de store ulikhetene mellom bydeler- og spesielt delbydeler er i stor grad et resultat av historisk arv. Boligene som ble bygget på første halvdel av 1900-tallet er en arv som fortsatt preger den kommunale boligsektoren i Oslo (Sørvoll 2020)³. Mange av boligene som ble bygget den gangen ble bygget i de bydelene som nå heter Sagene og Gamle Oslo (ibid).

Figur 1.1: Andel kommunale boliger av total boligmasse på delbydelsnivå. Andelen kommunale boliger er størst i delbydelene der blåfargen er sterkest.



Kilde: Velferdsetaten 2019

Hvem bor i de kommunale boligene?

Kommunale leietakere er ikke en homogen gruppe. Men selv om de er forskjellige, har de på grunn av kriteriene for tildeling, noen likhetstrekk. For å få tilbud om kommunal bolig i Oslo kommune i dag, stilles følgende krav til husstanden:

- Du må ha lovlig opphold i Norge.
- Du må ha bodd i Oslo i 2 år (unntak for flyktninger som skal bosettes etter avtale mellom staten og Oslo kommune).
- Du må ha fylt 18 år (unntak for Ungbo). Hvis du er mellom 17 og 23 år kan du søke om Ungbo-bolig.
- Du må være uten bolig nå, eller så må nåværende leieforhold ta slutt innen 6 måneder uten at du kan fornye det.

² Tall fra Boligbygg Oslo KF

³ Sørvoll, J. (2020). Bostabilitet vs. sirkulasjon: Botrygghet i kommunale boliger i Oslo? Kort oppsummert nr. 5/2020, Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

- Du må ha mindre enn 1G (folketrygdens grunnbeløp) i formue, eller inntekt under 4G for enslig og 5G for par.
- Du klarer ikke å skaffe deg en egnet bolig selv eller med annen offentlig hjelp, eller du trenger spesiell tilpasning på grunn av alder, bevegelses- eller utviklingshemning.

Selv om beboerne er ulike så har de likevel til felles at de har lav inntekt og ikke klarer å finne bolig på egenhånd. Det er viktig å spesifisere at selv om kommunale leietakere har lav inntekt, og utfordringer med å finne bolig på egenhånd, kan de ikke omtales som ressursvake. En høy konsentrasjon av kommunale boliger er ikke det samme som høy konsentrasjon av husstander med store utfordringer. Det er riktig at den strenge behovsprøvingen kombinert med en generell trend som handler om at flere og flere skal bo i bolig i kommunen, uavhengig av type helsemessige- og andre utfordringer, medfører at det bor husstander med ulike og til dels store utfordringer i kommunale boliger. På den andre siden er leieprisene i Oslo svært høye, og vi vet at diskriminering forekommer. Kommunale boliger er også et tilbud til de som av ulike grunner ikke klarer seg på boligmarkedet, selv om de ikke har store utfordringer på andre områder.

Kjøp av kommunale boliger – dagens praksis

Dagens praksis for kjøp av kommunale boliger gjøres med utgangspunkt i Temaplanen for kommunale boliger (boligbehovskartlegginger), samt øvrige kjente behov. Boligbygg vurderer kjøp av eiendom i markedet i samråd med bydelene. Ifølge Boligbygg vurderes boligbehov sammen med forvaltningsmessige forhold, spredningshensyn, økonomi, teknisk tilstand med mere. Kjøp for over 50 millioner kroner besluttes av bystyret, mens kjøp under 50 millioner kroner besluttes innenfor Boligbyggs fullmakt. Bydelenes samlede tilbakemeldinger veier tungt i kjøpsaker, men kjøpsbeslutningen ligger under Boligbyggs ansvarsområde.

Innkjøp av kommunale boliger foretas av Boligbygg, men i tett samarbeid med bydelene. Både Boligbygg og bydelene bekrefter dette. Det er i dag hyppige møter mellom eiendomssjefene i Boligbygg og representanter for bydelene, og det generelle boligbehovet i bydelene er godt kjent for Boligbygg. Det er ikke kontakt med bydel for hvert kjøp Boligbygg gjennomfører, men i vurderingen av eiendommer med mer enn en enhet samt eiendommer med særskilte funksjoner eller egenskaper, har Boligbygg dialog med bydelen i forkant av kjøp.

Målet om spredning av den kommunale boligmassen sees opp mot behovet for boliger i den enkelte bydel, og ifølge våre informanter i Boligbygg gjøres det særskilte vurderinger når det skal anskaffes boliger i områder med høy konsentrasjon av kommunale boliger.

1.2 Om metoden

Utredningen av om maktsgrense er et godt virkemiddel i arbeidet med å fremskaffe nye kommunale boliger kan ikke gjøres av Velferdsetaten alene, og det er derfor innhentet informasjon fra aktører vi mener er relevante i denne sammenheng. I det følgende skal vi kort beskrive hvordan vi har gått frem i prosjektet.

Bydelene

Det er i bydelene de kommunale boligene ligger, og det er i stor grad bydelene som har ansvaret for bomiljøet i kommunale boliger. Bydelene er derfor en svært viktig aktør når kommunen skal vurdere å innføre en maktsgrense som virkemiddel i arbeidet med kommunale boliger. For å høre bydelenes mening har vi lagt frem problemstillingen på kvartalsoppfølgingsmøte i Velferdsetaten der alle bydelene deltar. Oppdraget slik vi har fått det fra byrådsavdelingen ble sendt ut til alle bydelene i forkant, og på møtet ble det satt av rikelig med tid til diskusjon.

Boligbygg Oslo KF

Ved oppstarten av oppdraget henvendte Velferdsetaten seg til Boligbygg v/administrerende direktør, og fikk utpekt en kontaktperson for oppdraget. Prosjektleder i Velferdsetaten har hatt løpende kontakt med Boligbygg

i vurdering av maksgrænse av kommunale boliger på delbydel, og har også gjennomført et gruppeintervju med alle eiendomssjefene i Boligbygg.

Brukerstemmen

Et spørsmål om maksgrænse i forbindelse med innkjøp av kommunale boliger handler i bunn og grunn om tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er derfor viktig at også de som bor i kommunale boliger høres i denne utredningen. På grunn av den korte tidsfristen på oppdraget konkluderte vi med at det ikke er hensiktsmessig å intervju enkeltpersoner som bor i kommunale boliger. Det vil gi et innblikk i livet til noen få, og ikke si så mye om problemstillingen generelt. Vi har derfor valgt å snakke med representanter for kommunale leietakere fremfor enkeltpersoner. I prosjektet har vi derfor drøftet problemstillingen med Leieboerforeningen og lagt frem problemstillingen for Boligbyggs beboerråd. I tillegg har vi gjort en kort gjennomgang av relevant forskning på området.

1.3 Hva vil innføring av maksgrænse for andelen kommunale boliger bidra til?

I vurderingen av om maksgrænse er et godt verktøy ved fremskaffelse av nye boliger, kan det være hensiktsmessig å ta et skritt tilbake og spørre hvilke utfordringer en slik grænse skal løse. Vi har identifisert tre områder der det kan tenkes at en maksgrænse for fremskaffelse av kommunale kan tenkes å være et virkemiddel. De tre områdene er «segregering og ulikhet i Oslo», «Bomiljø i kommunale boliger» og «likeverdige tjenester». Områdene er viktige i et velferdsperspektiv fordi de på hver sin måte handler om bolig- og nabolagets betydning for de som bor der. De tre områdene går delvis i hverandre, men vi har likevel valgt å skille dem og omtale dem separat.

Segregering og sosial ulikhet i Oslo

Segregasjon er et sosialt fenomen som innebærer at den sosiale ulikheten i en by får et fysisk uttrykk (Ljunggren og Andersen 2017)⁴. Med segregasjon menes konsentrasjon av, og atskillelse mellom grupper på ulike steder. I dette prosjektet handler segregasjon om beboere i kommunale boliger bosatt på ulike geografiske steder i Oslo, og eventuelle konsekvenser av dette. I et litt større perspektiv kan segregering handle om boligmarkedet generelt. Boligmarkedet generelt kan bidra til opphopning eller utjevning av levekårsforskjeller på lengre sikt. Ved for eksempel å bedre boligstrukturene i «dårligere» nabolag, og løfte områder med opphopning av levekårsutfordringer, kan man redusere sosiale, og til en viss grad økonomiske, forskjeller i Oslo. Dersom alt annet er likt må husstander i Oslo bosette seg der de har råd til å bo. Siden det er forholdsvis store forskjeller mellom bydelene når det gjelder boligpriser, vil man få områder der husstander med forholdsvis like inntekter bosetter seg i nærheten av hverandre.

Kommunale boliger kan på sett og vis være et verktøy kommunen kan bruke i arbeidet med å redusere segregering. Fordi geografiske områder i byer ikke kun defineres av deres fysiske kjennetegn, men også av beboerne som bor i områdene, vil kommunen gjennom den sosiale boligpolitikken i teorien kunne bidra til at færre eller flere kommunale leietakere bor i visse områder. Dette forutsetter imidlertid at kommunale leietakere er en homogen gruppe, noe de ikke er. Likevel har kommunale leietakere en del fellestrekk fordi kriteriene for å få kommunal bolig er nokså strenge. Det stilles blant annet krav til at husstander som skal få kommunal bolig skal ha inntekt under et visst nivå, og at de ikke ved hjelp av andre virkemidler kan løse sitt boligbehov. Sagt på en annen måte, kommunale leietakere i Oslo kommune er mennesker som kan defineres som økonomisk ressursvake og vanskeligstilte på boligmarkedet. I områder med høy konsentrasjon av

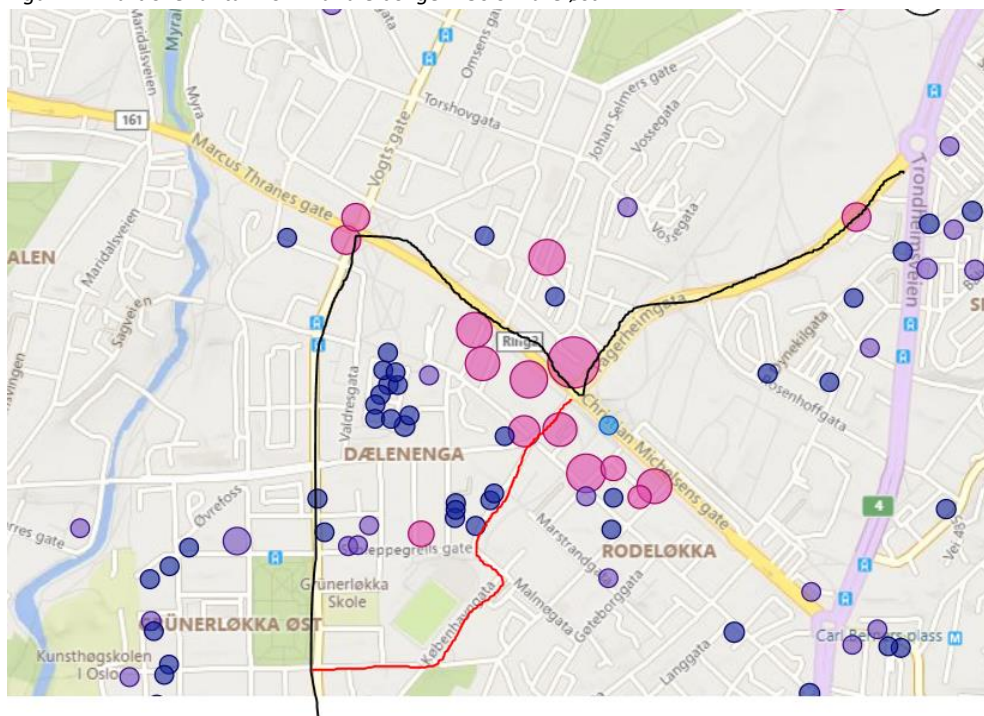
⁴ Ljunggren, J. og P.T. Andersen (2017), Vestkant og østkant, eller nye skillelinjer?. I: J. Ljunggren (Red.), *Oslo. Ulikhetenes by.* (57-80). Oslo: Cappelen Damm

kommunale boliger vil det med andre ord være en høy konsentrasjon av vanskeligstilte på boligmarkedet, noe som i teorien kan påvirke omdømmet til dette området og bidra til segregering (svært forenklet).

Oslo er en delt by, og kommunale boliger er ulikt fordelt mellom bydeler og delbydeler. Kartet over antall boliger i Oslo indre øst under viser at det er en tydelig overrepresentasjon av kommunale boliger i noen delbydeler. Det gjelder særlig i bydelene i Oslo indre øst, men også i noen delbydeler utenfor sentrum er konsentrasjonen høy. Spørsmålet under temaet «segregering og ulikhet» er om konsentrasjonen av kommunale boliger i noen områder bidrar til segregering?

