

Rapport 17

Kjøp og spredning av kommunale boliger

2024



Integritet og verdiskaping

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter i 2024

Rapport 1/2024	Vedlikehold og fornyelse av vann- og avløpsnettet
Rapport 2/2024	Eierskapskontroll av Oslobolig AS
Rapport 3/2024	Grønne anskaffelser – klima- og miljøkrav
Rapport 4/2024	Regnskapsrevisjonen 2023 – Oppsummering av utvalgte undersøkelser
Rapport 5/2024	Økonomisk stønad til store barnefamilier
Rapport 6/2024	Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder Bydel Grorud og Bydel Ullern
Rapport 7/2024	Overordnet styring og koordinering av overvannshåndtering
Rapport 8/2024	Næringsetatens kontroll av skjenkesteder
Rapport 9/2024	Kontraktsoppfølging helse og omsorg
Rapport 10/2024	Grønn material- og energibruk i nybygg
Rapport 11/2024	Teknisk informasjonssikkerhet i Elvia AS
Rapport 12/2024	Ytringskultur i Oslo kommune
Rapport 13/2024	Byråders habilitet
Rapport 14/2024	Kontraktsoppfølging i Fornebubanen
Rapport 15/2024	Eierskapskontroll av Nasjonalt kommunesamarbeid for 110 sentralene IKS
Rapport 16/2024	Arbeidsintegrering av flyktninger

Du finner mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter på
www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen av kjøp og spredning av kommunale boliger. Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 29. januar 2024 (sak 10) og tilhører området bærekraftig kommune i *Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024–2028*, som bystyret behandlet 19. juni 2024 (sak 173).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Undersøkelsen er utført delvis som en forvaltningsrevisjon og delvis som en kartlegging. Prosjektet er gjennomført av revisjonsrådgiver Erik-André Høgseth Haavind som prosjektleder og seniorrådgiver Stig Eliassen som prosjektmedarbeider.

Vi vil takke Boligbygg Oslo KF, Byrådsavdeling for kultur og næring, Leieboerforeningen og Velferdsetaten for nødvendig bistand i gjennomføringen av prosjektet.

06.12.2024

Hilde Ludt (sign.)
avdelingsdirektør

Erik-André Høgseth Haavind (sign.)
revisjonsrådgiver

Innhold

Hovedbudskap	6
Sammendrag.....	6
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensinger	10
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
1.6 Rapportens oppbygning.....	10
2 Oslos kommunale boligsektor	12
2.1 Tildeling og finansiering.....	12
2.2 Kommunale boliger utenfor Boligbyggs portefølje.....	13
2.3 Gjennomgang av interne kontrollrutiner i Boligbygg 2023.....	13
3 Kjøp og spredning av kommunale boliger	15
3.1 Revisjonskriterier	15
3.2 Faktabeskrivelse	15
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger	29
4 Byrådens oppfølging av måloppnåelse	30
4.1 Revisjonskriterier	30
4.2 Faktabeskrivelse	30
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger	32
5 Forklaringer på status på måloppnåelse	33
6 Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	34
6.1 Konklusjoner	34
6.2 Oppsummering	34
6.3 Anbefalinger	34
7 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse	35
7.1 Byråden for kultur og næring	35
7.2 Boligbygg.....	36
Referanser... ..	39
Tabelloversikt	41
Figuroversikt	42
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	43

Vedlegg 2 Metode	47
Vedlegg 3 Uttalelse til rapporten fra byråden for kultur og næring.....	51
Vedlegg 4 Uttalelse til rapporten fra Boligbygg Oslo KF	54

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt Boligbygg Oslo KFs arbeid med kjøp og spredning av ordinære kommunale boliger, og byråden for kultur og nærings målstyring av foretaket.

Boligbygg Oslo KF (heretter Boligbygg) hadde flere ordinære kommunale boliger i 2024 enn i 2020. Foretaket kan vise til aktivitet som bidrar til spredning av boligene. Det er en målkonflikt mellom å kjøpe nok boliger for å dekke bydelenes behov og økt spredning mellom bydelene. Foretaket ser ikke spredning som et selvstendig mål. Dette og prioritering av kjøp av små og mellomstore gårder kan samlet sett gi risiko for at Boligbygg ikke ivaretar spredningshensynet i tilstrekkelig grad, og at ikke alle bydelenes behov blir ivare tatt.

Byråden for kultur og næring hadde ikke i tilstrekkelig grad god målstyring av Boligbyggs arbeid med spredning av boligporteføljen. Byråden har ikke uttrykt sine forventninger til spredning av porteføljen eller innhentet resultatinformasjon om utviklingen på området. Behovet for avklaring av forventninger til dette arbeidet forsterkes av målkonflikten mellom spredning og bydelenes behov. Samlet sett gir dette risiko for at byråden ikke fanger opp og setter inn nødvendige tiltak ved manglende måloppnåelse.

Sammendrag

Et viktig boligsosialt virkemiddel er kommunale boliger. De skal blant annet gi et trygt bosted for personer som ellers ville hatt vanskeligheter med å finne bolig på det private markedet. Det er boliger kommunen enten eier eller har leid inn. De fleste kommunale boliger er ordinære boliger, enten plassert i kommunalt eide bygg eller i private borettslag og sameier. Boligbygg Oslo KF har som formål å fremskaffe boliger til de målgrupper kommunen til enhver tid ønsker å tilgodese med boliger.

25. januar 1995 (sak 5) sluttet bystyret seg til spredning av kommunale boliger som et langsiktig mål ved behandling av bystyremelding nr. 2 1994 *Ny strategi i boligpolitikken*. Kommunale føringer om spredning av boliger har siden kommet til uttrykk i byrådssak 43/13 *Nytt Munch-museum med Stenersensmuseets samlinger*, byrådssak 87/14 *Kjøp av boligportefølje* og den videre bystyrebehandlingen av byrådssakene, samt temaplaner for Oslo kommunes behov for kommunale boliger.

Kommunerevisjonen har undersøkt følgende problemstillinger:

- Hvordan er måloppnåelsen for arbeidet med å kjøpe tilstrekkelig mange ordinære kommunale boliger med god spredning?
- Hvordan kan status for måloppnåelse forklares?

Forvaltningsrevisjonen baserer seg i all hovedsak på dokumentgjennomgang, statistikk fra Boligbyggs saksbehandlingssystem og intervjuer. Hoveddelen av datainnsamlingen har pågått i perioden fra juni 2024 til september 2024. Undersøkelsesperioden er fra 2020 til mai 2024.

Revisjonskriteriene for undersøkelsen er blant annet utledet fra kommuneloven, Kommuneplan for Oslo 2018 *Vår by, vår framtid – En grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle*, byrådssak 1036/2022 *Instruks for virksomhetsstyring* og temaplaner for Oslo kommunes behov for kommunale boliger.

Sentrale vurderinger

Kjøp og spredning av ordinære kommunale boliger

Undersøkelsen viser at Boligbygg hadde 471 flere ordinære kommunale boliger i 2024 enn i 2020. Samtlige bydeler meldte at de hadde behov for flere ordinære kommunale boliger enn det Boligbygg hadde i sin portefølje i perioden 2020–2024.

Boligbygg har etablert et system som kan bidra til å øke antall kommunale boliger basert på bydelenes behov. Foretaket har blant annet tatt inn mål fra temaplanen for Oslo kommunes behov for kommunale boliger i sine strategiske dokumenter. Boligbygg har også kontakt med bydelene i kjøpsaker i tillegg til faste møtepunkter.

Oversikten over behovsdekningen i bydelene og utvikling i antall kommunale boliger over tid indikerer at foretaket har prioritert kjøp av boliger i enkelte bydeler med relativt lav behovsdekning.

Analysen viser at enkelte av bydelene med størst udekket behov også er blant bydelene med flest kommunale boliger. Det innebærer en målkonflikt mellom å kjøpe nok boliger for å dekke bydelenes behov og økt spredning mellom bydelene. Dette gjelder for eksempel Gamle Oslo og Grünerløkka.

Spredning av ordinære kommunale boliger er omtalt i foretakets sentrale strategiske dokumenter og rutiner og i saksinnstillinger i konkrete kjøp. Spredningssynet er også en del av dialogen mellom Boligbygg og bydelene. Analysen av endringer i antall boliger mellom delbydelene indikerer at foretaket prioriterer kjøp av nye boliger i delbydeler med lavere konsentrasjon av boliger. I delbydelene med høyest konsentrasjon, Torshov og Nedre Tøyen, er antall boliger redusert fra 2020 til 2024.

Undersøkelsen viser at Boligbygg ikke ser geografisk spredning av kommunale boliger som et selvstendig mål. Kommunerevisjonen vil peke på at dette og foretakets strategi om å prioritere kjøp av små og mellomstore gårder samlet sett kan gi risiko for at Boligbygg ikke ivaretar spredningssynet i tilstrekkelig grad, og at ikke alle bydelenes behov blir ivarettatt. Det er fordi omfanget av slike gårder varierer mellom bydelene.

Byrådets oppfølging av måloppnåelse

Byrådet har vedtatt kriterier for forkjøp av leiegårder. Et av disse kriteriene gjelder spredning av kommunale boliger. Det fremkommer et mål om å spre disse over hele byen og internt i den enkelte bydel. Kommunerevisjonen kan ikke se at byråden har gitt uttrykk for sine forventninger til foretakets måloppnåelse på dette området.