Ifølge de aktørene vi har snakket med i dette prosjektet finnes det ikke noe entydig svar på dette spørsmålet. Kommunale boliger utgjør en svært liten andel av den totale boligmassen, selv i de delbydelene som har mange kommunale boliger. Det er riktignok noen områder i Oslo som har et så høyt antall kommunale boliger, at det kan sies å prege området. Det er imidlertid ikke slik at disse områdene tilhører en enkelt bydel eller delbydel. I en del tilfeller strekker områdene seg over grensene mellom delbydeler- og bydeler. Et godt eksempel er grensen mellom Sagene og Grünerløkka, der det ligger heleide kommunale gårder på begge sider av bydelsgrensen. På bildet kartet under vises et utsnitt av dette området. Bydelsgrensen mellom Sagene og Grünerløkka er tegnet inn med en svart strek. Delbydelsgrensen mellom Dælenenga og Rodeløkka er tegnet inn med rød strek. Kartet viser at det i et helt område som går over både bydels- og delbydelsgrenser er et høyt antall kommunale boliger. Å operere med antall kommunale boliger innenfor noen gitte geografiske grenser gir derfor lite mening. Det gir mer mening å snakke om områder og nabolag i større forstand.

Figur 1.2: Kart over antall kommunale boliger i Oslo indre øst.



Kilde: Boligbygg.

Prikkene på kartet er fargekoder, der rosa er kommunale eiendommer, blå er kommunale boliger i borettslag og lilla er kommunale boliger i sameier. Størrelsen på prikken indikerer antall boliger.

I arbeidet med dette prosjektet har vi vært i kontakt med en flere forskjellige aktører. Et viktig poeng som trekkes frem av noen aktører er at i spørsmål om segregering er det ikke antall kommunale boliger som er interessant, men områdets arkitektur og sammensetning av områdets øvrige beboere. Boligbygg fremholder at i mange sentrumsnære områder med et høyt antall kommunale boliger er arkitekturen god med gode friområder, noe som gjør dem attraktive for mange typer innbyggere, også ressurssterke mennesker. Det gir en

god blanding av mennesker i området totalt, og gjør at det høye antallet kommunale boliger ikke fører til segregering. Andre steder i byen, som i utgangspunktet er mindre attraktive og har en annen type arkitektur, har flere utfordringer med plasseringen av kommunale boliger. Boligbygg trekker frem flere områder i byen der antall kommunale boliger ikke er spesielt høyt, men der de ser utfordringer med bomiljøene i og rundt de kommunale boligene. Et eksempel de har trukket frem er Romsås senter. Boligbygg beskriver utfordringene på Romsås slik:

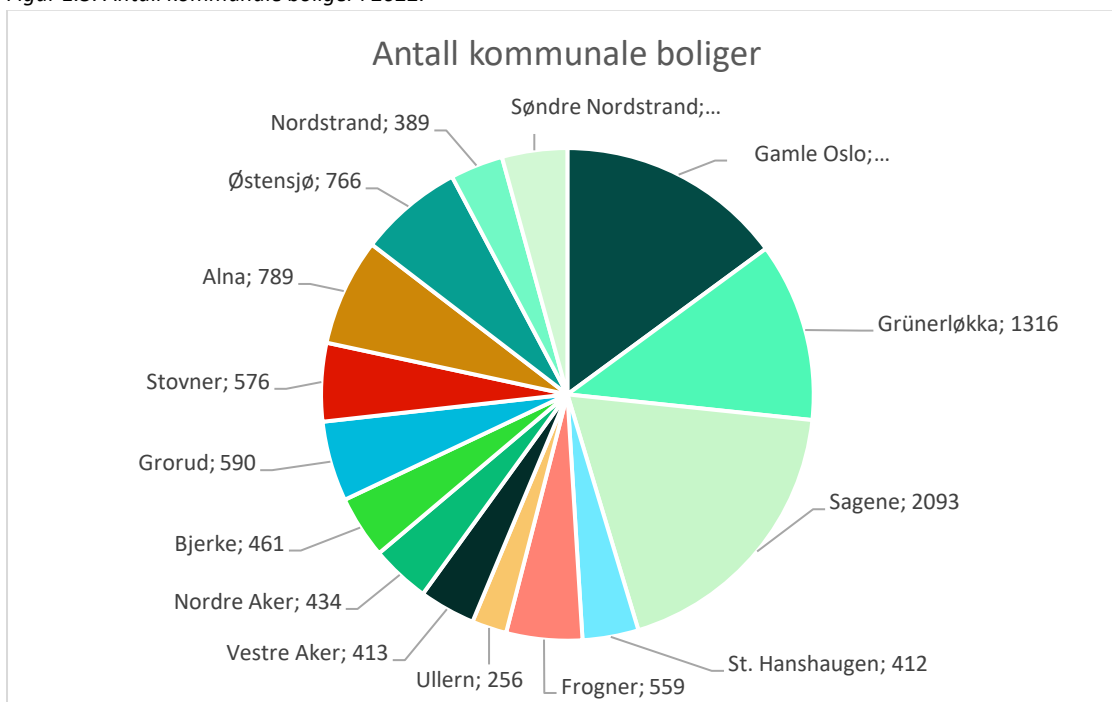
«Det er generelt uheldig å ha store konsentrasjoner av kommunale boliger, slik tilfellet nettopp er på Romsås Senter. Dette ikke minst fordi vi da også får en stor konsentrasjon av mennesker med ofte likeartede sosiale, økonomiske og helsemessige utfordringer, noe som i sin tur gir belastninger på bomiljøene og nabolagene. Konsentrasjonsproblemet er særlig stort blant annet på Romsås Senter, fordi det ligger i et område med store generelle levekårsproblemer. I tillegg anser vi Romsås Senter lite vellykket som lokalområde betraktet når det gjelder arkitektur, gatemiljø, nærmiljøtilbud, etc.»

På Romsås senter spiller arkitekturen, senterets rolle i lokalområdet og områdets øvrige samlede ressurser en rolle for hvordan antall kommunale boliger oppfattes. Som nevnt over er kommunal bolig et behovsprøvd gode, og det er forbeholdt husstander med lav inntekt som også er vanskeligstilte på boligmarkedet. Ut fra det våre informanter forteller er det ikke det totale antallet kommunale boliger som har størst betydning for omdømmet til et område. Det er kombinasjonen av høy andel kommunale boliger og andre faktorer som arkitektur, befolkningssammensetning, tilbud i området og andre elementer som avgjør om et sted er attraktiv eller ikke. I tilfellet Romsås har denne delbydelen 195 kommunale boliger, men delbydel Nordtvedt, som også ligger i Bydel Grorud, 184 kommunale boliger, men ikke på langt nær de samme utfordringene som man ser på Romsås.

Figuren under viser antall kommunale boliger per bydel i 2022⁵. Romsås senter ligger i Bydel Grorud, og som vi kan se her har ikke Bydel Grorud et spesielt høyt antall kommunale boliger.

⁵ Det har ikke vært store endringer i antall boliger siden 2019, så figuren er fortsatt gjeldende

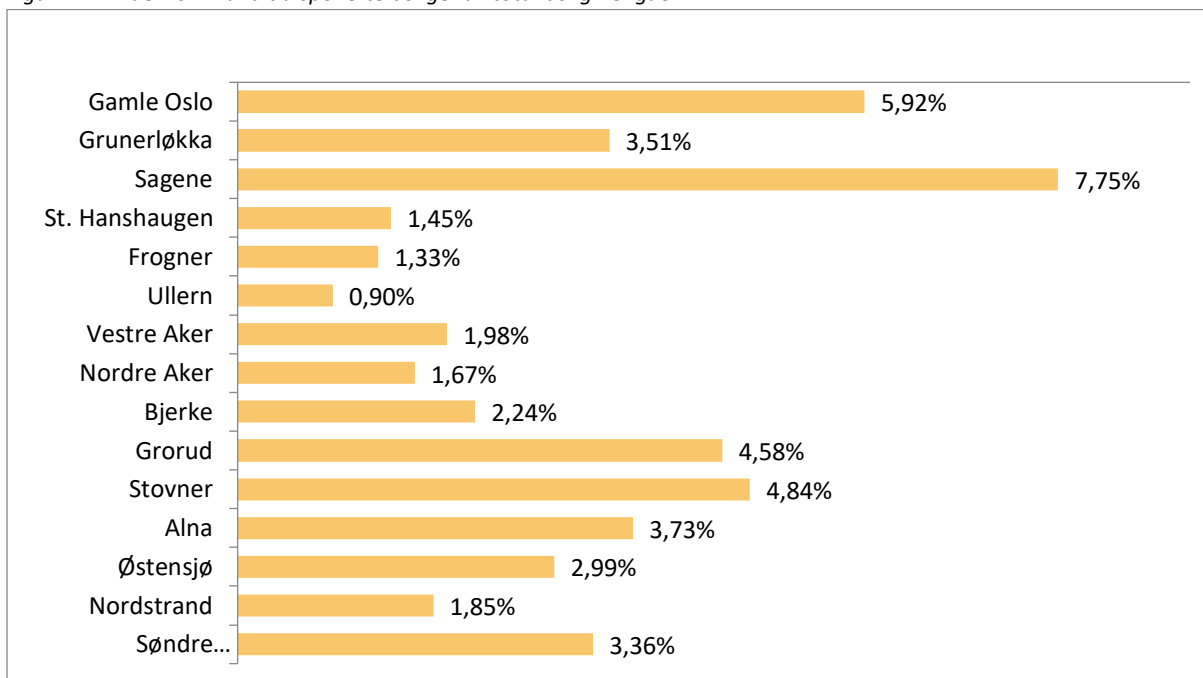
Figur 1.3: Antall kommunale boliger i 2022.



Kilde: Boligbygg

Når vi ser på andel kommunale boliger av det totale antall boliger, ligger Bydel Grorud nokså høyt med om lag 4,5 prosent kommunale boliger i bydelen. Den kommunale leiesektoren i Oslo er imidlertid liten, og selv om Grorud ligger nokså høyt på andel kommunale boliger så utgjør kommunale boliger en svært liten andel av den totale boligmassen i bydelen, se figur under. Selv i bydelene Sagene og Gamle Oslo som er bydelene med desidert flest kommunale boliger, er andelen lav sett i sammenheng med den totale boligmassen.

Figur 1.4: Andel kommunalt disponerte boliger av total boligmengde.



Kilde: Boligbygg og Oslo kommune statistikkbank

Oppsummert kan vi ikke ut fra våre funn si at selv om noen områder i byen har en høy konsentrasjon av kommunale boliger, så medfører det en større grad av segregasjon. Segregasjon er en prosess, og mange av områdene med størst konsentrasjon av kommunale boliger fremstår i dag som noen av de mest attraktive områdene i byen, også for økonomisk ressurssterke husstander. I mindre attraktive områder med generelle levekårsutfordringer, kan det se ut til at andel kommunale boliger kan ha en større påvirkning på omdømmet. Vi kan imidlertid ikke trekke noen bastante konklusjoner ut fra vårt materiale, og vil derfor nøye oss med å påpeke at antall kommunale boliger innenfor et gitt område i seg selv ikke nødvendigvis fører til økt segregasjon.

Bomiljø i og rundt kommunale boliger

Når man skal vurdere om maksgrense for kommunale boliger er et godt virkemiddel, er det igjen viktig å spørre seg om hva det skal være et virkemiddel for. I denne delen av rapporten skal vi se nærmere på om en maksgrense for fremskaffelse av kommunale boliger i noen delbydeler vil kunne ha effekt på bomiljøet.

Nabolag

I kommunale boliger utgjør som oftest en eller flere adresser et eget bomiljø. I noen bydeler kan det dreie seg om et kvartal som strekker seg over flere gater, mens det andre steder kan dreie seg om en blokk eller et hus med flere boliger. Flere kommunale boliger ligger også spredt, i private borettslag og sameier, men også her vil kommunen sitte med et delansvar for å bidra til et godt bomiljø.⁶ Som vist i figur 1.2 vil det innenfor et gitt område være både kommunalt eide eiendommer, og boliger i borettslag og sameier. Det er gjort en del forskning og utredninger på bomiljø i kommunale boliger (se f.eks. Elvegård⁷; Oslo kommune 2018⁸). I disse rapportene har oppdraget i hovedsak vært å se på bomiljø i kommunale boliger, og gjerne i heleide kommunale gårder. I denne rapporten ønsker vi å se på bomiljø både i og rundt kommunale boliger.

I vurderingen av maksgrense for fremskaffelse av kommunale på delbydelsnivå er det interessant å vite mer om nabolaget som helhet.

Nabolaget er en viktig arena for barn som vokser opp. Jo mindre barna er, jo mer tid tilbringer de i sitt nærmeste nabolag. Jo eldre barna blir, desto større radius har de som nærmeste nabolag. De minste barna holder seg i nærheten av hjemmet enten det er i en egen hage eller en felles bakgård/lekeplass i borettslag/sameier. Når de blir litt større utvider de horisonten og går på besøk hos andre barn i nærheten og begynner kanskje å bruke andre fasiliteter enn de i umiddelbar nærhet av hjemmet. Når de blir enda eldre begynner de kanskje å bevege seg over lengre avstander med offentlige transportmidler, og slik går utviklingen. Barn i formativ alder påvirkes i større grad enn eldre av det nærmeste nabolaget. Brattbakk og Andersen fremhever at barn i formativ alder lever lokale liv. Ulike lokalmiljø gir ulike muligheter for barn og unge, og nabolaget kan være både en ressurs og en utfordring (Brattbakk og Andersen 2017)⁹. Forfatterne påpeker at nabolaget kan være en viktig arena for utvikling av sosial og kulturell kapital, men også være en arena der man ikke får den kulturelle kapitalen. Nabolag kan også føre til at man blir en del av en «feil» gruppe (s. 5). Nabolaget har således en innvirkning på barns livssjanser videre i livet, og kan derfor spille en viktig rolle i formingen av barn og unge. Det er viktig å fremheve at nabolaget ikke er det som spiller størst rolle i barn og unges liv, det er de nære relasjonene som gjør det. Barn og unge som vokser opp i lavinntektsfamilier, og som har lite ressurser er imidlertid i en særlig sårbar posisjon. Kvaliteter ved arenaer utenfor hjemmet kan tenkes å være mer avgjørende for dem enn det er for barn og unge som vokser opp i mer ressurssterke familier.

⁶ Oslostandard for bomiljøarbeid i kommunale boliger

⁷ Elvegård, K. og S. Svendsen (2017). Gjennomstrømning eller bostabilitet. Barnefamilier i kommunale boliger. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

⁸ https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13461312-1661934127/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Velferdsetaten/Fagrapporter%20og%20strategiske%20dokumenter/Bedre%20bomilj%C3%B8%20i%20kommunale%20boliger%20-%20kunnskapsgrunnlag%20v.2020_20.03.pdf

⁹ Brattbakk, I, og B. Andersen (2017), Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolag som ressurs og utfordring. AFI Rapport 2017:02. Oslo: AFI

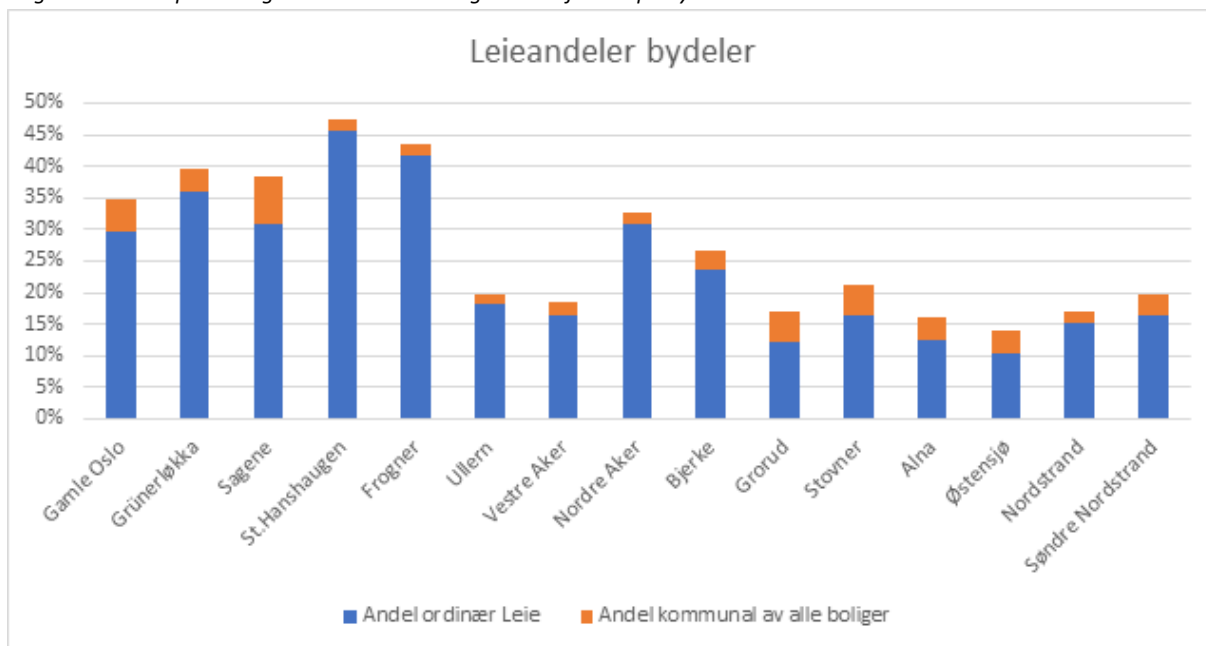
Brattbakk og Andersen (2017) fremhever at nabolaget for ressursvake familier *potensielt* kan spille en større rolle enn for mer ressurssterke. Hvordan dette konkret er i Norge og Oslo mangler vi fremdeles dybdekunnskap om. Amerikansk forskning gjort på såkalte «big data» viser at det er en sammenheng mellom nabolaget barn vokser opp i, og deres livssjanser senere i livet. Funnene er så tydelige at forskerne kan vise klare effekter av flytting fra ressursvake nabolag til mer ressurssterke nabolag. Jo yngre barnet er når de flytter fra et ressursvakt nabolag, jo bedre er livssjansene til barnet (Chetty & Hendren 2017)¹⁰.

Når vi snakker om nabolag i denne sammenhengen er det med fokus på større områder enn den enkelte kommunale eiendom. I alle bydeler er det en kombinasjon av privat eide boliger, private utleieboliger og kommunale utleieboliger. En potensiell forbedring av et boområde må gjøres med utgangspunkt i hele området, og de utfordringer som er spesifikke for det enkelte området. Kommunale boliger utgjør, som vist over, kun en liten andel av den totale boligmassen.

Velferdsetaten er kjent med at det i noen bydeler er knyttet store utfordringer til bomiljø i private utleieboliger. I noen sameier i deler av Groruddalen opplever bydelene store utfordringer med bomiljøene, og det samme gjelder i noen tilvisningsboliger vest i Oslo der bydelen har utfordringer med at den private utleieren leier ut til vanskeligstilte husstander fra andre bydeler i tillegg til de boligene bydelen selv disponerer i tilvisningsboligene. En undersøkelse gjort i Bydel Gamle Oslo viser også at det i noen delbydeler er utfordringer med dårlige og dyre private utleieboliger, og at disse i stor grad er en utfordring for bomiljøet i området. Denne undersøkelsen viser også at det er i de private utleieboligene man finner de korte kontraktene og høy sirkulasjon av leietakere, noe som igjen påvirker nærmiljøet. Poenget her er at når vi snakker om utfordrende bomiljø i utvalgte nabolag er det derfor viktig å identifisere hvor utfordringene ligger. Det er ikke gitt at det er antall kommunale boliger som er utfordringen, det kan være antall kommunale boliger kombinert med en høy andel private utleieboliger som utgjør problemet i noen nabolag. Figuren under viser den totale andelen private og kommunale utleieboliger i 15 bydeler i Oslo. I alle bydelene, også de med høy konsentrasjon av kommunale boliger, utgjør den kommunale leiesektoren en svært liten del av det totale leiemarkedet.

¹⁰ Chetty, R. & N. Hendren (2017), *The Effects of Neighborhoods on Intergenerational Mobility I: Childhood Exposure Effects*. NBER Working Paper No. 23001, Revised Version (May 2017)

Figur 1.5: Andel private og kommunale leieboliger i Oslo fordelt på bydeler.

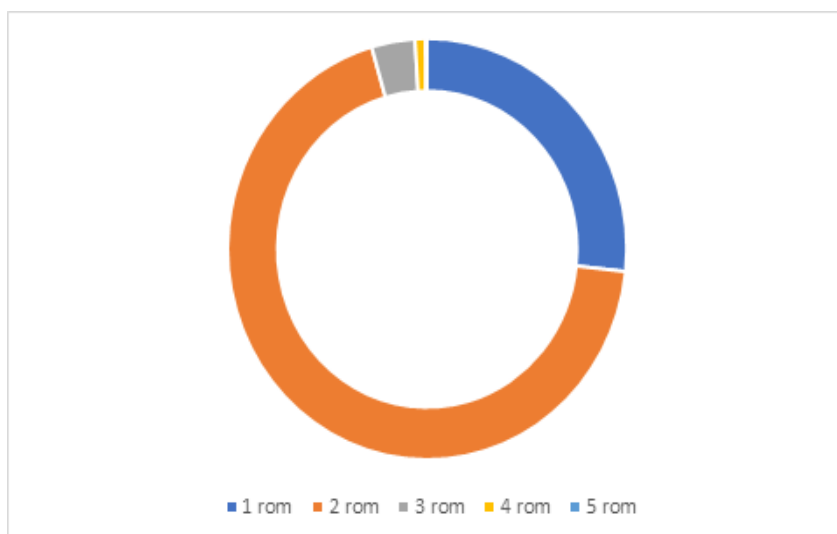


Kilde Boligbygg og SSB

Boligsammensetning

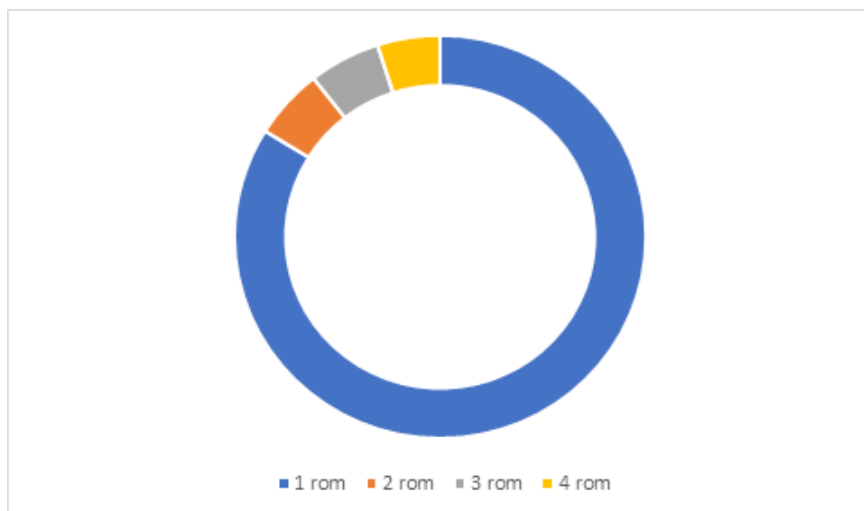
Flere av våre informanter i dette prosjektet fremholder at utfordringene for bomiljø i noen nabolag henger mer sammen med typen kommunale boliger, heller enn antall boliger. Hvilke husstander som bosettes hvor, handler i stor grad om type boliger som er tilgjengelig i bydelen. Under har vi tatt ut statistikk for fordelingen av boliger etter størrelse i to helt ulike delbydeler i Oslo. Delbydel Torshov har det høyeste antallet kommunale boliger av alle delbydeler i Oslo. Ifølge våre informanter er den største utfordringen i dette området at boligene er så ensartet. Det er vanskelig å få til en god sosial mix når boligene er så like. Som diagrammet viser er det i all hovedsak toroms og ettroms boliger i denne delbydelen. I utgangspunktet betyr det at det er vanskelig for barnefamilier å få riktig bolig her. I denne delbydelen er imidlertid noen av boligene med få rom, likevel store i antall kvadratmeter, så noen familier får bolig her også. Men poenget som våre informanter fremholder er at når det gjelder bomiljø er *type* boliger viktigere enn *antall* boliger.

Figur 1.6: Fordelingen av boliger etter størrelse i delbydel Torshov.



En annen delbydel som er interessant å se nærmere på er Ammerud i Bydel Grorud. I denne delbydelen er de kommunale boligene ikke mange i antall, og de ligger primært i borettslag. Likevel opplever både Boligbygg og bydelen utfordringer med bomiljøet rundt disse boligene. Som diagrammet viser er det primært ettroms boliger, noe som betyr at det i all hovedsak er enslige som får tilbud om disse boligene.

Figur 1.7: Fordelingen av boliger etter størrelse i delbydel Ammerud.



Likeverdige tjenester

I Oslo kommune er det et mål at vi har likeverdige tjenester på tvers av bydelene. Likeverdige tjenester betyr ikke det samme som like tjenester. I tilfellet kommunale boliger betyr det at det ikke er et mål at alle bydeler skal ha samme antall kommunale boliger, fordi etterspørselen etter kommunale boliger er ulik. Tabellen under viser det kartlagte boligbehovet i alle femten bydeler i 2022.

Figur 1.8: Tabell over kartlagt brutto boligbehov for kommunal bolig, fordelt på bydel og antall rom.

Bydel	1-roms*	2-roms*	3-roms	4-roms	5+-roms	Totalt
1 BGO	198	161	37	17	3	416
2 BGA	64	130	15	8	5	222
3 BSA	61	96	23	7	1	188
4 BSH	25	35	3			63
5 BFR	89	127	20	13	1	250
6 BUN	47	1				48
7 BVA	0	65	2	1		68
8 BNA	21	25		1	1	48
9 BBJ	101	51	18	12	3	185
10 BGR	61	37	11	7	1	117
11 BSR	23	132	8	9	3	175
12 BAL	47	84	25	12	4	172
13 BOS	67	63	11	5		146
14 BNS	85	75	22	6	12	200
15 BSN	37	119	30	13	10	209
Totalt	926	1201	225	111	44	2507

Kilde: Bydelenes boligbehovskartlegging uke 48, 2022

* både ordinære boliger og samlokaliserte boliger

Tabellen viser at Bydel Gamle Oslo, som er den bydelen etter Bydel Sagene som har flest kommunale boliger, også er den som har det største behovet for kommunale boliger. Bydel Ullern som har færrest kommunale boliger melder heller ikke inn et stort behov for boliger. Årsaken til at behovet er så ulikt er det generelle boligmarkedet i bydelene. I Bydel Ullern er det mange boligeiere og en lav andel husstander med levekårsutfordringer. I Bydel Gamle Oslo er det derimot et høyt antall private utleieboliger, og i bydelen mottar de hvert år om lag 1 000 søknader om kommunal bolig.¹¹ Den demografiske profilen i bydelene speiler behovet for kommunale boliger, og dersom det er ønskelig å fordele kommunale boliger mer spredt i byen, er det behov for å gjøre noe med årsakene til behovet for kommunale boliger før man endrer boligenes geografiske plassering.