Byråden for kultur og næring har sikret seg rapportering om blant annet kjøp av boliger og mindreforbruk på kjøp av boliger i foretaksmøter og årsberetninger samt kjøpsprognoser i 2. tertialrapport. Hvorvidt foretaket har brukt opp tildelte kjøpsmidler, har vært en sentral forutsetning i byrådets målstyring av foretaket. Rapporteringen om mindreforbruk i årsberetningene fremstår som ufullstendig. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at byrådsavdelingen mener den har vært informert om foretakets fremtidige kjøpsforpliktelser.

Etter Kommunerevisjonens vurdering har byråden ikke i tilstrekkelig grad hatt god målstyring av Boligbyggs arbeid med spredning av boligporteføljen. Byrådsavdelingen har i liten grad innhentet informasjon om utviklingen når det gjelder spredning. Dette gir risiko for at byråden ikke fanger opp og setter inn nødvendige tiltak ved manglende måloppnåelse.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at Boligbygg vurderer tiltak for å tydeliggjøre hvordan foretaket kan bidra til økt spredning av boligporteføljen.

Kommunerevisjonen anbefaler at byråden for kultur og næring avklarer sine forventninger til spredning i boligporteføljen og formidler disse til Boligbygg.

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for kultur og næring og Boligbygg. I kapittel 7 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene til rapporten. Uttalelsene ligger i sin helhet i vedlegg 3 og 4.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Et viktig boligsosialt virkemiddel er kommunale boliger. De skal blant annet gi et trygt bosted for personer som ellers ville hatt vanskeligheter med å finne bolig på det private markedet. Det er boliger kommunen enten eier eller har leid inn. De fleste kommunale boliger er ordinære boliger, enten plassert i kommunalt eide bygg eller i private borettslag og sameier.

Forvaltning og drift av kommunale boliger ble i 2002 samlet fra 40 ulike virksomheter til ett foretak, Boligbygg. Ved denne endringen fikk bydelene samtidig tildelingsrett i egen bydel for ordinære boliger. Tidligere var tildelingene byovergripende.

Boligbygg skal være et sosialt virkemiddel for å fremskaffe boliger til de målgrupper kommunen til enhver tid ønsker å tilgodese med boliger. Foretaket skal eie og forvalte boliger på vegne av Oslo kommune etter forretningsmessige prinsipper. Boligbygg kjøper ordinære boliger til vanskeligstilte i markedet og andre typer boliger, blant annet samlokaliserte boliger og Omsorg+-boliger. Per 24. mai 2024 hadde Boligbygg 10 103 ordinære kommunale boliger i sin portefølje.

Brattbakk og Hagen mfl. (2015) argumenterer for at boligmangelen i Oslo begrenser kommunens handlefrihet og fører til dårligere bomiljøer i de kommunale gårdene. Boligknappheten betyr ifølge forfatterne at kommunen må prioritere de mest vanskeligstilte gruppene, noe som gjør det vanskelig å sørge for gode og blandede bomiljøer uten sterk konsentrasjon av for eksempel rusavhengige med psykiske lidelser.

25. januar 1995 (sak 5) sluttet bystyret seg til spredning av kommunale boliger som et langsiktig mål ved behandling av bystyremelding nr. 2 1994 *Ny strategi i boligpolitikken*. Da lå de kommunale boligene særlig i bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene. Kommunale føringer om spredning av kommunale boliger har siden kommet til uttrykk blant annet i byrådssak 43/13 *Nytt Munch-museum med Stenersensmuseets samlinger* og i byrådssak 87/14 *Kjøp av boligportefølje*, samt den videre bystyrebehandlingen av byrådssakene. I henhold til sakene skulle kjøp av nye boliger bidra til geografisk spredning blant annet ved at Bydel Gamle Oslo fikk anledning til å tildele boliger på tvers av bydelsgrensene. Spredning av kommunale boliger har det siste tiåret også vært et mål i Oslo kommunes boligbehovsplaner og temaplaner for kommunens boligbehov.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å informere kontrollutvalget og bystyret om status for måloppnåelse i arbeidet med å kjøpe tilstrekkelig mange ordinære kommunale boliger med god spredning.

Problemstillingene i undersøkelsen er som følger:

- Hvordan er måloppnåelsen for arbeidet med å kjøpe tilstrekkelig mange ordinære kommunale boliger med god spredning?
- Hvordan kan status for måloppnåelse forklares?

1.3 Avgrensinger

Undersøkelsen omfatter kun ordinære kommunale boliger i Boligbyggs portefølje. Det vil si at boligtyper som samlokaliserte boliger, tilvinningsboliger, UngBolig eller andre spesialtilpassede boliger ikke omfattes. Vi har heller ikke undersøkt bydelenes tildelingspraksis og behovsvurderinger for kommunale boliger. I tillegg har vi tatt utgangspunkt i det arbeidet som gjøres innenfor foretakets tildelte rammer. Vi har undersøkt foretakets forvaltning av *boligporteføljen* og ikke vurdert gjennomføringen av enkeltkjøp. Kommunerevisjonen har som del av regnskapsrevisjonen for 2023 gjennomgått uvalgte regnskapstransaksjoner og interne kontrollrutiner i foretaket. Vi har ikke undersøkt Boligbyggs internkontroll for boligkjøp som en del av forvaltningsrevisjonen. En kort oppsummering av regnskapsrevisjonens arbeid er gjengitt i kapittel 2.3.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. I denne undersøkelsen er kriteriene utledet fra følgende kilder:

- kommuneloven
- Kommuneplan for Oslo 2018 *Vår by, vår framtid – En grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle*
- byrådsak 1036/2022 Instruks for virksomhetsstyring
- byrådsak 1127/19 Instruks for styring av Oslo kommunes kommunale foretak i foretaksmøte
- 1237/05 Eierstrategi – de kommunale eiendomsforetakene
- Temaplan for Oslo kommunes behov for kommunale boliger 2024–2033
- Temaplan for Oslo kommunes behov for kommunale boliger 2021–2030
- Planstrategi for Oslo kommune 2020–2023
- Boligbehovsplan 2017–2020

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Boligbygg og byråden for kultur og næring er de reviderte virksomhetene. Undersøkelsen baserer seg i all hovedsak på dokumentgjennomgang, statistikk fra Boligbyggs saksbehandlingssystem og intervjuer. Hoveddelen av datainnsamlingen har pågått i perioden fra juni 2024 til september 2024. Undersøkelsesperioden er fra 2020 til mai 2024. I kapittel 3 presenterer vi utviklingen i antall ordinære boliger fra 2013. Den første problemstillingen er besvart gjennom en forvaltningsrevisjon, mens den andre problemstillingen er besvart gjennom en kartlegging.

Vedlegg 2 inneholder en mer detaljert beskrivelse av metoden.

1.6 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 gir vi kortfattet informasjon om den kommunale boligsektoren i Oslo og en oversikt over boliger som fremleies av bydelene. Kapittel 3 omhandler Boligbyggs arbeid med kjøp og spredning av ordinære kommunale boliger. I kapittel 4 omtaler vi byråden for kultur og nærings arbeid med å fastsette mål og følge opp måloppnåelse for foretakets kjøp. I kapittel 5 har vi sammenfattet informasjon som kan bidra til å forklare status på arbeidet med å kjøpe et

tilstrekkelig antall ordinære boliger med god spredning. Kapittel 6 inneholder Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 7 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene til rapporten. Uttalelsene ligger i sin helhet i vedlegg 3 og 4.

2 Oslos kommunale boligsektor

2.1 Tildeling og finansiering

Tildeling av kommunal bolig i Oslo er regulert i *forskrift om tildeling av kommunal bolig, Oslo kommune, Oslo*. Forskriften skal legge til rette for at vanskeligstilte på boligmarkedet som ikke selv eller ved hjelp av andre aktuelle boligsosiale virkemidler klarer å skaffe egnet bolig, kan få leie en nøktern og egnet kommunal bolig. Forskriftens kapittel 2 inneholder bestemmelser om grunnvilkår og prioritering av søkere som har behov for omsorgsbolig eller særlig tilrettelagt bolig grunnet forhold som fysiske eller psykiske funksjonsnedsettelse, alvorlige psykiske lidelser og alvorlige rusproblemer. Kapittel 3 i forskriften gjelder øvrige søkere. I henhold til § 13 i forskriften skal søkere med det mest påtrengende boligbehovet prioriteres dersom det er flere søkere som oppfyller grunnvilkårene, enn det er ledige boliger. Det vises eksempelvis til at søkere etter kapittel 2 skal prioriteres over søkere etter kapittel 3 dersom søkerne er aktuelle for den samme boligen.

Det er hver enkelt bydel som har ansvaret for å behandle søknader fra og tildele boliger til innbyggere som har behov for bolig etter bestemmelsene i forskriften. Gjeldende praksis er at bydelene tildeler kommunale boliger til egne søkere i egen bydel. Dette innebærer i henhold til *Oslostandard for bomiljø i kommunale boliger* at det er den enkelte bydelen som har ansvaret for beboere, beboersammensetning og det sosiale miljøet.

Boligbygg har som nevnt ovenfor ansvaret for å fremskaffe boliger til aktuelle målgrupper. Foretaket har videre ansvar for drift og vedlikehold av bygningsmassen og forvaltning av leiekontrakter i henhold til husleieloven. Hovedregelen for fastsetting av leie i kommunale boliger er gjengs leie i kombinasjon med en kommunal bostøtteordning som forvaltes av den enkelte bydel. Gjengs leie er definert som gjennomsnittet av leien i alle løpende leieforhold for lignende husrom på lignende vilkår.

Leieinntektene utgjør grunnlaget for foretakets driftsfinansiering. Boligbyggs årlige kjøpsbudsjett og det kommunale tilskuddet for kjøp av kommunale boliger blir fastsatt som følge av bystyrets budsjettvedtak. Boligbygg kunne tidligere søke tilskudd fra Husbanken ved kjøp av kommunale boliger til vanskeligstilte. Tilskuddsordningen ble vedtatt fjernet i statsbudsjettet for 2023, men ble midlertidig gjeninnført i perioden juni–desember 2023 for å stimulere kommunene til fremskaffelse av boliger til flyktninger.

Byrådet har fullmakt til å kjøpe og selge eiendom til en verdi av inntil 50 millioner kroner. Beløpet har ikke vært indeks- eller prisjustert siden 2011. I henhold til Boligbyggs vedtekter er styrets fullmakter til kjøp og salg av eiendom begrenset til de fullmaktene byrådet til enhver tid har. Når det gjelder salg av eiendom, fremkommer det av *Instruks for salg av fast eiendom* at bystyret skal vedta salg av friluftslivseiendommer, eiendommer som er regulert til friområder, eiendommer med strandlinje, idrettsanlegg og eiendommer som er fredet eller regulert til spesialområde bevaring.

2.2 Kommunale boliger utenfor Boligbyggs portefølje

Flere av bydelene har inngått innleieavtaler med ulike aktører som et supplement til boligene som forvaltes av Boligbygg. Tabell 1 viser antall ordinære boliger som var fremleid av bydelene ved årsskiftet 2023/2024.

Tabell 1 Bydelenes fremleide boliger i 2024.

Bydel	Fremleide ordinære boliger
01 Gamle Oslo	70
02 Grünerløkka	140
03 Sagene	0
04 St. Hanshaugen	123
05 Frogner	145
06 Ullern	30
07 Vestre Aker	0
08 Nordre Aker	37
09 Bjerke	21
10 Grorud	21
11 Stovner	60*
12 Alna	72
13 Østensjø	71
14 Nordstrand	26
15 Søndre Nordstrand	76
Totalt	892

Note: Tall for ordinære boliger fra rapport om bydelenes og Velferdsetaten ved UngBos forvaltning av kommunale boliger, innhentet av Velferdsetaten i perioden november 2023–februar 2024.

*Bydelen har mottatt tilbud fra utbygger, og Husbanken har lånesak til vurdering.

Som det fremgår av tabellen, varierer omfanget av fremleie fra andre aktører fra ingen i Sagene og Vestre Aker til 140 eller mer i Frogner og Grünerløkka.

I byrådets rapport *Organisering av bydelssektoren* vises det til at bydeler og andre virksomheter leier ut ca. 2400 boliger. I rapporten bemerker bydeler og etater at det er krevende å få full oversikt over samlet boligportefølje per bydel.

2.3 Gjennomgang av interne kontrollrutiner i Boligbygg 2023

Kommunerevisjonen har som del av regnskapsrevisjonen for 2023 gjennomgått utvalgte regnskapstransaksjoner og interne kontrollrutiner i foretaket. Kontrollhandlingene er basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger knyttet til risiko for vesentlige feil og mangler i regnskapet. Kommunerevisjonen gikk gjennom samtlige av foretakets kjøp av boliger per medio oktober 2023 med utgangspunkt i regnskapsførte transaksjoner. Gjennomgangen viste blant annet at det var tilstrekkelig dokumentasjon for samtlige transaksjoner, at kjøpene var i samsvar med underliggende kontrakter, og at fullmaktene for kjøp var overholdt. Dette er områder der Kommunerevisjonen tidligere har påpekt forbedringspotensial. For kjøp av bygårder så Kommunerevisjonen at det forelå bystyrevedtak for bruk av forkjøpsrett og delegasjon til byrådet om å fatte vedtak om å gjennomføre forkjøp.

14 • Kjøp og spredning av kommunale boliger

Kommunerevisjonen har videre gjennomgått foretakets vurderinger i kjøpsprosessen ved å ta stikkprøver av utvalgte sjekklister. Stikkprøvene viste at prosedyrer og sjekklister var benyttet. Kommunerevisjonen vurderte at det i dokumentasjonen lå en tilstrekkelig beskrivelse av foretakets vurderinger i kjøpsprosessen, som blant annet omfattet en vurdering av salgsoppgave og eiendomsverdi samt lønnsomhetsberegninger. Det var videre etablert arbeidsdeling i prosessene og sporbarhet fra kjøpstransaksjon til underliggende dokumentasjon.

3 Kjøp og spredning av kommunale boliger

3.1 Revisjonskriterier

- Boligbygg skal øke antall kommunale boliger basert på bydelenes behov.
- Boligbygg bør i sin forvaltning av boligporteføljen bidra til spredning av kommunale boliger.

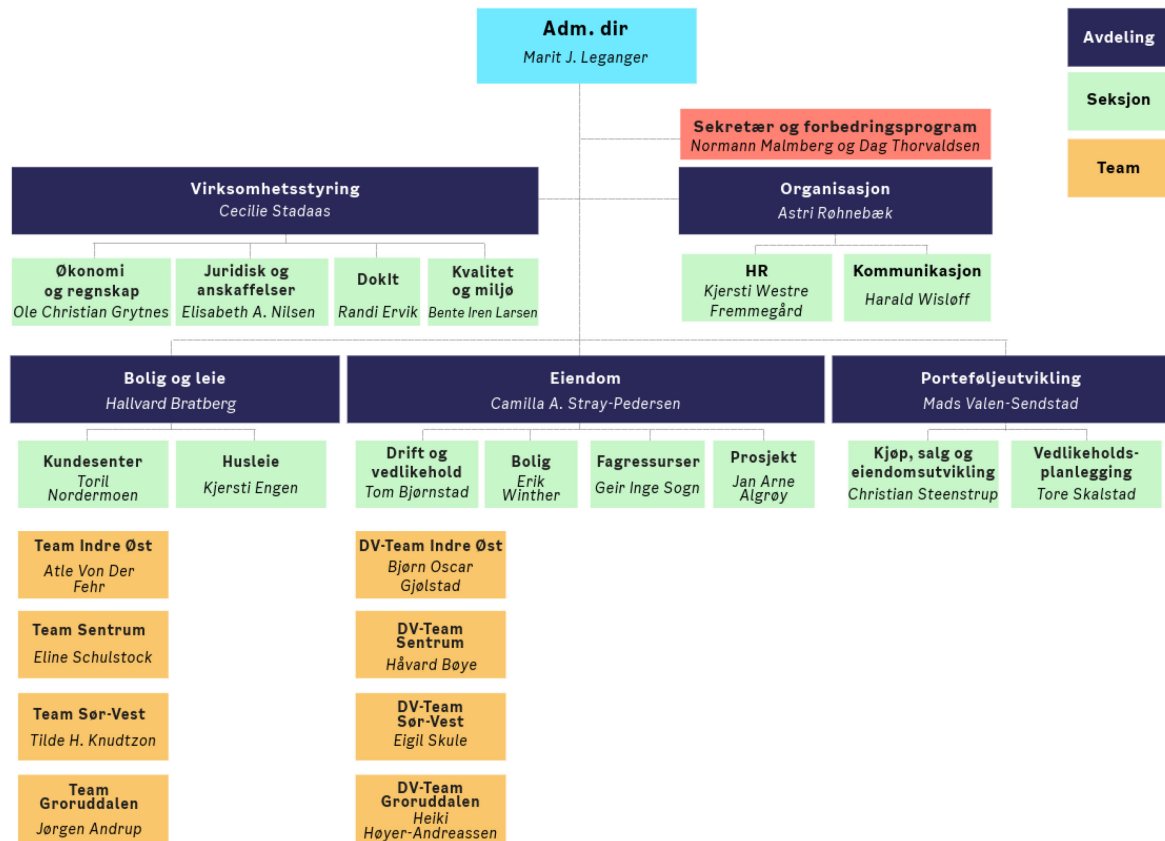
I dette kapittelet vil vi i delkapittel 3.2.1 presentere noen sentrale overordnede føringer for Boligbyggs fremskaffelser av ordinære boliger og vise til foretakets strategier, relevante rutiner og prosesser i fremskaffelsesarbeidet. I delkapittel 3.2.2 presenterer vi tall og kart over ordinære boliger og dekning av det oppgitte behovet per bydel. I delkapittel 3.2.3 presenterer vi endringer i antall ordinære boliger samlet for kommunen og per bydel. I delkapittel 3.2.4 viser vi endringer i ordinære boliger per delbydel i de bydelene med flest ordinære boliger.

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Overordnede føringer og rutiner

Ansvar for kjøp og salg av kommunale boliger i Boligbygg er lagt til seksjonen for kjøp, salg og eiendomsutvikling i avdelingen for porteføljeutvikling. Kjøpsprosessen er ifølge Boligbygg en tverrfaglig prosess som inkluderer blant annet avdelingen for eiendom og avdelingen for bolig og leie samt stabsfunksjoner som økonomiseksjonen og juridisk seksjon.

Figur 1 Organisasjonskart Boligbygg.



Note: Hentet fra Boligbyggs sider på Oslo kommunes intranett desember 2024.