1.4 Velferdsetatens vurderinger

Ut fra arbeidet som er gjort i dette notatet mener Velferdsetaten at det er lite hensiktsmessig å innføre en maksgrænse for fremskaffelse av kommunale boliger. Det er flere grunner til det. Under oppsummeres argumentene fra notatet kort:

- En eventuell innføring av maksgrænse for fremskaffelse av kommunale boliger i hver delbydel vil ikke medføre nevneverdig endring i dagens praksis for innkjøp. Det vil imidlertid kunne føre til mindre handlefrihet for bydel og Boligbygg når det gjelder anskaffelse av boliger med særlig utforming for eksempel boliger tilpasset husstander med særskilte behov.
- Bydelenes demografiske profiler er forskjellige. Sammensetning av innbyggere i bydelene kombinert med lokale boligmarkeder og geografisk beliggenhet medfører ulikt behov for kommunale boliger i bydelene. En geografisk utjevning av antall kommunale boliger vil innenfor dagens tildelingssystem medføre lengre køer i bydeler med kombinasjon av mange kommunale boliger og mange søkere om kommunale bolig.
- Områdespesifikke utfordringer er sammensatte og vil ikke kunne løses ved hjelp av endring i en forholdsvis liten del av boligmarkedet.
- Bomiljøutfordringer i kommunale boliger handler, ifølge våre informanter, mer om sammensetningen av boliger enn om antall boliger.

¹¹ file:///C:/Users/vel86325/OneDrive%20-%20Oslo%20Kommune/Litteratur/Kommunale%20boliger_og_bomilj%C3%B8/Boligsosiale%20utfordringer%20i%20Bydel%20Gamle%20Oslo.pdf

2 Gjennomgang av botilbud til vanskeligstilte i Oslo kommune

2.1 Innledning og definisjoner

Botilbud, definisjon og avgrensning

I dette kapitlet gjennomgås de botilbudene bydelene i Oslo har til vanskeligstilte i dag. Med botilbud menes boliger bydelene har tilgjengelige og kan tilby til ulike målgrupper.

Gjennomgangen avgrenses til å gjelde boliger kommunen eier eller leier inn og fremleier, samt boliger med kommunal tilvisningsrett. Oversikten inneholder derfor ikke botilbud der private kommersielle og ideelle aktører både eier og fremleier boligen, selv om målgruppen kan være den samme som de Oslo kommune leier ut til. Boliglignende institusjoner og rammeavtaler som Oslo kommune har inngått om botilbud til spesifikke målgrupper, er heller ikke tatt med i denne oversikten.

Eieform

De fleste boligene Oslo kommune eier selv og leier ut til vanskeligstilte, forvaltes av Boligbygg Oslo KF (Boligbygg). De boliger bydelene selv leier inn og fremleier kan enten være enkeltleiligheter eller flere boliger samlet under ett. Innleie kan være fra både offentlige og private utbyggere, stiftelser og lignende. Bydelene har rettslig og økonomisk ansvar overfor den de leier boligene fra. Både de innleide private boligene og de kommunalt eide, tildeles etter søknad.

En tilvisningsavtale innebærer at kommunen gjennom avtale har rett til å henvise boligsøkere til privat utleier som inngår leieavtale med husstanden. Tilvisningsretten er begrenset til inntil 40 prosent av boligene avtalen omhandler. De øvrige boligene kan utleier tilby for leie på det åpne markedet. Kommunen har ingen rettslige eller økonomiske forpliktelser overfor utleier i forhold til de inngåtte leieforhold.

Boligtyper

Det er mange ulike boligtyper til vanskeligstilte. De fleste er ordinære boliger beliggende i kommunalt eide bygårder eller i borettslag og sameier. Med ordinære boliger menes her enkeltboliger som bydelene tildeler ulike målgrupper. For eksempel boliger til vanskeligstilte, spesialtilpassede boliger til personer med funksjonsnedsettelse (HC-boliger) og boliger øremerket eldre eller personer med utviklingshemming (PU). Boligene er beliggende i borettslag, sameier og i kommunalt eide bygårder. Omsorg+ boliger og Ungbo-boliger regnes i denne sammenheng ikke som ordinære boliger og omtales derfor separat.

For de husstandene som er i behov av mer oppfølging enn det som vanligvis gis i de ordinære boligene, tilbyr kommunen boliger som er lokalisert på samme sted, og som har ulik grad av bemanning. Disse samlokaliserte boligene er beliggende i både ordinære og skjermede bomiljø. I tillegg er flere av boligene øremerket spesielle brukergrupper.

2.2 Oversikt botilbudene

Tabellen under viser antallet botilbud i Oslo kommune i dag, fordelt på type bolig, målgruppe for botilbudet, størrelsen i form av antall rom og hvem som eier boligene. Fordi det ikke alltid er samsvar mellom det Boligbygg og Oslobygg KF angir som målgruppe for boligen, og det bydelene faktisk benytter dem til, vil tallene som fremkommer i dette kapitlet avvike noe fra tall som fremkommer i andre kilder. I denne oversikten er bydelenes tall lagt til grunn, da det er de som er nærmest til å angi konkret bruk. Tabellen under gir derfor et øyeblikksbilde av hvordan de kommunalt disponerte boligene faktisk ble benyttet per 31.12.2022.

Tabell 2.1: Oversikt over antall kommunalt disponerte boliger i Oslo totalt per 31.12.2022.

Type bolig	Målgruppe	Antall boliger	Antall rom					Eier
			1	2	3	4	5+	
Ordinær bolig	Vanskeligstilte	9899	1555	5119	2093	933	199	Kommune
Ordinær bolig	Vanskeligstilte	253	34	146	49	24		Privat
Ordinær tilvisningsboliger	Vanskeligstilte	170	55	71	18	26		Privat
Totalt ordinære boliger		10322	1644	5336	2160	983	199	
Samlokalisert bolig uten base	Eldre og fysiske funksjonsnedsettelse	496	90	393	11	2		Kommune og privat
Samlokalisert bolig med base, delvis og døgnbemanning, ordinært bomiljø	Psykiske helseproblemer	255	64	188	3			Kommune og privat
Samlokalisert bolig med base, delvis og døgnbemanning, ordinært bomiljø	Psykisk utviklingshemming	583	55	523	5			Kommune og privat
Samlokalisert bolig med base, delvis bemanning, skjermet bomiljø	Rus- og psykiske helseproblemer	153	51	101	1			Kommune og privat
Samlokalisert bolig med base, døgnbemanning, ordinært bomiljø	Rus- og psykiske helseproblemer	243	130	103	10			Kommune og privat
Samlokalisert bolig med base, døgnbemanning, skjermet bomiljø	Rus- og psykiske helseproblemer	10	10					Kommune
Totalt samlokaliserte boliger		1740	400	1308	30	2		
Omsorg+ boliger	Eldre	507		507				Privat
	Eldre	556	45	511				Kommune
Totalt Omsorg+ boliger		1063	45	1018				
Ungbo-boliger	Unge 17-23 år	10	7	3				Privat
	Unge 17-23 år	221	134	79	7	1		Kommune
Totalt Ungbo-boliger¹²		231	141	82	7	1		

Kilde: Innrapporterte tall per 31.12.2022 fra bydelene

Tabellene under viser hvordan botilbudene er fordelt i de ulike bydelene. Botilbudet er registrert i den bydelen der boligen er fysisk beliggende. For en del botilbud er selve tildelingen byomfattende. Dette gjelder for eksempel noen type samlokaliserte boliger for målgruppen med rusproblemer og rus- og psykiske helseproblemer. Videre tildeles også Ungbo-boliger, Omsorg+ boliger og ordinære boliger tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne (HC-boliger) på tvers av bydelene.

¹² Totalen av Ungbo-boliger viser antall boenheter, ikke antall boliger. Flere av disse boenhetene ligger i bofellesskap.

Tabell 2.2: Ordinære boliger, fordelt på antall rom og bydel.

Bydel	1-roms	2-roms	3-roms	4-roms	5+-roms	Totalt
1 BGO	111	744	454	151	13	1473
2 BGA	207	772	259	57	16	1311
3 BSA	483	1294	246	69	4	2096
4 BSH	31	294	73	31	2	431
5 BFR	92	226	112	50	12	492
6 BUN	17	109	54	18	15	213
7 BVA	45	153	82	54	7	341
8 BNA	106	139	88	30	4	367
9 BBJ	77	108	85	79	1	350
10 BGR	155	123	96	54	6	434
11 BSR	38	284	28	68	21	439
12 BAL	128	499	146	96	52	921
13 BOS	87	213	180	68	8	556
14 BNS	27	122	140	31	11	331
15 BSN	40	256	117	127	27	567
Totalt	1644	5336	2160	983	199	10322

Kilde: Innrapporterte tall per 31.12.2022 fra bydelene

Tabell 2.3: Samlokaliserte boliger, fordelt på type og bydel.

Bydel	Sam-lokalisert bolig uten base	Sam-lokalisert bolig med base, delvis bemanning ordinært bomiljø	Sam-lokalisert bolig med base, delvis bemanning, skjermet bomiljø	Sam-lokalisert bolig med base, døgnbemanning, ordinært bomiljø	Sam-lokalisert bolig med base, døgnbemanning, skjermet bomiljø	Totalt
1 BGO	114	48	20	30		212
2 BGA	31	62		64		157
3 BSA		27	66	24		117
4 BSH	45		3	23		71
5 BFR	107	32	27	15		181
6 BUN	6	21		19		46
7 BVA	42	80				122
8 BNA		12	9	18		39
9 BBJ		5	6	52		63
10 BGR		76	3			79
11 BSR	55	123	4			182
12 BAL		104	15			119
13 BOS				88		88
14 BNS	82	87		35		204
15 BSN	14			36	10	60
Totalt	496	677	153	404	10	1740

Kilde: Innrapporterte tall per 31.12.2022 fra bydelene

Tabell 2.4: Tilvisningsboliger, HC-boliger, omsorg+ boliger og Ungbo-boliger, fordelt på bydel.

Bydel	Tilvisningsboliger	HC-boliger	Omsorg+boligerbolig	Ungbo-boliger	Totalt
1 BGO		61	153	76	290
2 BGA	14	45	97	41	197
3 BSA		12	76	58	146
4 BSH	2	2	67	18	89
5 BFR		3		10	13
6 BUN	49	13	61		123
7 BVA		11	124	4	139
8 BNA	8	2	91	8	109
9 BBJ	21	16	80		117
10 BGR		50	90	2	142
11 BSR		5			5
12 BAL	14	40	87	4	145
13 BOS		18	83	1	102
14 BNS	5	10	54		69
15 BSN	57	61		9	127
Totalt	170	349	1063	231	1813

Kilde: Innrapporterte tall per 31.12.2022 fra bydelene

3 Utviklingen av kommunalt eide boliger på 2000-tallet

Dette kapittelet handler om utviklingen av den kommunale boligmassen på 2000-tallet, med en kort introduksjon om historikken rundt den boligsosiale utviklingen i Oslo. Historikken er hentet fra forskning og årsrapportene til Boligbygg Oslo KF (Boligbygg). Data fra år 2000 er innhentet fra Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester (AIS), bydelene i Oslo, Boligbygg, Oslobygg KF (Oslobygg) og Velferdsetaten.¹³ Siden det er noe differanse mellom tallene fra Boligbygg, Oslobygg og bydelene, vil tallene som går tilbake i tid kun være veiledende og vise endringer som trender. Bydelene har gitt tekstsvar om utviklingen av den kommunale boligmassen, med særlig henblikk på tilrettelagte boliger og søkere til kommunale boliger gjennom 2000-tallet. I tillegg har bydelene gitt vurderinger på om de har et dekkende kommunalt boligtilbud, om de har rett bolig til rett person og hvordan de ser for seg at situasjonen er om fem år. Alle bydelene har svart på spørsmålene, men det er noe ulikt hvor utdypende de har vært og om alle spørsmålene har blitt besvart.