Målet om geografisk spredning av den kommunale boligmassen fremkommer i temaplanene for kommunens behov for kommunale boliger. Temaplan for Oslo kommunes behov for kommunale boliger vedtas av bystyret for en periode på ti år og rulleres hvert andre år. Planene inneholder informasjon om boligbehovet og byrådets mål og tiltak. I temaplanen for 2021–2030 er et av tiltakene for å øke spredningen å prioritere kjøp av boliger i bydeler og delbydeler med lavere andel kommunale boliger.

Velferdsetaten fikk i forbindelse med boligbehovskartleggingen i temaplanen i oppdrag å vurdere en eventuell maksgrense for andelen kommunale boliger i hver delbydel. Etaten konkluderer med at en maksgrense vil være lite hensiktsmessig, og peker på følgende:

- En maksgrense vil ikke medføre nevneverdig endring i kjøpspraksis, men kan medføre mindre handlefrihet for bydelene og Boligbygg.
- Behov, boligmarked og geografisk beliggenhet varierer mellom bydelene. En geografisk utjevning av antall boliger innenfor dagens tildelingssystem vil medføre lengre køer i bydelene.
- Områdespesifikke utfordringer er sammensatte og vil ikke kunne løses ved endring i en relativt liten del av det totale boligmarkedet.
- Etatens informanter mener bomiljøutfordringer handler mer om sammensetningen av boliger enn antall boliger.

Ifølge Boligbygg er kommunens behov for kommunale boliger utgangspunktet for foretakets boligfremskaffelser. I foretakets virksomhetsstrategi for 2021–2025 er tre mål fra temaplanen for 2021–2030 lagt til grunn:

- Oslo skal dekke behovet for boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet.
- Oslo kommune skal ha tilstrekkelig variasjon i sin kommunale boligmasse og spredning i beliggenheten av dem.
- Det skal legges til rette for brukermedvirkning, og beboerne skal få hjelp til å mestre sitt boforhold.

Foretaket vil i forlengelsen av dette prioritere behovet til de med størst livsmestringsutfordringer i strategiperioden. Boligbygg presiserer at foretaket ikke har oppfattet spredning som et selvstendig mål, men som ett av flere vurderingskriterier for å vurdere en bolig eller eiendoms egnethet.

I Boligbyggs gjeldende fremskaffelsesstrategi er det angitt at kjøp skal ta utgangspunkt i behovskartlegging, og at kjøp skal prioriteres i bydelene med størst innmeldt behov. Ifølge foretaket har samtlige bydeler utfordringer med for få eller feil type boliger. Boligbygg forsøker å balansere flere hensyn når det gjelder prioriteringer mellom bydelene. I fremskaffelsesstrategien fremkommer det videre at foretaket fra og med høsten 2019 skal prioritere kjøp av små og mellomstore bygårder. I henhold til strategien vil Boligbygg legge vekt på spredning innenfor bydelsgrensene i bydelene med stort innmeldt boligbehov og en allerede stor andel kommunale boliger.

Boliger etter bygningstype varierer stort mellom bydelene. I Sagene, St. Hanshaugen, Grünerløkka, Gamle Oslo og Frogner er mellom 93 og 99 prosent av boligene blokkbebyggelse, mens bydelene Søndre Nordstrand, Vestre Aker og Nordstrand har mellom 40 og 45 prosent blokkbebyggelse. For Oslo som helhet er 76 prosent av boligene i blokkbebyggelse.¹

Boligbygg refererte i et kontaktmøte med byrådsavdelingen i 2022 til et måltall på 150 kjøpte boliger. Ifølge foretaket er dette et estimat på hvor mange boliger som kan kjøpes for tildelte budsjettmidler, basert på en gjennomsnittspris per bolig. Tallet er ifølge Boligbygg ikke et måltall i byrådets styring av foretaket. Foretaket opplevde at estimatet hadde store svakheter og begrenset informasjonsverdi, da boligprisene blant annet varierer stort mellom bydelene.

Boligbygg har en sjekkliste som brukes som huskeliste for prosjektledere til kjøp av eiendom over fullmaktsgrensen på 50 millioner. Ved kjøp av enkeltboliger vil sjekklisten ifølge foretaket brukes som et forenklet saksbehandlingsverktøy. Punktene i sjekklisten er hentet fra foretakets prosedyre for kjøp av fast eiendom. I henhold til sjekklisten skal andre kommunale virksomheter informeres i planleggingsfasen. Eksempelvis skal Byrådsavdeling for kultur og næring, Byrådsavdeling for sosiale tjenester og den aktuelle bydelen informeres. Videre skal det gjennomføres en intern forhåndssiling av aktuelle kjøpsobjekter med utgangspunkt i

¹ Tall fra bydelsfakta. <https://bydelsfakta.oslo.kommune.no/bydel/alle/bygningstyper>

fremskaffelsesstrategien. Ifølge sjekklisten skal spredningshensynet vurderes opp mot fremskaffelsesstrategien.

Byrådet vedtok 19. mars 2019 byrådssak 1030/19 *Kriterier for vurdering av forkjøp av leiegårder*. Saken skisserer ni kriterier som skal vurderes samlet for å avgjøre om byrådet ønsker å bruke forkjøpsrett eller ikke på eiendommer hvor foretaket anbefaler å bruke forkjøpsrett. Byrådets vurderinger gjøres på bakgrunn av Boligbyggs utredning av eiendommen. Kriteriene er som følger:

- spredning
- bydel
- egnethet
- byggstandard
- portefølje
- økonomi
- overtakelse
- alternativ bruk
- konsekvens

Spredningskriteriet sier at det er et mål å øke spredningen av kommunale boliger til hele byen og å spre internt i den enkelte bydel for å unngå for stor konsentrasjon. Bydels- og egnethetskriteriet omhandler hvorvidt eiendommene og boligtypesammensetningen imøtekommer bydelens innmeldte behov, samt bydelens tilbakemelding på den aktuelle eiendommen. Byggstandard omhandler byggets kvalitet og utforming. Portefølje viser til at Boligbygg skal sikre en god og økonomisk forvaltning og drift av eiendomsporteføljen og kan ha behov for å erstatte enkelte eiendommer selv om kjøpet ikke dekker et udekket boligbehov. I økonomikriteriet vurderes prosjektøkonomien, eksempelvis opp mot gjengs leie og midler fra Husbanken. Overtakelse handler om hvor lang tid det tar før bygget kan disponeres til bosetting av vanskeligstilte, i kombinasjon med hvorvidt boligbehovet i bydelen ventes å øke. Kriteriet om alternativ bruk viser til om eiendommen er hensiktsmessig for ombygging eller til bruk for tilpassede kommunale boliger. Det siste kriteriet er blant annet en vurdering av konsekvens for byggets leietakere og hvem som har kjøpt bygget (før kommunen eventuelt bruker forkjøpsrett).

3.2.2 Kjøp av boliger

Ifølge Boligbygg vurderes alle kjøpsobjekter direkte eller indirekte etter byrådets kriterier. Samtidig viser foretaket til at målet om spredning er et av ni kriterier, og at dette kriteriet ikke er ensidig ekskluderende.

Boligbygg oppgir at eiendomssjefene i eiendomsavdelingen har løpende dialog med bydelene, og at denne dialogen ofte omhandler konkrete saker. Foretaket viser til at det eksempelvis kan være behov for å bekrefte bydelens boligbehov i forbindelse med en konkret kjøps sak. Vi har hentet inn informasjon fra fire utvalgte bydeler. Ifølge bydelene blir det også gjennomført erfaringsutvekslinger med Boligbygg på faste møter i tillegg til dialog knyttet til konkrete kjøp.

Ifølge Boligbygg gjøres det vurderinger av spredning i kjøps saker. Berørte bydeler blir bedt om å gi en uttalelse i samtlige kjøps saker, og bydelene deltar ofte på befaring ved kjøp av heleide

bygg, ifølge Boligbygg. Foretaket oppgir at det har valgt bort konkrete kjøpsmuligheter grunnet konsentrasjon og at eiendommene har hatt en lite egnet beliggenhet.

Foretaket oppgir at det blir gjennomført vurderinger av konsentrasjon på den aktuelle forvaltningsenheten ved kjøp av enkeltboliger i sameier eller borettslag. Alle de fire bydelene opplever at Boligbygg har god kjennskap til bydelens behov og hvilke områder som har høy konsentrasjon av boliger. En av bydelene opplever at foretaket uttrykker et ønske om å spre boligmassen, spesielt når det gjelder boliger til innbyggere med utfordringer knyttet til rus og psykisk helse. En annen viser til konkrete eksempler på at bydelen har tatt kontakt i enkeltsaker.

Vi har innhentet ti byrådssaker for kjøp av boliger over foretakets fullmaktsgrense i årene 2020–2023. Byrådssakene inneholder informasjon om blant annet bydelenes behov og pris.

Bydelenes behov er videre omtalt i de tre saksfremstillingene vi viser til nedenfor, og det kommer også frem at bydelene har uttalt seg positivt til de konkrete kjøpene. Samtlige inneholder også informasjon om eller en vurdering av spredning.