3.1 Kort historisk blikk på kommunale boliger i Oslo

I 1890 var det et økonomisk krakk i Oslo, som førte til flere tiår med utfordringer blant annet på boligmarkedet. Konsekvensen ble lange ventetider på få leiebolig, det var utleie av uegnede boliger og høy grad av trangboddhet. I 1920 var 95 prosent av innbyggerne i Oslo leietakere (Sørvoll 2020).¹⁴ På bakgrunn av krakket opprettet Oslo kommune Leiegårdskontoret i 1898, som skulle drive utleie av kommunale boliger. Boligene var for Osloborgere med vandelsattest. Mellom 1914 og 1928 investerte Oslo kommune 109 millioner til å bygge kommunale boliger for å fremskaffe flere og gode boliger, og for å minske de uverdige forholdene leiemarkedet hadde vært preget av (Boligbygg årsrapporter 2002-2022). Innsatsen bidro til å få ned ventetidene på leiebolig og bedring av boforhold generelt, men allerede på 1950-tallet ble likevel en rekke kommunale boliger solgt ut til leietakerne og gjort om til borettslag. Dette førte til et markant skille i den boligøkonomiske politikken, der langt flere fikk mulighet til å bli boligeiere.

Fra 1976 fikk Oslo en sosialmedisinsk retning på bruken av de kommunale boligene, noe som innebar at målgruppen var personer som ikke kunne skaffe bolig selv. I 1984 ble det vedtatt at Oslo skulle øke den kommunale boligmassen til 12000 boliger. Før 1990 hadde de fleste leietakere tidsbestemte kontrakter, noe som førte til lite gjennomstrømning i de kommunale boligene. En bystyremelding fra 1987 skulle endre dette ved å innføre kontrakter på tre og fem år. I 2000 ble gjengs leie besluttet, noe som i hovedsak økte leien. For å kompensere for økningen i leieprisene for de mest økonomisk vanskeligstilte, ble kommunal bostøtte innført. Fra 2002 ble forvaltning og drift samlet fra 40 virksomheter til ett foretak, under det som fra 2004 ble hetende Boligbygg Oslo KF. Boligbygg prioriterte å rehabilitere boligmassen, som hadde et beregnet vedlikeholdsetterslep på kroner 2,5 milliarder. Bydelene fikk samtidig tildelingsrett i egen bydel, som medførte boligtildeling innenfor tilhørende bydel og ikke hvor som helst i Oslo, som det hadde vært frem til da (Sørvoll 2020 og Boligbygg årsmeldinger). Utviklingen av boligmassen videre utover 2000-tallet beskrives i kapittelet under.

¹³ Det er viktig å bemerke at det ikke finnes historiske data over den kommunale boligmassen i Oslo, verken fra Boligbygg, Oslobygg eller bydelene. Unntaket er Ungbo og Omsorg+ boliger, fra hhv 2010 (da BBY tok over driftsansvaret for boligene) og 2010 (da Omsorg+ begynte å bli ferdigstilt). Oversikt over Boligbygg sine boliger finnes kun i årsberetningene. Oslobygg har gitt tall for 2022 og oppgitt at oversikten er omtrent lik siden 2013, med totalt 513 boliger fordelt på 14 bydeler. I tillegg har Oslobygg syv bygg: to uoppgitte og fem tomme, der vi ikke vet antall leiligheter. Bydelene har oppgitt antall spesialiserte boliger over tid. Det er år det har vært uvisshet. Vi har likevel valgt å ta utgangspunkt i bydelenes oversikt over spesialiserte boliger per 2022 og Boligbygg sin for antall kommunalt eide boliger i tidsperioden 2000-2022, men lagt til Oslobygg sine tall fra 2013.

¹⁴ Sørvoll, Kort oppsummert 3, 2020, <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6420/Kort%20oppsummert%203-20.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

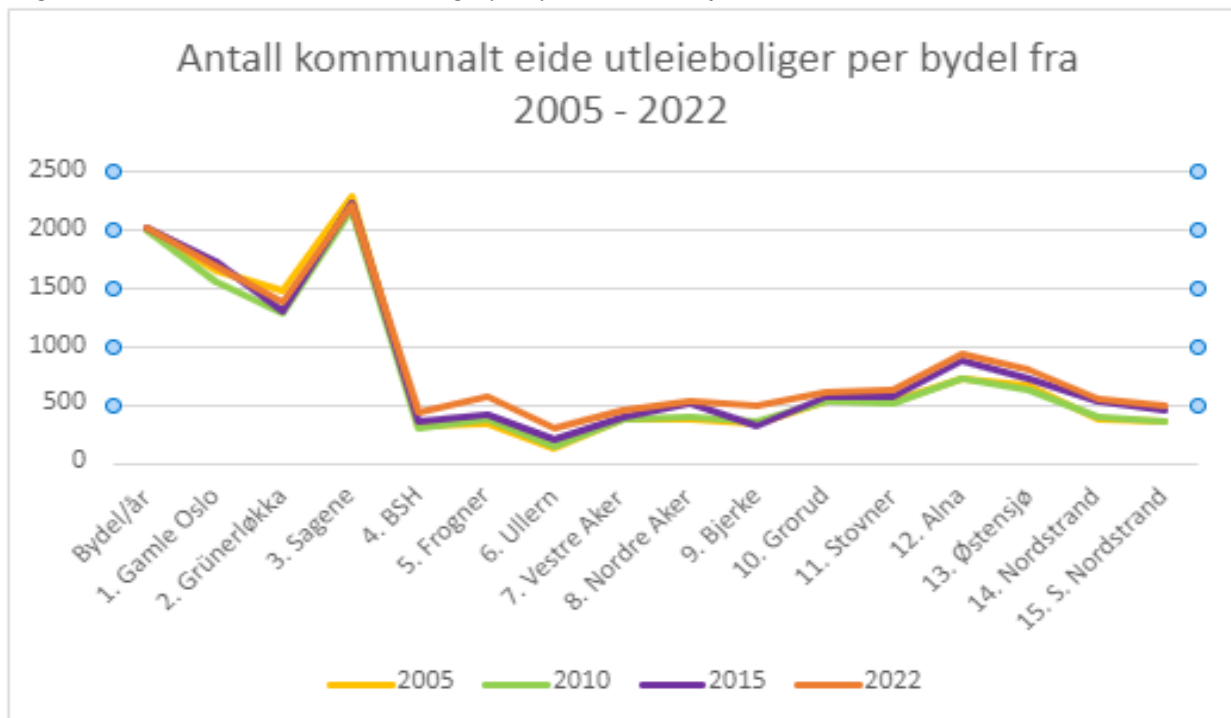
3.2 Endring av den kommunale boligmassen på 2000-tallet

I 2002 hadde Boligbygg registrert 8 055 kommunalt eide utleieboliger i sin portefølje. I 2022 var tallet 12 123, som inkluderer 520 omsorgsboliger fra Oslobygg.¹⁵ De fleste bydeler oppgir å ha hatt liten endring av boligmassen de siste 20 årene, med unntak av den større satsingen på oppgradering av boliger, fellesareal og uteområder, som Boligbygg har hatt siden 2002.¹⁶ Selv om det har vært kjøpt og solgt henholdsvis 2261 og 1 546 boliger i perioden 2002 til 2022, oppleves det i bydelene som at situasjonen har vært ganske lik og at endringen:

«på veldig liten måte [har] fulgt utviklingen og brukernes behov.» (bydel)

Det har vært noe nedslag i enkelte bydeler, hovedsakelig i bydeler med høy grad av kommunale boliger. Dette gjelder særskilt for bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo, som hadde høyest andel kommunale boliger i 2015. Tendensen viser at det har vært oppkjøp i bydeler med lavere andel kommunale boliger. Unntaket gjelder blant annet for Bydel Nordre Aker, som har gått fra ti til seks boliger per 1 000 innbyggere i 2021.

Diagram 3.1: Antall kommunalt eide utleieboliger per bydel i årsintervall fra 2005 til 2022.



Tabellen under, viser at andelen kommunalt disponerte boliger per 1 000 innbyggere har hatt en gradvis nedgang fra 2001, da andelen var 23, men holdt seg stabilt på 19 de siste syv årene.¹⁷ For å vise oppgang eller nedgang per bydel fra 2015 til 2021, er tallene for disse årene vist i svart, med nedgang fra 2015 til 2021 i rødt. Bydelene er sortert etter antall boliger per 2021. Antall innbyggere per 2022 er tatt med for sammenligning.

¹⁵ I 2004 overtok Boligbygg porteføljen med trygdeboliger, omsorgs- og personalboliger, og hadde en økning på nesten 3 000 boliger. Dette er grunnen til at tallene for kjøp og salg ikke harmonerer med totalt antall boliger per 2022 i forhold til utgangspunktet fra 2008. Se Boligbyggs årsberetning for 2004.

¹⁶ De fleste forhold som beskrives i dette kapitlet omhandler boliger eid av Boligbygg. Oslobygg nevnes særskilt der det er aktuelt.

¹⁷ Merk at tallet gjelder kommunalt disponerte boliger, ikke eide. Bydelsoversikt finnes ikke for årene 2001 og 2010.

Tabell 3.1: Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere og totalt antall boliger.

Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere (inkl. eide og innleide)						Innbyggere per 2022
	2001	2005	2010	2015	2021	
Norge totalt	19	20	21	21	20	5 488 984
Oslo totalt	23	22	20	19	19	699 827
3 BSA		75		59	49	46 424
1 BGO		48		35	31	60 209
10 BGR		25		23	25	27 457
2 BGA		40		27	24	63 891
11 BSR		21		19	20	33 259
12 BAL		17		18	20	49 373
13 BOS		19		18	17	50 837
15 BSN		11		15	16	39 037
9 BBJ		16		12	14	35 117
4 BSH		15		18	13	39 066
6 BUN		5		6	13	34 896
7 BVA		10		8	12	50 784
5 BFR		11		9	11	59 026
14 BNS		10		11	11	52 109
8 BNA		10		10	6	53 109

Kilde: ssb.no, tabell nr. 12008, 12195, 06269, 06493 og 13203.

3.3 Utviklingen av spesialiserte og tilrettelagte boliger eid av kommunen

Til sammen 12 av 15 bydeler har siden oppstart i 2010 fått Omsorg+ boliger, det være seg kommunalt eller privat eide.¹⁸ Per 2022 var det totalt 1 063 Omsorg+ boliger disponible for Oslo kommune, se tabell 3.2 under.

¹⁸ Oversikten over Omsorg+ boliger inkluderer privateide boliger. Grunnen er at Oslo kommune gikk ut og spesifikt søkte etter private utleiere for Omsorg + boliger siden kommunen ikke kunne møte det store behovet.

Tabell 3.2: Oversikt over antall kommunalt disponerte Omsorg+ boliger per bydel fordelt på årstall for ferdigstillelse.

Bydel	Antall boliger	Eier	Ferdigstilt
8 BNA	91	Oslo kommune	2010
2 BGA	97	Oslo kommune	2010
6 BUN	61	Oslo kommune	2010
1 BGO	91	Kirkens bymisjon	2013
1 BGO	62	Frelsesarmeens Eiendommer As	2011
3 BSA	76	Maya Eiendom AS	2012
4 BSH	67	Stiftelsen Diakonissehuset Lovisenberg	2013
14 BNS	54	Oslo kommune	2016
13 BOS	83	Oslo kommune	2016
10 BGR	90	Oslo kommune	2018
9 BBJ	80	Oslo kommune	2019
7 BVA	124	Stiftelsen Diakonhjemmet	2020
12 BAL	87	Frelsesarmeens Eiendommer As	2022
Sum	1 063	(Kommunalt eide: 556, privateide: 507)	

Fra 2013 til 2014 ble de 1 298 trygde- og eldreboligene avviklet og ser i hovedsak ut til å ha gått inn i den ordinære boligmassen. Foruten Omsorg+ boliger har noen bydeler egne boliger for demenssyke, og trenden er at det bygges flere boliger med livsløpsstandard for å kunne gi eldre mulighet til å bo hjemme lenger.

Av tilrettelagte boliger, som for PU, HC, omsorg og psykiatri, har boligtilbudet gjennom 2000-tallet steget jevnt i takt med økningen av kommunale boliger generelt. Boligbygg økte boligmassen med 11,5 prosent fra 2008 til 2022. I samme periode økte HC-boliger med 10,5 prosent, fra 332 til 349, PU-boliger økte med 13,8 prosent, fra 215 til 297 boliger, mens Omsorg+ gikk fra 249 boliger i 2010 til 1 063 boliger i 2022, som gir en økning på hele 42,7 prosent.¹⁹

Det kan synes som om boligtilbudet i større grad er dekket for målgrupper med vedtak under Helse- og omsorgstjenesteloven enn målgrupper som virker under Sosialtjenesteloven og/eller faller inn under ordninger i disse lovene. Ser vi på utviklingen av boliger for eldre, psykiatri, personer med behov for HC-tilpassede boliger, PU-boliger med base og bemanning, med mer, ser vi at det er flere av disse boligene og en jevnere utvikling/økning gjennom 2000-tallet, enn boliger for personer med rusproblemer og personer i med rus- og psykiske helseproblemer. Boligbehovskartleggingen viser at andelen boliger for eksempelvis «kun» psykiatri, koblet til antall husstander med behov for bolig i 2023, har en langt mindre diskrepans enn behovet for og faktisk antall boliger for personer med rusproblemer og personer med rus- og psykiske helseproblemer, se tabell 3.3 under. Tallene i rødt i tabellen indikerer der det har vært en nedgang i antall boliger innenfor kategorien i løpet av 2000-tallet.

¹⁹ Totalt disponerte boliger, ikke kun kommunalt eide.

Tabell 3.3: Oversikt over samlokaliserte boliger med base fordelt på bydel.

Bydel/ VEL	Antall boliger for psykiatri				Antall boliger for rus og psykisk helse				Annet	SUM
	Delvis bemannet	Døgn-bemannet	Delvis bemannet	Ube-mannet	Delvis bemannet		Døgnbemannet		Delvis be-mannet	
	Ordinært bomiljø		Skjermet bomiljø	Ordi-nært bomiljø	Ordinært bomiljø	Skjermet bomiljø	Ordinært bomiljø	Skjermet bomiljø	Skjermet bomiljø	
1 BGO	24	30				20				74
2 BGA	58	22								80
3 BSA	0		66			0			27	93
4 BSH					3		10			13
5 BFR		15			12	27				54
6 BUN							15			15
7 BVA										0
8 BNA	12	18	9							39
9 BBJ	5				6		0			11
10 BGR		31								31
11 BSR	43				17					60
12 BAL		28				15				43
13 BOS		36					7			43
14 BNS	12	35								47
15 BSN		3		2						5
VEL								10		10
Totalt	154	218	75	2	38	62	32	10	27	618
Meldt behov 2022	Psykiske helseproblemer				Rus og rus- og psykiske helseproblemer					
	76	85	34	Døgn 30	0	182	126	0	130	0

Merk igjen at tabellen viser oversikt over kommunalt eide boliger, og at bydelene også har privat innleie og rammeavtaler for å få tilgang til flere boliger og boligtyper. Eksempelvis har Bydel St. Hanshaugen leid inn boligen Brenneriveien, som har døgnbemannet, skjermet botilbud til 13 beboere.

3.4 Endringer i søker- og beboermassen på 2000-tallet

Gjennom 2000-tallet beskriver bydelene at søkerne til kommunale boliger jevnt over er stadig mer sårbare og vanskeligstilte på boligmarkedet. Bydelene opplever å måtte prioritere strengt og det er ikke uvanlig at søkere får avslag på bolig på grunn av lang ventetid, selv om de ellers fyller kravene til kommunal bolig.

Når det gjelder utviklingen av antall søkere og deres behov i løpet av 2000-tallet er det ulikt mellom bydelene hvorvidt selve søkermengden har økt eller vært stabil. Uavhengig av søkermengden, er det særlig interessant å se på målgruppene bydelene oppgir har hatt størst økning. Dette gjelder personer med: rusproblemer, psykiske helseproblemer, rus- og psykiske helseproblemer, alvorlige og omfattende utfordringer, samt personer som kommer fra institusjon/fengsel, store barnefamilier, flyktninger og eldre med somatiske helseproblemer.

Hele ti av de 14 bydelene som har besvart spørsmålet, sier at det gjennom 2000-tallet har vært en økning eller *betydelig* økning av personer med rusproblemer, psykiske helseproblemer eller personer med rus og psykiske lidelser. Dette begrunnes med nedbyggingen av institusjoner og at kortere behandlingstid fører til at det er et økt antall personer som kommer fra institusjon og fengsel. Halvparten av bydelene nevner spesielt at de har en økning av søkere med «sterkere utfordringsbilde enn tidligere», «mer utfordringer og komplekse situasjoner» eller «svært omfattende problematikk». Ved bosetting av personer med så store utfordringer, erfarer bydelene at enkelte bomiljø får en opphopning av vanskeligstilte og at det blir utfordrende å finne riktige boliger for å unngå at uheldige sammensetninger av beboere kan skape uro og utrygghet i bomiljøet.

En bydel har lagt ved en oversikt over utviklingen av søkere til kommunale boliger, som viser andelen personer med rusproblemer, psykiske helseplager samt rus- og psykiske helseproblemer, som ikke hadde kommunal bolig på søknadstidspunktet.

Tabell 3.4: Andel søkere til kommunal bolig i en gitt bydel, med rusproblemer og psykiske lidelser fra 2017 til 2022.

År	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Andel i prosent	42	29	57	70	63	60

En bydel sier at den største økningen de har, er blant vanskeligstilte og marginaliserte personer, som kommer fra det private leiemarkedet. Bydelen erfarer at gentrifisering i bydelen fører til at vanskeligstilte blir presset ut av det private leiemarkedet og dermed søker seg mot det kommunale.

Flere bydeler uttaler at det er økt behov for omsorgsboliger for personer med somatiske helseproblemer knyttet til alderdom. Flyktninger meldes også å ha mer sammensatte utfordringer, som krever et økt tjenestetilbud.

En bydel skriver at de ser en tendens til at unge voksne som er vokst opp i kommunal bolig, nå søker kommunal bolig selv. En annen bydel forteller at de har en mer polarisert søkermasse nå enn tidligere, der søkerne enten er enslige eller større barnefamilier.

3.5 Er det kommunale boligtilbudet dekkende per i dag?

I henhold til bydelene er det kommunale boligtilbudet ikke dekkende per i dag. Alle de 14 bydelene som besvarte spørsmålet, har sagt at de har manglende boligtilbud for en eller flere målgrupper. To bydeler sier at de er godt dekket for ordinære boliger, men mangler tilrettelagte og spesialiserte boliger. En bydel mangler små boliger til enslige, mens en annen mangler de større familieboligene. Ellers er det flest bydeler som oppgir mangel på boliger for rus, psykisk helse, rus- og psykiske helseproblemer og for skjermede boliger. Dette harmonerer med behovene registrert i boligbehovskartleggingen, se tabell 3.3 over. Knapphet på ulike boligtyper for eldre, herunder demens- og Omsorg+ boliger nevnes av flere. Noen bydeler har utfordring med at boligmassen er eldre, med ett- og toroms boliger som er u hensiktsmessig store uten at boligene nødvendigvis kan bygges om til tre- eller fireroms. Mange av de eldre bygningene har heller ikke tilgang til heis. Særlig sentrumsbydelene, med en større andel av eldre bygårder i flere etasjer, melder et behov for boliger med tilgang fra bakkenivå/lav etasje eller heis.

Bydeler med store, heleide kommunale gårder, savner innskutte boliger til personer med behov for et mer skjermet bomiljø enn hva som er mulig å tilby i de kommunale gårdene. I de kommunale gårdene kan bomiljøet være en blanding av personer med ulike utfordringer, der enkelte har store utfordringer med å bo i et ordinært bomiljø. Bydeler med mange innskutte boliger og få eller ingen heleide kommunale gårder, melder imidlertid behov for heleide kommunale gårder, der bomiljøene har mer aksept for ulik livsførsel. Det er en stor utfordring i bydelene at det er få skjermede boligtiltak med base for personer med behov for tett oppfølging. Ifølge bydelene krever disse personene store ressurser i form av oppfølging, og det kan være «potensielt ødeleggende for bomiljø når de må tildeles boliger i ordinære boliger» (bydel).

3.6 Utfordringer med rett bolig til rett person

«Boligmangelen oppleves som prekær, samtidig som presset på å hente hjem personer fra institusjon er stort.» (bydel)

En annen bydel forteller at det «til alle tider» har vært utfordrende å finne rett bolig til rett person, men at de erfarer at det er flere personer med sammensatte utfordringer nå enn tidligere. Dette medfører at det er blitt mer komplekst å bosette personer. Prioriteringene om hvem som skal få vedtak på en kommunal bolig blir svært strenge, og flere bydeler gir tilbakemelding om at de kommunale leietakerne i større grad har behov for tverrfaglige og samtidige tjenester enn tidligere.

En bydel har kommentert at hurtige bosettinger fra institusjoner for å unngå overliggerdøgnbetaling, fører til press for å finne bolig raskt, noe som er en stor utfordring når det er knapphet på boliger og egnet bolig ikke nødvendigvis er tilgjengelig. Dette kan føre til feilbosettinger og uro i bomiljø. Personer i kommunale boliger kan også risikere å ikke motta det tjenestetilbudet de burde hatt fra bosettingstidspunktet.

Økning av antall søkere med svært omfattende problematikk, kombinert med at levealder for personer med rusproblemer og rus- og psykiske helseproblemer har økt, medfører et større behov for tilrettede boliger med ulike tjenester i hjemmet. Oslo har få eller ingen samlokaliserte boliger med base eller sykehjemsplasser til disse målgruppene, noe som fører til at personer med store utfordringer blir bosatt i ordinære bomiljø. Noen bydeler forteller at mangelen på boliger generelt, men også spesialiserte boliger, «medfører en opphopning av personer med sammensatt problematikk i samme bomiljø,» som kan føre til utrygghet i bomiljøet.

3.7 Utfordringer de neste fem årene

Bydelene ser for seg at mye av problematikken det er vist til i dette kapittelet vil vedvare de neste fem årene, og fortsette å øke for enkelte målgrupper. Tilbakemeldingen går på at det vil være for få boliger, at beboere vil få større og mer sammensatt problematikk enn i dag, noe som gjør det utfordrende å finne egnede boliger. Mange vil nødvendigvis måtte tilbys boliger i ordinære bomiljøer, som igjen kan føre til uro og utrygghet for naboene og dem selv. En annen utfordring det pekes på, er at personer med store utfordringer kan få en såkalt innlåsing i kommunal bolig, der det kan være vanskelig å komme ut av den situasjonen de er i. Uten egnede boliger med riktig tjenestetilbud og tett nok oppfølging, kan det være enda mer utfordrende å bistå til selvstendigjøring i bolig, samtidig som boligene ikke får den rulleringen som «systemet» med kommunale boliger baserer seg på i dag.

Bydelene anslår videre at det de neste årene vil bli flere enslige husholdninger og at flere eldre vil ha behov for tilrettelegging for å kunne bli boende hjemme lenger. Det antas å bli knapphet på bemannede boliger. Flyktninger som skal bosettes, vil også innebære press på tilgjengelige boliger. Flere vanskeligstilte husstander og økt press på kommunalt disponerte boliger er en bekymring fremover. Med lav boligbygging i Oslo generelt,

vil kommunale leietakere som skal over til det private leiemarkedet få mer konkurranse om de private leieboligene, noe som kan falle tilbake på bydelene, som skal sørge for at alle har tak over hodet.

4 Kartlagt brutto kommunalt boligbehov

4.1 Husstandssammensetning, nåværende boforhold og primærkjennetegn

Bydelene i Oslo gjennomførte boligbehovskartlegging i uke 48 i 2022. Det ble registrert 2 507 husstander med behov for å leie kommunal bolig i 2022 og 2023. Dette er en økning på 154 registrerte husstander med behov for kommunal bolig siden forrige kartlegging i 2020. Nettotallet vil imidlertid øke noe mer enn dette, da bydelene i motsetning til ved forrige kartlegging, ikke registrerte tildelt flykningskvote i kartleggingen i 2022. Dette redegjøres for under punkt 2.2.

Av de 2 507 husstandene er 2 041 enslige og par uten barn. I overkant av 60 prosent av disse er helt uten bolig på registreringstidspunktet. De bor enten hos venner og familie, i institusjon eller er i fengsel. Mange benytter seg av midlertidige botilbud og akuttovernatting. De øvrige bor i privatleid eller kommunal bolig som enten er uegnet eller der de ikke får fornyet leiekontrakten.

466 av de registrerte husstander er barnefamilier. Av disse er 125 helt uten egen bolig. I overkant av halvparten av disse uten bolig bor hos familie eller venner, 18 bor på flyktning- eller asylmottak, 3 på krisesenter og 17 i midlertidige botilbud. Det er den hovedregistrertes bosituasjon som kartlegges. Der denne ikke samsvarer med der barnet bor, blir ikke barnets faktiske bosituasjon fanget opp. Kartleggingen sier derfor ikke noe om bosted for barna til de øvrige 20 husstandene som er registrert i fengsel, institusjon, i akuttovernatting eller uten overnattingsmuligheter.

For å kunne angi riktig boligtype og eventuelt oppfølgingsbehov, blir husstandene registrert med primærkjennetegn. Spesielt viktig er dette der det angis behov for samlokaliserte boliger med eller uten bemanning.

Tabell 4.1: Registrert behov for kommunal bolig, fordel på primærkjennetegn.

Primærkjennetegn	Antall
Flyktning	92
Behov for tilrettelagt bolig på grunn av bevegelsesnedsettelse eller utviklingshemming	241
Psykisk helseproblemer	521
Rusproblemer	309
Rus-/psykiske helseproblemer	573
Somatiske helseproblemer	230
Andre problemer	408
Ikke aktuelt/Vet ikke	133
Totalt	2507

Kilde: Bydelenes boligbehovskartlegging uke 48, 2022

I gruppen *Andre problemer* registreres de som ikke passer inn i de øvrige kategoriene. Dette er for eksempel husstander med økonomiske utfordringer samt husstander som på grunn av antall barn eller andre forhold ikke selv klarer å finne egnet bolig på det private leiemarkedet.

4.2 Bolig type og størrelse

Det kartlagte boligbehovet til de 2 507 husstandene med behov for kommunal bolig angir behov for ulike boligtyper med varierende størrelse.