I sak 23/20 *Kjøp av Etterstadgata 26 AS* i Bydel Gamle Oslo er det beskrevet at bydelen har en høy konsentrasjon av boliger, samtidig som delbydel Etterstad har en lav konsentrasjon av boliger. I sak 174/22 *Kjøp av Sinsenveien Panorama AS* i Bydel Grünerløkka kommer det frem av saken at kjøpet er gunstig for spredningen, da foretaket forvalter få boliger i det aktuelle området på Sinsen. Tabell 7 i delkapittel 3.2.6 viser at delbydel Etterstad har nest færrest kommunale boliger i Gamle Oslo, samt at Sinsen er delbydelen i Grünerløkka med fjerde høyest konsentrasjon av kommunale boliger. I sak 145/20 *Kjøp av Munkedamsveien Eiendom AS* i Bydel Frogner er det angitt at bydelen har få kommunale boliger. Tabell 5 i delkapittel 3.2.4 viser at det var seks bydeler som hadde flere kommunale boliger enn Bydel Frogner i 2022.

Tabell 2 viser uttrekk fra Oslo kommunes økonomisystem av foretakets investeringsbudsjett og bokført beløp på kjøp av boliger til vanskeligstilte.

Tabell 2 Investeringsbudsjett og bokført beløp -- kjøp av boliger til vanskeligstilte.

	2020	2021	2022	2023
Regulert budsjett	459 106	539 113	630 666	1 089 654
Bokført beløp	240 139	312 868	269 199	915 661
Differanse	-218 967	-226 245	-361 467	-173 993

Note: Tall fra økonomisystemet Agresso.

Tabellen viser at Boligbygg har hatt et mindreforbruk på kjøp av boliger til vanskeligstilte i investeringsregnskapet i årene 2020–2023. Mindreforbruket skyldes ifølge foretaket at de ofte har fremtidige kjøpsforpliktelser som skal bokføres på overtakelsestidspunktet i henhold til kommunal regnskapslovgivning. Boligbygg oppgir videre at prisen i forkjøps saker avgjøres ved rettslig skjønn eller minnelig løsning. Ved kjøp av eiendommer som er eid av aksjeselskap, vil foretaket ha utgifter knyttet til sluttoppkjøret. Ifølge foretaket medfører dette at de holder tilbake kjøpsmidler for å være sikre på å totalt sett ikke gå utover den vedtatte kjøpsrammen.

Boligbygg viser blant annet til 2022 som eksempel. Ifølge foretaket ble det holdt igjen kjøpsmidler da det pågikk en prosess for å fastsette kjøpesum for bygårdene Deichmans gate

6, Helgesens gate 50 A og Trondheimsveien 19 A og 19 B ved utgangen av året. Kjøpesummen endte på omtrent 263 millioner kroner, og foretaket oppgir at det per 31. desember 2022 også var inngått kjøpsavtaler på nybyggleiligheter for omtrent 110 millioner kroner.

3.2.3 Salg av boliger

Boligbyggs styre har vedtatt en salgsstrategi for perioden 2021–2025. I henhold til strategien skal eiendom som ikke kan benyttes eller utvikles til foretakets formål, enten overføres til andre kommunale virksomheter eller selges. Det presiseres i strategien at salg ikke er et mål i seg selv så lenge kommunen har en underdekning av kommunale boliger. I strategien er det lagt frem ni vurderingskriterier, og eiendommer som scorer lavt på ett eller flere kriterier, regnes som egnede salgskandidater. Spredningshensyn er et av kriteriene.

Nedsalg av boliger er ikke nevnt som et tiltak for å øke spredningen av boligmassen i foretakets strategiske dokumenter. Ifølge Boligbygg er det så få egnede salgsobjekter at disse har liten effekt på porteføljespredning. I tillegg er mange salgsobjekter regulert til andre formål enn bolig.

Tabell 3 viser antall solgte boliger og salgssum for perioden 2012–2024. Tabellen viser at salg av ordinære boliger står for 367 av totalt 402 solgte boliger i perioden, med en total salgssum på omtrent 1,2 milliarder kroner.

Tabell 3 Salgssum og antall solgte boliger 2012–2024. Tall i 1000 kr.

År	HC	Omsorg - PU	Omsorg - tilskudd	Ordinær	Trygd	Ungbo	Prestebolig	Totalsum
2012				10 435 (5)				10 435 (5)
2013				92 405 (37)	2 550 (1)	7 920 (4)	12 540 (2)	115 325 (44)
2014				124 957 (54)			14 050 (1)	139 008 (55)
2015	3 910 (1)	8 950 (1)	2 100 (1)	200 640 (76)		3 935 (2)	13 125 (2)	232 660 (83)
2016	2 400 (1)			227 035 (64)			95 135 (11)	324 570 (76)
2017				180 375 (47)			15 350 (2)	195 725 (49)
2018	4 750 (1)			9 250 (3)				14 000 (4)
2019				7 200 (2)				7 200 (2)
2020				93 090 (19)				93 090 (19)
2021		1 950 (1)		181 345 (40)				183 295 (41)
2022*				8 700 (3)		11 180 (1)		19 880 (4)
2023				54 740 (11)			25 395 (2)	80 135 (13)
2024	3 950 (1)			23 410 (6)				27 360 (7)
Totalsum	15 010 (4)	10 900 (2)	2 100 (1)	1 213 583 (367)	2 550 (1)	23 035 (7)	175 505 (20)	1 442 683 (402)

Note: Data er hentet fra Gobo-rapport per 24. mai 2024 fra Boligbygg. Tall i () er antall solgte boliger per kategori per år. *Som følge av flyktningssituasjonen stanset Boligbygg salg av boliger som kunne vurderes for midlertidig og/eller alternativt bruk.

Tabell 4 viser foretakets vedtatte salgsbudsjett og regnskap for årene 2020–2024. Boligbygg skrev blant annet i årsberetningen for 2022 at salgsinntekter er en viktig finansieringskilde for foretaket, og at manglende salg resulterer i en reduksjon i kjøpsbudsjettet.

Tabell 4 Boligbyggs salgsbudsjett 2020–2024. Tall i 1000 kroner.

År	Justert salgsbudsjett	Salgssum	Differanse
2020	124 700	78 050	46 110
2021	211 500	183 295	28 205
2022	62 500	19 880	42 620
2023	146 300	80 135	66 165
2024	129 900	27 360*	102 540
Totalt			

Note: Tall fra Boligbyggs årsberetninger. *Boligbygg oppga estimert salgssum på 60 millioner kroner per 15.10.2024.

Tabellen viser at Boligbygg ikke oppnådde salgsmålene for 2020, 2021, 2022 eller 2023. Foretaket har blant annet i et kontaktmøte med byrådsavdelingen i 2023 og i budsjettforslag for 2023 pekt på at det er mangel på egnede salgsobjekter i boligporteføljen, og at salgsbudsjettene er urealistiske høye.

3.2.4 Antall ordinære kommunale boliger og dekning av meldt behov per bydel

Bystyret har siden 2020 vedtatt to temaplaner for Oslo kommunes behov for kommunale boliger. Disse dekker periodene 2021–2030 og 2024–2033. Som del av planene gjennomføres det en boligbehovskartlegging i regi av Velferdsetaten, hvor bydelene oppgir antall husstander med behov for kommunal bolig. Den siste kartleggingen ble gjennomført i uke 48 i 2022. Kartleggingen gjennomføres nå hvert andre år, mens den før 2022 skulle gjennomføres årlig. Det er gjort enkelte endringer i metoden for behovskartleggingen fra og med 2022, eksempelvis gjennomføringstidspunktet og hvor detaljert husstandens behov er beskrevet. Etaten har i 2022-kartleggingen kommet med forslag til hvordan framskrivninger av boligbehov kan forbedres videre.

Velferdsetaten oppgir at behovskartleggingene viser et øyeblikksbilde, men samtidig antas å gi et godt frempek om bydelenes boligbehov. Ifølge etaten kan det imidlertid være risiko for mørketall når det gjelder faktiske behov i bydeler med lange ventelister for å få tildelt bolig, da innbyggere med behov unnlater å søke om bolig grunnet ventetiden.

Tabell 5 viser antall ordinære boliger, bydelenes meldte behov for ordinære kommunale boliger og behovsdekningen per november 2022. I kartet nedenfor (figur 2) er bydelene gitt farge basert på hvor mange ordinære kommunale boliger de hadde i mai 2024. Mørk farge indikerer et relativt sett høyt antall boliger. Antall boliger per bydel fremgår av tabellen. Bydelsnummer fremgår av tabell og kart.

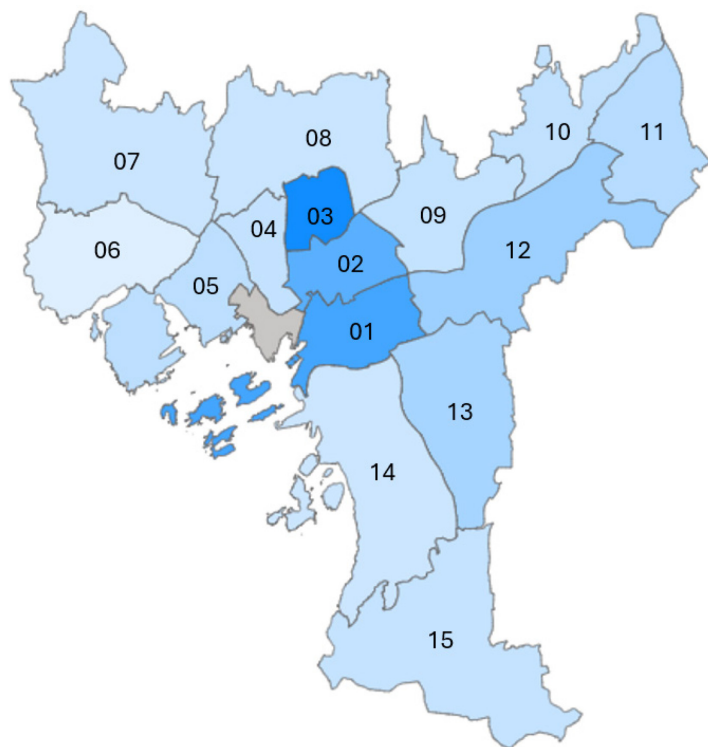
Tabell 5 Antall ordinære boliger, behov for ordinære boliger og behovsdekning i 2022, per bydel.