Tabell 4.2: Kartlagt brutto boligbehov, fordelt på bydel og antall rom.

Bydel	1-roms*	2-roms*	3-roms	4-roms	5+-roms	Totalt
1 BGO	198	161	37	17	3	416
2 BGA	64	130	15	8	5	222
3 BSA	61	96	23	7	1	188
4 BSH	25	35	3			63
5 BFR	89	127	20	13	1	250
6 BUN	47	1				48
7 BVA	0	65	2	1		68
8 BNA	21	25		1	1	48
9 BBJ	101	51	18	12	3	185
10 BGR	61	37	11	7	1	117
11 BSR	23	132	8	9	3	175
12 BAL	47	84	25	12	4	172
13 BOS	67	63	11	5		146
14 BNS	85	75	22	6	12	200
15 BSN	37	119	30	13	10	209
Totalt	926	1201	225	111	44	2507

Kilde: Bydelenes boligbehovskartlegging uke 48, 2022

* både ordinære boliger og samlokaliserte boliger

Behovet er ulikt fordelt i bydelene. Bydel Gamle Oslo har for eksempel 416 husstander med behov for kommunal bolig, mens bydelene Nordre Aker og Ullern har registrert 48 hver. Bydelens størrelse, demografi, antall kommunale boliger og utfordringer med å kunne prioritere ulike målgrupper, er forhold som kan forklare disse forskjellene.

Størst er økningen i behov for ett- og toroms boliger. 12 av 15 bydeler har kartlagt et større behov for denne boligstørrelsen enn tidligere. Størst er økningen i bydelene Alna og Grünerløkka, med henholdsvis 78 og 69 flere enn i 2020. I Bydel Frogner har behovet for små boliger blitt redusert med 177 siden forrige kartlegging.

Boligbehovskartleggingen viser at rundt 68 prosent av de registrerte husstandene kan bo i en ordinær kommunal bolig. Rundt 300 av disse bør bo i et bomiljø som har en høyere grad av toleranse enn normalt, mens 300 bør skjermes mot bomiljø som kan være mer belastet, for eksempel i noen heleide kommunale bygårder. De resterende 1 086 husstandene kan bo hvor som helst. Videre viser kartleggingen at 809 husstander er i behov av ulike type samlokaliserte boliger. Tabellen under viser hvordan behovet fordeler seg på boligtype for den enkelte bydelen.

Tabell 4.3: Kartlagt brutto boligbehov, fordelt på bydel og boligtype.

Bydel	Ordinær bolig	Ordinær bolig, ikke heleid kommunal gård	Ordinær bolig i bomiljø med mer aksept	Småhus uten base, skjermet beliggenhet	Samlokalisert bolig uten base	Samlokalisert bolig med base, delvis bemanning ordinært bomiljø	Samlokalisert bolig med base, delvis bemanning, skjermet bomiljø	Samlokalisert bolig med base, døgnbemanning, ordinært bomiljø	Samlokalisert bolig med base, døgnbemanning, skjermet bomiljø
1 BGO	221	58	39	*	*	44	16	11	24
2 BGA	106	21	47		*	15	8	12	12
3 BSA	91	*	31		*	8	19	*	34
4 BSH	12	12	16	*		9		9	*
5 BFR	145	19	31			21	7	16	11
6 BUN	26		*			*		7	7
7 BVA	8	5	5			21	10	8	11
8 BNA	7	*	7	*		8	*	17	*
9 BBJ	27	38	67	*		9	16	14	11
10 BGR	79	7	9		*	7	5	5	*
11 BSR	40	23	6	*		32	26	17	30
12 BAL	51	62	*	*	*	27	16	5	*
13 BOS	79	6	14	*		11	12	11	11
14 BNS	53	51	16		*	35	13	27	*
15 BSN	141	*	9	*	*	23	8	9	15
Totalt, 2507	1086	307	305	14	10	274	160	171	180

* Bydelen har boligbehov for denne gruppen, men antall er anonymisert da det er færre enn 5

Kilde: Bydelenes boligbehovskartlegging uke 48, 2022

Økningen i antall registrerte fra 2020 til 2022 på 154 husstander, fordeler seg ganske jevnt i forhold til om de kan bo i ordinær eller samlokalisert bolig. Nytt for årets kartlegging er at 14 husstander er anbefalt å bo i småhus beliggende i skjermede boområder. De øvrige som er registrert med behov for samlokalisert bolig er, i tillegg til grad av bemanning, også anbefalt om boligen kan ligge i ordinære bomiljøer eller om de bør ligge mer skjermet.

4.3 Boligbehov til husstander med rusproblemer og samtidige rus- og psykiske helseproblemer

I boligbehovskartleggingen ble det registrert 309 husstander med rusproblemer og 573 med samtidige rus- og psykiske helseproblemer. Disse deles inn i 7 grupper basert på deres behov for boligtype og grad av bemanning og oppfølging i boligen.

Tabell 4.4: Anbefalt boligtype for 882 personer med rusproblemer og rus- og psykiske helseproblemer, fordelt på bydel.

	Ordinær bolig	Ordinær bolig, ikke heleid kommunal gård	Ordinær bolig i bomiljø med mer aksept	Småhus uten base, skjermet beliggenhet	Samlokalisert bolig med base, delvis bemanning, ordinært bomiljø	Samlokalisert bolig med base, delvis bemanning skjermet bomiljø	Samlokalisert bolig med base, døgnbemanning, skjermet bomiljø
Gruppe	1	1	2	3	4	5	6 og 7
1 BGO	18	14	31	*	27	16	20
2 BGA	26	16	34		16	*	8
3 BSA	20	*	19		5	18	31
4 BSH	*	6	15	*	13	*	*
5 BFR	13	9	18		16	6	10
6 BUN	15		*		8		
7 BVA			5		14	10	8
8 BNA	*	*	*	*	11	*	*
9 BBJ	*	5	16	*	7	15	10
10 BGR	18	*	7		7	*	*
11 BSR	*	17	5	*	8	17	16
12 BAL	*	12	*	*	14	6	*
13 BOS	10	*	9	*	6	12	9
14 BNS	5	7	6		17	12	*
15 BSN	18		7		13	*	10
Totalt, 882	155	93	184	12	182	126	130

* Bydelen har boligbehov for denne gruppen, men antall er anonymisert da det er færre enn 5

Kilde: Bydelenes boligbehovskartlegging uke 48, 2022

Til sammen 438 av de registrerte med rusproblemer og rus- og psykiske helseproblemer er i behov av en samlokalisert bolig med delvis bemanning eller døgnbemanning. Dette er 127 flere enn i 2020.

I tillegg til å ha et rusproblemer og rus- og psykiske helseproblemer, har 212 av de 882 kartlagte husstandene også et somatisk helseproblem. Dette vil kunne påvirke både boligtype, bemanning og nødvendig oppfølging både nå og i nær fremtid.

Tabell 4.5: Anbefalt boligtype for 212 personer med rusproblemer og rus- og psykiske helseproblemer som primærkjennetegn og tillegg av somatiske helseproblemer, fordelt på bydel.

	Ordinær bolig	Ordinær bolig, ikke heleid kommunal gård	Ordinær bolig i bomiljø med mer aksept	Småhus uten base, skjermet beliggenhet	Samlokalisert bolig med base, delvis bemanning, ordinært bomiljø	Samlokalisert bolig med base, delvis bemanning skjermet bomiljø	Samlokalisert bolig med base, døgnbemanning, skjermet bomiljø
Gruppe	1	1	2	3	4	5	6 og 7
1 BGO	*		6		12	6	7
2 BGA	*	*	7		7	*	*
3 BSA	*		*		*	7	24
4 BSH	*				*		
5 BFR			*		*	*	
6 BUN							
7 BVA			*		*	*	
8 BNA			*	*	11	*	*
9 BBJ	*	*	*		*	*	*
10 BGR	*						*
11 BSR	*	*			*	*	7
12 BAL			*	*	5	*	
13 BOS			*		*	8	*
14 BNS			*		6	*	
15 BSN	*		*				7
Totalt, 212	13	5	33	*	60	42	57

* Bydelen har boligbehov for denne gruppen, men antall er anonymisert da det er færre enn 5

Kilde: Bydelenes boligbehovskartlegging uke 48, 2022

Registrering av boligbehov for personer med somatikk i tillegg til rusproblemer og rus- og psykiske helseproblemer viser at 75 prosent er i behov av samlokalisert bolig med bemanning.

Det er første gang bydelene har hatt fokus på å kartlegge boligbehovet til personer med somatikk i tillegg til rusproblemer og rus- og psykiske helseproblemer.

4.4 Boligbehov til husstander med psykiske helseproblemer

I boligbehovskartleggingen ble registrert 521 husstander med psykiske helseproblemer som er i behov kommunal bolig i 2022 og 2023. Av disse kan 320 bo i ordinær bolig, mens 201 anbefales samlokalisert bolig med eller uten bemanning.

Tabell 4.6: Behov for samlokalisert bolig for 201 personer med psykiske helseproblemer, fordelt på bydel.

Bydel	Sam-lokalisert bolig uten base	Sam-lokalisert bolig med base, delvis bemanning, ordinært bomiljø	Sam-lokalisert bolig med base, delvis bemanning skjermet bomiljø	Sam-lokalisert bolig med base, døgnbemanning, ordinært bomiljø	Sam-lokalisert bolig med base, døgnbemanning, skjermet bomiljø
1 BGO		11	*	5	5
2 BGA		5	*	*	*
3 BSA	*	*	*	*	*
4 BSH		*			*
5 BFR		*	*	*	
6 BUN				*	
7 BVA		5			
8 BNA		*		9	
9 BBJ		*	*	*	
10 BGR		*	*	*	
11 BSR		*	7	*	8
12 BAL		10	10	*	*
13 BOS		*		5	*
14 BNS	*	20	*	19	
15 BSN	*	6	5	*	*
Totalt, 201	*	76	34	58	30

* Bydelen har boligbehov for denne gruppen, men antall er anonymisert da det er færre enn 5

Kilde: Bydelenes boligbehovskartlegging uke 48, 2022

Det har også hos denne målgruppen vært en økning i behov av samlokaliserte boliger med bemanning. I 2020 ble det registrert 152 husstander men antallet i 2022 var 198.

4.5 Boligbehov til husstander med behov for tilrettelagt bolig

Det ble i boligbehovskartleggingen registrert 241 antall husstander med behov for tilrettelagt bolig i 2022 og 2023, 155 med fysisk funksjonsnedsettelse og 86 med utviklingshemming. 127 av disse kan bo i ordinær bolig mens 114 anbefales samlokalisert bolig med ulik grad av bemanning.

Tabell 4.7: Behov for samlokalisert bolig til 114 personer med behov for tilrettelagt bolig, fordelt på 44 personer med fysiske funksjonsnedsettelse (HC) og 70 utviklingshemmede (PU), fordelt på bydel.

Bydel	Sam-lokalisert bolig uten base		Sam-lokalisert bolig med base, delvis bemanning ordinært bomiljø		Sam-lokalisert bolig med base, delvis bemanning skjermet bomiljø		Sam-lokalisert bolig med base, døgnbemanning, ordinært bomiljø		Sam-lokalisert bolig med base, døgnbemanning, skjermet bomiljø	
	HC	PU	HC	PU	HC	PU	HC	PU	HC	PU
1 BGO				*				*		
2 BGA							*			
3 BSA			*							*
4 BSH									*	
5 BFR			8					5	*	
6 BUN							*	*		7
7 BVA				*				5		
8 BNA					*					
9 BBJ			*	*				10		
10 BGR							*		*	
11 BSR			17		*		*	9	*	*
12 BAL				*						
13 BOS				*		*		5		
14 BNS		*	*					*		*
15 BSN				*				*		*
Totalt, 114		*	28	12	*	*	8	44	6	12

* Bydelen har boligbehov for denne gruppen, men antall er anonymisert da det er færre enn 5

Kilde: Bydelenes boligbehovskartlegging uke 48, 2022

Antall husstander med utviklingshemming har holdt seg stabil siden forrige kartlegging, mens det har vært en nedgang i registrerte med fysiske funksjonsnedsettelse. Det er registrert mer enn 100 færre med behov for samlokaliserte boliger i 2022 enn i 2020. Denne nedgangen er i hovedsak i Bydel Frogner.

4.6 Netto boligbehov

Boligbehovskartleggingen angir brutto boligbehov, og tar ikke høyde for hvor mange av de kartlagte som vil få tildelt en kommunal bolig i løpet av 2023, og på den måten dekket sitt boligbehov. Det finnes ingen sikker metode for å angi et reelt nettobehov, men noen forhold og trender kan imidlertid bidra til å si noe om dette.

Gjennomstrømning i den kommunale boligmassen

I 2022 klargjorde Boligbygg Oslo KF 1 551 boliger for ny utleie. Tallet er fratrukket Omsorg+ boliger. Dette tilsvarer en turnover på rundt 14 prosent. Legges det til grunn, kan nettobehovet for antall boliger samlet angis til i overkant av 950. Dette estimatet gir imidlertid bare en overordnet indikasjon, da det ikke tas hensyn til hvorvidt de boligene som ledigstilles tilfredsstillende de behovene de registrerte har. Verken i forhold til størrelse, beliggenhet eller boligtype. Det er heller ikke tatt hensyn til det antall flyktninger Oslo kommune skal bosette i kommunal bolig i 2023.

Bosetting av flyktninger

I 2023 skal Oslo kommune bosette 2 000 flyktninger. Disse kommer i tillegg til de husstandene som ble registrert inn i boligbehovskartleggingen i uke 48 i 2023.

Tabell 4.8: Oslo kommunes flyktningkvote i 2023 fordelt på bydel.

Bydel	Kvote flyktninger 2023
1 BGO	180
2 BGA	210
3 BSA	150
4 BSH	115
5 BFR	100
6 BUN	100
7 BVA	110
8 BNA	160
9 BBJ	130
10 BGR	80
11 BSR	100
12 BAL	100
13 BOS	140
14 BNS	120
15 BSN	100
Ikke endelig fordelt	195
Totalt	2000

Det foreligger ikke informasjon om hvor mange av disse som bør bo i en kommunal bolig eller om det kan fremskaffes egnet bolig på det private leiemarkedet. Man vet heller ikke ennå hvordan disse 2 000 personene fordeler seg i forhold til husstandssammensetning, og dermed heller ikke i forhold til behov for boligstørrelse. Det er også ukjent om noen av disse er i behov av samlokaliserte boliger med eller uten bemanning. Basert på informasjon fra bydelene, er det imidlertid påregnelig at en del av disse bør bo i kommunal bolig, og på den måten vil øke nettobehovet noe.

Omstillingsbehov i den kommunale boligmassen

Deler av nettobehovet for kommunale boliger vil bli dekket av den naturlige gjennomstrømningen i eksisterende kommunale boligmasse. Som beskrevet nærmere i kapittel 3.5, melder bydelene at det likevel ikke nødvendigvis er samsvar mellom det som ledigmeldes og de husstandene som er i behov av bolig. Både når det gjelder størrelse, beliggenhet og type bolig. Noen bydeler melder å ha for få boliger, noen mangler ett- og toroms, mens andre melder å ha for få store familieboliger. Andre bydeler melder at mengden er passende, men at de boligene som ledigstilles, likevel ikke alltid har de kvalitetene det er behov for. Dette kan resultere i at boliger blir stående tomme lenge, at noen husstander blir boende lenge i uegnede boliger eller i midlertidige boliger og at noen i noen tilfeller blir tildelt en bolig som ikke er fullt ut egnet.

Det alle bydelene enes om er at det er et stort behov for flere samlokaliserte boliger med ulik grad av bemanning. Spesielt for personer med rusproblemer og rus- og psykiske helseproblemer. I intervjuer har bydelene ønsket at denne type boliger er byomfattende og driftes sentralt. Dette vil gi mulighet for adekvat ressursbruk, både når det gjelder forvaltning og drift, samt sosialfaglig kompetanse.

5 Fremskrivning av vanskeligstilte på boligmarkedet og behov for kommunale boliger frem mot 2030

5.1 Bakgrunn for fremskrivningen

I dette kapittelet har vi foretatt to fremskrivinger:

- Fremskrivning av antall personer som kommer inn under betegnelsen vanskeligstilte på boligmarkedet.
- Fremskrivning av behov for kommunale boliger.

For begge prognosene lager vi fremskrivinger for perioden 2023 til og med 2030.

Befolkningsfremskrivning for Oslo frem mot 2030

Både fremskrivningen av vanskeligstilte på boligmarkedet og kommunale boliger er basert på prognoser over utviklingen i antall innbyggere i Oslo. I våre fremskrivinger har vi benyttet befolkningsprognoser utviklet av Byrådsavdeling for finans og som sist ble oppdatert i oktober 2022.²⁰ Byrådsavdeling for finans lager hvert år en oppdatert befolkningsfremskrivning i tre alternativer (et mellom-, lav- og høyalternativ). Mellomalternativet er Oslo kommunes hovedalternativ og er befolkningsgrunnlaget som vi har benyttet i fremskrivningen av vanskeligstilte på boligmarkedet og for fremskrivning av kommunale boliger.

Fremskrivinger vil alltid være beheftet med usikkerhet, siden en prognosemodellmodell basert på befolkningsfremskrivinger fremskriver dagens trender og kan ikke fange opp trendbrudd og uventede hendelser. Generelt kan man si at usikkerheten er økende jo lenger ut i fremskrivingsperioden man går.

En definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet

I fremskrivningen av vanskeligstilte på boligmarkedet legger vi til grunn definisjonen som er brukt i SSB-rapporten Vanskeligstilte på boligmarkedet (Thorsen 2017).²¹ Vanskeligstilte på boligmarkedet er definert som de i befolkningen som lever i lavinntekt og som i tillegg er trangbodd og/eller har høy gjeldsbelastning (ibid. 13ff. Jfr. definisjon 1). Personer med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert. Lavinntekt er i denne sammenheng definert som 60 prosent av medianinntekt i befolkningen eller lavere, og trangboddhet er avgrenset til å omfatte husholdninger med boareal på 20 kvm eller mindre per person. Høy gjeldsbelastning er definert som husholdninger med en total gjeld som er minst tre ganger større enn husholdningens samlede inntekt før skatt.

Denne definisjonen av vanskeligstilte på boligmarkedet har vi benyttet fordi den i stor grad dekker den potensielle målgruppen for kommunal bolig eller annen boligsosial bistand fra kommunen.

5.2 Flere vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo frem mot 2030

Tabell 5.2.1 viser fremskrivningen av antall vanskeligstilte på boligmarkedet frem mot 2030. Fremskrivningen er basert på Oslo kommunes befolkningsfremskrivning og andelen av befolkningen som er antatt å være vanskeligstilt på boligmarkedet. I analyser gjort av SSB (Thorsen 2017) er denne andelen beregnet til å utgjøre om lag seks prosent av befolkningen i Oslo. I fremskrivningen forutsettes det at andelen vanskeligstilte holder seg stabil på seks prosent over hele perioden 2023–2030.

Befolkningen i Oslo er forventet å øke til 742 919 innbyggere i 2030, noe som tilsvarer en befolkningsvekst på fem prosent, eller 37 239 personer, frem til 2030. Befolkningsøkningen på fem prosent innebærer at vi i samme

²⁰ Byrådsavdeling for finans. (2022). *Befolkningsfremskrivning for Oslo 2022–2050*. Oslo Kommune

²¹ Thorsen, Lotte Rustad (2017) «Vanskeligstilte på boligmarkedet - Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet». *SSB Rapporter* 2017/6

periode vil kunne få en tilsvarende økning i vanskeligstilte på boligmarkedet på fem prosent, fra 42 341 til 44 575 personer.

Tabell 5.2.1: Fremskriving av befolkningen og antall vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo for perioden 2023–2030.

År	Befolkning	Hvorav antatt andel vanskeligstilte på boligmarkedet	Antall vanskeligstilte på boligmarkedet
2023	705 680	6,0 %	42 341
2024	710 778	6,0 %	42 647
2025	716 249	6,0 %	42 975
2026	721 805	6,0 %	43 308
2027	727 155	6,0 %	43 629
2028	732 437	6,0 %	43 946
2029	737 715	6,0 %	44 263
2030	742 919	6,0 %	44 575

5.3 Behov for 700 flere kommunale boliger innen 2030

Tabell 5.3.1 viser fremskriving av behovet for kommunale boliger per år frem til 2030, dersom dagens andel på 18,9 boliger per 1 000 innbyggere skal opprettholdes.

For å opprettholde dagens andel må det tilkomme om lag 700 flere kommunale boliger i løpet av perioden 2023–2030. Det tilsvarer i overkant av 100 nye boliger i gjennomsnitt hvert år frem mot 2030.

Tabell 5.3.1: Fremskriving av behov for kommunale boliger frem mot 2030 for å opprettholde dagens nivå på 18,9 kommunale boliger per 1 000 innbygger.

År	Befolkning	Behov for kommunale boliger
2023	705 680	13 337
2024	710 778	13 434
2025	716 249	13 537
2026	721 805	13 642
2027	727 155	13 743
2028	732 437	13 843
2029	737 715	13 943
2030	742 919	14 041

5.4 Videreutvikling av prognosene – Veien videre

I dette underkapittelet kommer vi med innspill til hvordan fremskriving av vanskeligstilte på boligmarkedet og fremskrivingen av behov for kommunale boliger kan videreutvikles og forbedres til neste temaplan. Vi foreslår at fremskriving av antall kommunale boliger sees opp imot forventet antall vanskeligstilte på boligmarkedet, samt at modellen for vanskeligstilte på boligmarkedet oppdateres og eventuelt videreutvikles spesifikt for Oslo.

Avslutningsvis vil vi også peke på muligheter for videre analyser, og behovet for å gjøre mulighetsanalyser basert på ulike data om bolig. Dette er ikke et uttømmende analyseopplegg, men innspill til momenter som kan være nyttig å utforske nærmere.

Behov for å se kommunale boliger i sammenheng med vanskeligstilte på boligmarkedet

I en videreutvikling av prognosene kan det være nyttig å se *behov for kommunale boliger* mer i sammenheng med andelen av befolkningen i Oslo som er forventet å være *vanskeligstilt på boligmarkedet*. For fremskrivingen av kommunale boliger benyttes det i dag en brøk på 18,9 boliger per 1 000 innbygger. Dette skal sikre at dagens nivå opprettholdes frem i tid og med forventet økt befolkning.

Vi tror imidlertid at det vil være mer hensiktsmessig at man estimerer behovet for kommunale boliger ut fra antall personer som er forventet å være vanskeligstilt på boligmarkedet enn å ta utgangspunkt i den generelle befolkningsutviklingen. Mens befolkningsfremskrivingen for Oslo viser en jevn økt i antall innbyggere, kan antallet som er vanskeligstilt på boligmarkedet ha større variasjoner og kanskje også en annen utvikling enn den øvrige befolkningen. En fremskriving som er fokusert på vanskeligstilte på boligmarkedet vil kunne gi mer presist datagrunnlag for å beregne behovet for kommunale boliger enn å se til utviklingen i totalbefolkningen.

Analyse av vanskeligstilte på boligmarkedet

I dagens opplegg benyttes en konstant andel på 6 prosent som estimat på andelen av befolkningen som er vanskeligstilt på boligmarkedet. Denne konstanten kommer fra SSBs analyserapport om vanskeligstilte på boligmarkedet (Thorsen 2017). SSB rapporten gir etter vår mening et godt utgangspunkt for å fremskrive vanskeligstilte på boligmarkedet. Samtidig ser vi behov for at modellen til SSB, som er fra 2017, oppdateres med nye data og at modellen eventuelt justeres med flere eller andre variabler dersom man ser nye utviklingstrekk.

SSBs modell er utviklet for landet som helhet, det kan være særegne forhold ved Oslo som SSBs modell ikke fanger og som det kan være lurt å utforske nærmere. Dette vil være mulig gjennom Velferdsetatens tilgang til SSBs tjeneste Microdata.no, som gjør oss i stand til å kunne reprodusere SSBs modell kun for Oslo.

Mulighetsanalyse og utvikling analyseopplegg for fremskrivinger av behov for kommunale boliger

Ser man utenfor dagens innretning av temaplanen, kan det være nyttig å vurdere om man skal gjennomføre en mulighetsanalyse. En mulighetsanalyse, eller *proof-of-concept* (POC), går ut på å først kartlegge Velferdsetatens mulighetsrom i form av potensielle datakilder og metoder. Deretter å teste ut ny bruk av eksisterende data, vurdere alternative eller supplerende datakilder og flere eller andre statistiske metoder for fremskrivinger. Eksempelvis kan tilgang til boligdata og bostøtte fra kommunale fagsystemer supplere eksterne registerdata som Microdata.no, og være med å gi mer detaljerte analyser som gir bedre fremskrivinger av behovet for kommunale boliger. Historiske data fra kommunens fagsystemer er en viktig kilde i arbeidet med mer treffsikre prognoser. Velferdsetaten har nylig utarbeidet prognoser for sosialhjelpsutbetaling for inneværende år, og benyttet da data fra perioden 1992 og fremover.

I en mulighetsanalyse vil det også være nyttig å se nærmere på ulike måter å måle vanskeligstilte på boligmarkedet og å se hvordan ulike definisjoner slår ut på fremskrivingene av behov for kommunale boliger. Vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo kan skille seg fra lignende grupper i andre kommuner og Oslo som storbykommune kan ha utviklingstrekk som ikke fanges opp i SSBs nasjonale modell for vanskeligstilte på boligmarkedet (Thoresen 2017).

I en mulighetsanalyse bør man også foreta en vurdering av prognosemodellenes prediksjonsstyrke, det vil si hvor godt modellene treffer på fremskrivingene når de sammenlignes med faktisk utvikling. Fremskrivingene i temaplanen skal ha gyldighet for flere år frem i tid og det nødvendiggjør en strategi for kvalitetssikring av modellene.

En mulighetsanalyse bør kunne ut i et forslag til analyseopplegg for hvordan fremskrivinger og prognosemodeller bør benyttes i fremtidige temaplaner.