Bydel	Antall ordinære boliger	Udekket meldt behov, antall	Behovsdekning i prosent
01 Gamle Oslo	1536	318	83 %
02 Grünerløkka	1351	174	89 %
03 Sagene	1986	123	94 %
04 St. Hanshaugen	413	40	91 %
05 Frogner	458	195	70 %
06 Ullern	168	30	85 %
07 Vestre Aker	351	18	95 %
08 Nordre Aker	351	16	96 %
09 Bjerke	399	132	75 %
10 Grorud	427	95	82 %
11 Stovner	520	69	88 %
12 Alna	748	117	86 %
13 Østensjø	662	99	87 %
14 Nordstrand	340	120	74 %
15 Søndre Nordstrand	393	152	72 %
Totalt	10 103	1698	86 %

Note: Data er hentet fra bydelenes boligbehovskartlegging i uke 48 2022 og Gobo-rapport per 24. mai 2024 fra Boligbygg.

Behovsdekning er beregnet for hver bydel som antall ordinære kommunale boliger i andel av summen av dette antallet og det udekkede behovet bydelene oppga i 2022.

Figur 2 Antall ordinære kommunale boliger i 2024 fordelt på bydeler, med fargekart.



Note: Data er hentet fra Gobo-rapport per 24. mai 2024 fra Boligbygg.

Antallet boliger i Bydel St. Hanshaugen omfatter 3 boliger som er geografisk i Bydel Sentrum. Bydelene er gitt farge basert på hvor mange ordinære kommunale boliger de hadde i mai 2024. Mørk farge indikerer et relativt sett høyt antall boliger.

Tabell 5 viser at bydelenes udekkede behov for ordinære boliger i 2022 varierer mellom 16 boliger i Nordre Aker og 318 boliger i Gamle Oslo. Behovsdekningen varierer mellom 70 prosent i Frogner og 96 prosent i Nordre Aker. Det er en tendens til at de bydelene som har størst udekket behov målt i antall boliger, også har lavest behovsdekning i andel av behov.

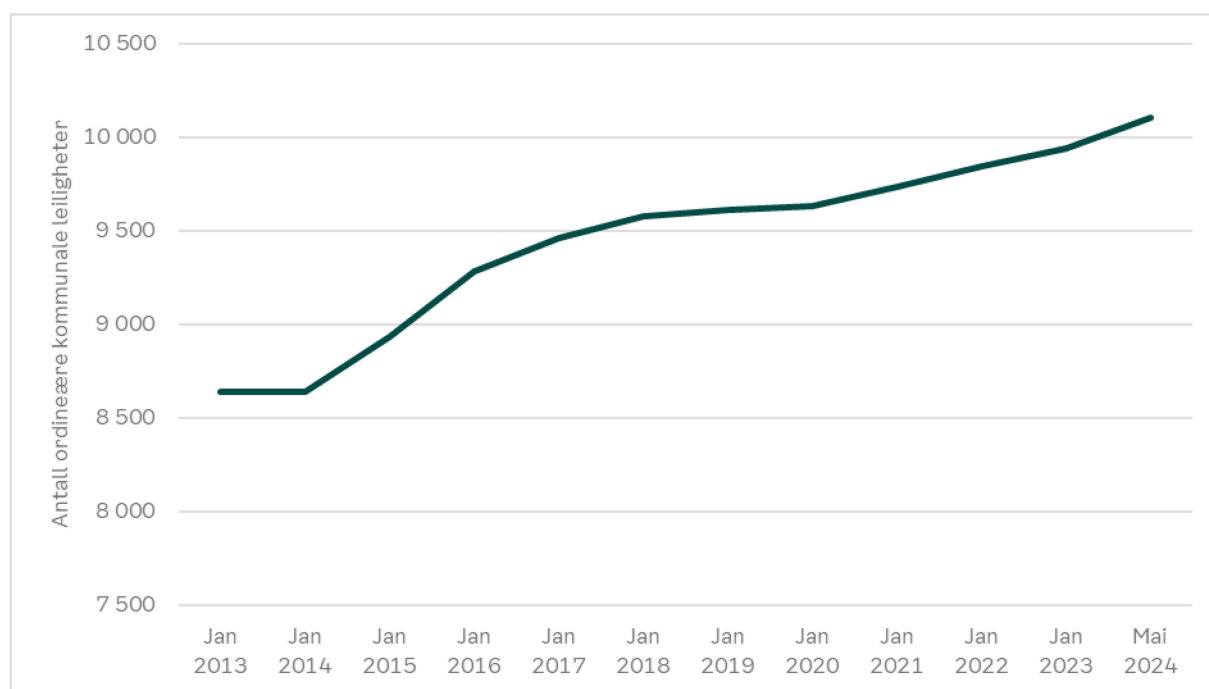
Som det fremgår av kartet og tabellen ovenfor, er antallet ordinære kommunale boliger størst i Sagene (1986), Gamle Oslo (1536) og Grünerløkka (1351). Bydelene med færrest er Ullern (168), Nordstrand (340), Nordre Aker (351) og Vestre Aker (351).

Hvis vi sammenligner med antall husholdninger totalt i bydelene, utgjør de ordinære kommunale boligene størst andel av alle husholdninger i Sagene (7 prosent), Gamle Oslo (4,4 prosent), Stovner (3,7 prosent) og Grünerløkka (3,6 prosent). Andelen er lavest i Ullern (1 prosent), Frogner (1,3 prosent), Nordstrand (1,4 prosent) og Nordre Aker (1,4 prosent).

3.2.5 Endringer i antall ordinære kommunale boliger, samlet og per bydel

Figur 3 viser utviklingen i antall ordinære kommunale boliger i Oslo kommune fra januar 2013 til mai 2024.

Figur 3 Antall ordinære kommunale boliger i Oslo kommune. Januar 2013–mai 2024.



Note: Data er hentet fra Gobo-rapport per 24. mai 2024 fra Boligbygg.

Figuren ovenfor viser at antallet ordinære kommunale boliger har økt fra 8643 i 2013 til 10 103 i mai 2024. Veksten var størst i 2014–2017 og lavest i 2013, 2018 og 2019.² Andelen

² Foretaket kjøpte ikke nye boliger i 2018 eller første halvår 2019 grunnet «Boligbygg-saken». Se Kommunerevisjonens rapport [11/2018](#) og [12/2018](#).

disse boligene utgjør av alle private husholdninger i Oslo, har vært stabil i hele perioden 2013–2024 og har variert mellom 2,7 og 2,8 prosent av husholdningene.

Tabell 6 nedenfor viser endringer per bydel i antall ordinære kommunale boliger fra januar 2013 og januar 2020 frem til mai 2024. Endringene fra 2013 er også illustrert i fargekartet, der mørk farge viser at økningen i antall boliger er høyere enn økningen i bydelene med lys farge. Bydelsnummer fremgår av tabell og kart.

Tabell 6 Endringer i antall ordinære kommunale boliger fra januar 2013 og januar 2020 til mai 2024, fordelt på bydeler, med fargekart for endringer fra 2013.

Bydel	Endring fra 2013	Endring fra 2020	Endring fra 2013
01 Gamle Oslo	175	15	
02 Grünerløkka	123	89	
03 Sagene	-31	0	
04 St. Hanshaugen	142	30	
05 Frogner	249	94	
06 Ullern	98	27	
07 Vestre Aker	67	33	
08 Nordre Aker	95	-1	
09 Bjerke	90	34	
10 Grorud	43	14	
11 Stovner	48	16	
12 Alna	66	34	
13 Østensjø	145	64	
14 Nordstrand	47	15	
15 Søndre Nordstrand	103	7	
Totalt	1460	471	

Note: Data er hentet fra Gobo-rapport per 24. mai 2024 fra Boligbygg
Antallet boliger i Bydel St. Hanshaugen i endring fra 2013 omfatter 3 boliger som er geografisk i Bydel Sentrum.
Numrene på kartet er bydelsnummer. Hvilke bydeler numrene viser til, fremgår i kolonnen lengst til venstre. Mørk farge viser at økningen i antall boliger er høyere enn økningen i bydelene med lys farge.

Tabellen og kartet ovenfor viser at økningen fra 2013 til 2024 i antall ordinære kommunale boliger var størst i Frogner (249), Gamle Oslo (175) og Østensjø (145). I Sagene var det en reduksjon på 31 boliger, dernest var økningen minst i Grorud (43) og Nordstrand (47).

Samlet var det en svak tendens til at økningen var størst i bydeler som hadde færrest ordinære kommunale boliger i 2013. Dette kan blant annet skyldes at kjøp av heleide bygg med mange boenheter i enkelte bydeler påvirker sammenhengen i positiv retning. Se omtale av slike kjøp i Bydel Frogner og Bydel Grünerløkka i delkapittel 3.2.2.

Hvis vi ser på økningen fra 2020, viser tabellen videre at Frogner (94) og Østensjø (64) sammen med Grünerløkka (89) var blant bydelene med størst økning også i denne perioden. Nordre Aker hadde en reduksjon på én bolig, det var ingen endring for Sagene, mens økningen videre var minst i Søndre Nordstrand (7).

3.2.6 Antall ordinære kommunale boliger og endringer per delbydel

Nedenfor skal vi se litt nærmere på de tre bydelene som har flest ordinære kommunale boliger per mai 2024 – Sagene (1986), Gamle Oslo (1536) og Grünerløkka (1351). Boligene her utgjør henholdsvis 19,7 prosent, 15,2 prosent og 13,4 prosent av alle ordinære kommunale boliger i Oslo. Disse bydelene, i tillegg til Stovner, er de bydelene der de kommunale boligene utgjør størst andel av alle private husstander i bydelen. I Sagene er andelen 7 prosent, i Gamle Oslo 4,4 prosent, i Stovner 3,7 prosent og i Grünerløkka 3,6 prosent.³ Tabell 7 nedenfor viser hvordan boligene er fordelt på delbydeler, og hvordan fordelingen har endret seg i perioden fra januar 2013 og fra januar 2020 frem til mai 2024. Fordelingen på delbydeler og endringen fra 2013 fremgår også av kartene i figur 4.

³ Tallene for antall husholdninger per bydel er for 2023. Den beregnede andelen kan derfor avvike noe fra den reelle andelen i 2024.

Tabell 7 Antall ordinære kommunale boliger i mai 2024 og endring fra januar 2013 og januar 2020 til mai 2024, fordelt på delbydeler i Gamle Oslo, Sagene og Grünerløkka.

	Antall i 2024	Endring fra 2013	Endring fra 2020
01 Gamle Oslo	1536	175	15
02 Grønland	273	42	-1
03 Enerhaugen	153	-5	-2
04 Nedre Tøyen	454	-53	-14
05 Kampen	184	72	0
06 Vålerenga	348	102	21
08 Kværnerbyen	47	-6	-12
09 Bispevika	0	-2	0
10 Ensjø	43	21	21
11 Etterstad	34	4	2
02 Grünerløkka	1351	122	88
01 Grünerløkka vest	329	-1	0
02 Grünerløkka øst	97	-5	-2
03 Dælenenga	277	1	1
04 Rodeløkka	256	-2	9
05 Sinsen	155	2	0
06 Sofienberg	130	50	19
08 Løren	78	72	57
09 Hasle	29	5	4
03 Sagene	1986	-31	0
01 Iladalen	192	69	0
02 Sagene	227	3	3
03 Bjølsen	353	-4	-1
04 Sandaker	421	3	8
05 Torshov	793	-102	-10
Totalsum	4873	266	103

Note: Data er hentet fra Gobo-rapport per 24. mai 2024 fra Boligbygg.

Bydel Gamle Oslo

Tabellen ovenfor viser at i Gamle Oslo er det flest ordinære kommunale boliger i delbydelene Nedre Tøyen, Vålerenga og Grønland. Disse har henholdsvis 29,6 prosent, 22,7 prosent og 17,8 prosent av de ordinære kommunale boligene i bydelen.

Økningen fra 2013 var størst i Vålerenga delbydel (102). Reduksjonen var størst i Nedre Tøyen (-53). Også fra 2020 var økningen størst i Vålerenga (21), i tillegg til i Ensjø (21). Reduksjonen var størst i Nedre Tøyen (-14) også i denne perioden, etterfulgt av Kværnerbyen (-12).

Videre analyse viser at de ordinære kommunale boligene i Nedre Tøyen utgjør 15,2 prosent av alle husstander, fulgt av Vålerenga (10,6 prosent) og Grønland (4,8 prosent).⁴

Bydel Grünerløkka

For Grünerløkka ser vi at det er flest ordinære kommunale boliger i delbydelene Grünerløkka vest, Dælenenga og Rodeløkka. Disse har henholdsvis 24,4 prosent, 20,5 prosent og 18,9 prosent av de ordinære kommunale boligene.

Økningen fra 2013 var størst i Løren (72) og Sofienberg (50). Reduksjonen var størst i Grünerløkka øst (-5). Også fra 2020 var økningen størst i Løren (57) og Sofienberg (19). Grünerløkka øst (-2) var eneste delbydel med reduksjon.

De ordinære kommunale boligene utgjør størst andel av alle husstander i Dælenenga (9,8 prosent), etterfulgt av Grünerløkka vest (6,2 prosent) og Rodeløkka (4,5 prosent).

Bydel Sagene

Det er flest ordinære kommunale boliger i delbydelene Torshov, Sandaker og Bjølsen. Disse har henholdsvis 39,9 prosent, 21,2 prosent og 17,8 prosent av de ordinære kommunale boligene i bydelen.

Økningen fra 2013 var størst i Iladalen (69) og reduksjonen størst i Torshov (-102). Fra 2020 var økningen størst i Sandaker (8), mens reduksjonen også i denne perioden var størst i Torshov (-10).

De ordinære kommunale boligene utgjør størst andel av alle husstander i Torshov (12,5 prosent), etterfulgt av Sagene (6,2 prosent) og Sandaker (5,2 prosent).

Bydel Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene

Figur 4 nedenfor er en fremstilling av en del av informasjonen fra tabellen ovenfor. Kartene på venstre side viser fordelingen av de ordinære kommunale boligene i hver bydel på delbydeler. Mørk farge indikerer at en delbydel har mange ordinære kommunale boliger sammenlignet med de andre delbydelene i bydelen.

Kartene på høyre side viser på tilsvarende måte endringer fra januar 2013 til mai 2024. Mørk farge indikerer høy økning i antall boliger (sammenlignet med endringene i de andre delbydelene i bydelen).

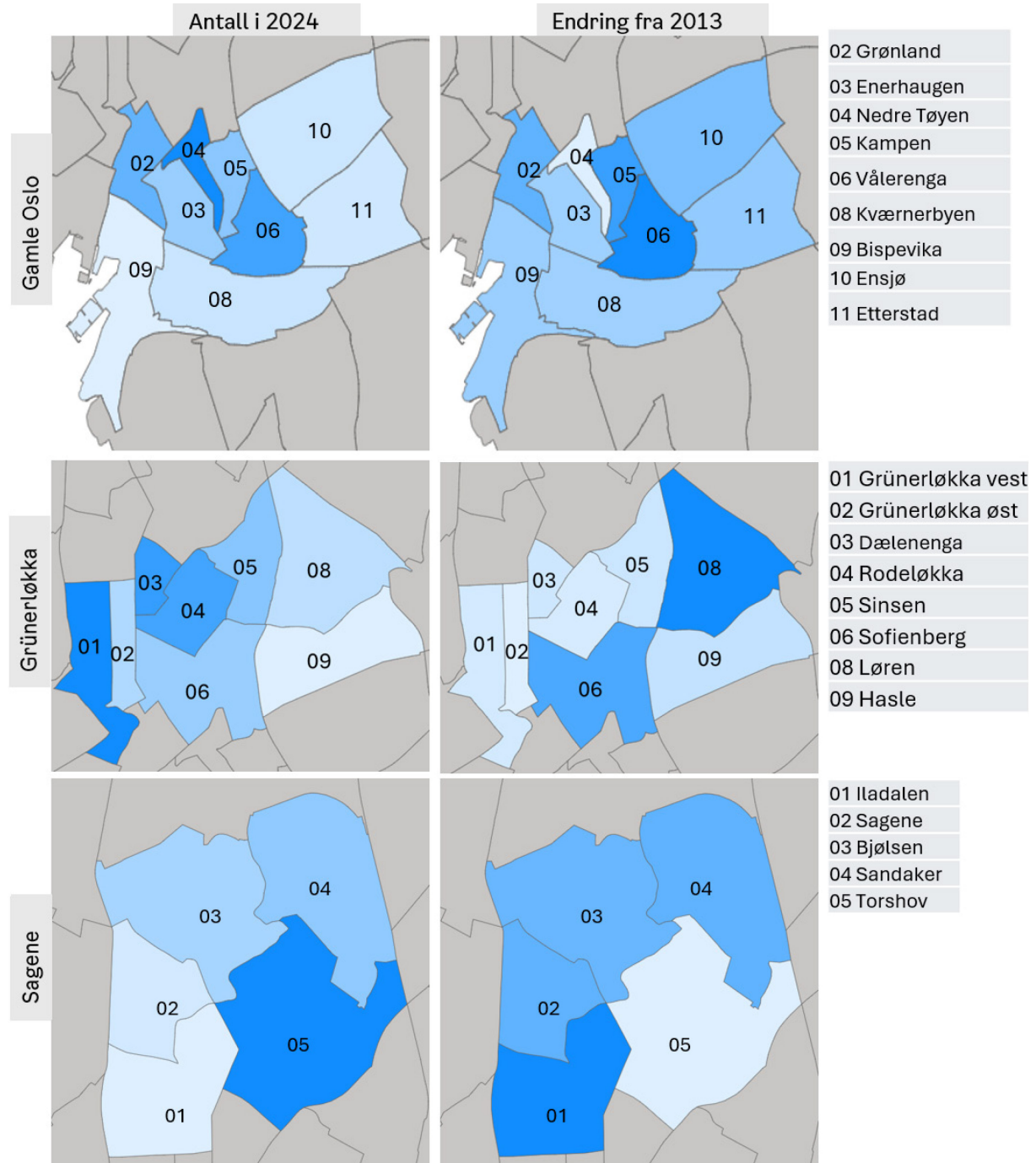
Dette vil for eksempel si at en delbydel som har mange boliger i 2024, men som har hatt reduksjon siden 2013, vil være mørk i kartet til venstre og lys i kartet til høyre.

For kartene på både høyre og venstre side er altså fargene satt relativt til verdiene til de andre delbydelene i hver bydel. Dette gjør at man må være forsiktig med å sammenligne farger på tvers av bydelene.

⁴ Antall husholdninger per delbydel er for 2023. Den beregnede andelen kan derfor avvike noe fra den reelle andelen i 2024.

Figur 4 Fargekart som illustrerer antall ordinære kommunale boliger i mai 2024 og endring fra januar 2013, fordelt på delbydeler i Sagene, Gamle Oslo og Grünerløkka.

Mørk farge innebærer relativt sett høyt antall og økning i antall.



Note: Data er hentet fra Gobo-rapport per 24. mai 2024 fra Boligbygg. Mørk farge indikerer høy økning i antall boliger (sammenlignet med endringene i de andre delbydelene i bydelen).

Kartene viser at alle de tre delbydelene med flest ordinære kommunale boliger i sin bydel i 2024 har hatt liten eller ingen økning i perioden. Dette er Nedre Tøyen, Grünerløkka vest og

Torshov. (I tabell 7 så vi at det var en reduksjon i disse delbydelene.) Vi ser videre av kartene at flere delbydeler med relativt få boliger har hatt relativt stor økning, for eksempel Løren og Iladalen. Også Vålerenga, og til dels Grønland, har hatt relativt stor økning i perioden, samtidig som de har relativt mange ordinære kommunale boliger.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Undersøkelsen viser at Boligbygg hadde 471 flere ordinære kommunale boliger i 2024 enn i 2020. Samtlige bydeler hadde et udekket behov for ordinære kommunale boliger i perioden 2020–2024.

Boligbygg har etablert et system som kan bidra til å øke antall kommunale boliger basert på bydelenes behov. Foretaket har blant annet tatt inn mål fra temaplanen for Oslo kommunes behov for kommunale boliger i sine strategiske dokumenter. Boligbygg har også kontakt med bydelene i kjøpssaker i tillegg til faste møtepunkter.

Oversikten over behovsdekningen i bydelene indikerer at foretaket har prioritert kjøp av boliger i enkelte bydeler med relativt lav behovsdekning.

Analysen viser at enkelte av bydelene med størst udekket behov også er blant bydelene med flest kommunale boliger. Det innebærer en målkonflikt mellom å kjøpe nok boliger for å dekke bydelenes behov og økt spredning mellom bydelene. Dette gjelder for eksempel Gamle Oslo og Grünerløkka.

Spredning av ordinære kommunale boliger er omtalt i foretakets sentrale strategiske dokumenter og rutiner og i saksinnstillinger i konkrete kjøp. Spredningshensynet er også en del av dialogen mellom Boligbygg og bydelene. Analysen av endringer i antall boliger mellom delbydelene indikerer at foretaket prioriterer kjøp av nye boliger i delbydeler med lavere konsentrasjon av boliger. I delbydelene med høyest konsentrasjon, Torshov og Nedre Tøyen, er antall boliger redusert fra 2020 til 2024.

Undersøkelsen viser at Boligbygg ikke ser geografisk spredning av kommunale boliger som et selvstendig mål. Kommunerevisjonen vil peke på at dette og foretakets strategi om å prioritere kjøp av små og mellomstore gårder samlet sett kan gi risiko for at Boligbygg ikke ivaretar spredningshensynet i tilstrekkelig grad, og at ikke alle bydelenes behov blir ivaretatt.

4 Byrådens oppfølging av måloppnåelse

4.1 Revisjonskriterier

- Byråden for kultur og næring bør gjennom styringsdialogen med foretaket avklare forventninger og fastsette mål for foretakets kjøp av boliger.
- Byråden for kultur og næring bør følge opp foretakets måloppnåelse for kjøp av boliger.

I dette kapittelet vil vi i delkapittel 4.2.1 presentere byrådens bruk av styringsdialogen for å avklare forventninger og fastsette mål for foretakets kjøp av boliger. I delkapittel 4.2.2 viser vi hvordan byråden har fulgt opp foretakets måloppnåelse for kjøp av boliger.

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Fastsetting av mål og avklaring av forventninger

I tildelingsbrevet for 2020 var det en føring om at foretaket skulle redegjøre for status på fremskaffelse av boliger i foretaksmøtet, kvartalsrapporteringen og 2. tertialrapport. Denne formuleringen er ikke gjentatt i de øvrige tildelingsbrevene. I tildelingsbrevet for 2023 ble Boligbygg bedt om å redegjøre for hvordan kjøp av boliger påvirket foretakets økonomi, samt å redegjøre for konsekvensene av bortfall av Husbank-tilskuddet for kjøp av utleieboliger. I tildelingsbrevet opplyste eier videre om at det kommunale tilskuddet i 2023 skulle dekke bortfallet av Husbank-tilskuddet, men at foretakets investeringsramme ble redusert i 2023, 2024 og 2025. I brevet har eier vurdert at konsekvensen av dette er kjøp av færre boliger enn planlagt før Husbankens tilskudd bortfalt.

I tildelingsbrevene for 2023 og 2024 er Boligbygg bedt om å gi innspill til forventet antall fremskaffede boliger basert på en gjennomsnittlig kjøpspris. Kjøpsprisen skal ligge fast gjennom året for å lette rapporteringen om antall fremskaffede boliger. Boligbygg gir også innspill til fastsettelsen av den gjennomsnittlige kjøpsprisen. Byrådsavdelingen oppgir at antall forventede fremskaffede boliger kun er et veiledende tall og ikke styrende for Boligbyggs fremskaffelser.

Det er ikke fastsatt øvrige mål eller forventninger til Boligbyggs kjøp av ordinære boliger i tildelingsbrev i perioden 2020–2024.

I byrådets forslag til budsjett i 2022, 2023 og 2024 er det angitt estimer på hvor mange nye boliger som kan forventes av avsatte budsjettmidler, jf. omtale i delkapittel 3.2.1. I forslaget til budsjett for 2024 er det eksempelvis antatt at kjøpsrammen på 140 millioner kroner kan gi omtrent 25 nye boliger avhengig av prisutviklingen og det gjeldende behovet for tilpassede boliger. I de tre budsjettforslagene står det at kjøpsrammen vil bedre behovsdekningen og anskaffelse av flere boliger tilpasset bydelenes behov.

Byrådsavdeling for kultur og næring oppgir at Boligbyggs kjøpsbudsjett er en grunnleggende forutsetning og styrende for foretakets fremskaffelser av kommunale boliger. Hvorvidt foretaket bruker opp tildelte kjøpsmidler, er ifølge byrådsavdelingen sentralt for å vurdere måloppnåelse. Ifølge byrådsavdelingen bruker den ikke konkrete indikatorer eller annet for å vurdere hvorvidt foretaket oppnår en god pris i sine kjøp, bortsett fra ved kjøp utenfor

Boligbyggs fullmakt. Da gjør byrådsavdelingen helhetlige vurderinger hvor den blant annet ser hen til takst og kvadratmeterpris. Som vist i tabell 2 i delkapittel 3.2.2 hadde Boligbygg et mindreforbruk i investeringsregnskapet i årene 2020–2023.

Byrådsavdelingen oppgir at Boligbygg har presentert foretaksstrategien, og oppfatter at foretaket har inkorporert de overordnende målene fra temaplanene i strategien. Boligbygg presenterte strategien i møte med byråden i april 2022. Foretaket redegjorde også for enkelte utfordringer og forslag til tiltak for å kunne nå målene i strategien, herunder øke antall boliger. Foretaket trakk blant annet frem behov for å øke fullmaktsgrensen fra 50 millioner kroner, fullmakt til å kjøpe aksjeselskap og mulighet til å bruke kjøpsmidler til utvikling av eiendom i porteføljen.

Som nevnt i delkapittel 3.2.1 har ikke Boligbygg oppfattet spredning som et selvstendig mål, men som ett av flere vurderingskriterier for å vurdere en bolig eller eiendoms egnethet. Byrådets kriterier for vurdering av forkjøp av leiegårder og spredning i saksfremstillinger knyttet til konkrete kjøp er også omtalt i delkapittel 3.2.1.

Ifølge byrådsavdelingen er ivaretagelsen av spredningshensynet i stor grad styrt av boligbehovet i bydelene og forekomsten av egnede eiendommer i markedet. Byrådsavdelingen oppgir at Boligbygg er godt kjent med spredningsmålet fra temaplanen, og at foretaket følger opp dette, samt at spredning er et gjennomgående tema i kommunikasjonen med Boligbygg.

4.2.2 Oppfølging av måloppnåelse

Årsberetningen, foretaksmøtet og kontaktmøter er byrådsavdelingens sentrale informasjonskilder for å vurdere Boligbyggs måloppnåelse.

Protokollene fra foretaksmøtene i 2021–2024 inneholder et eget punkt for gjennomgang av årsregnskap og årsberetning med vekt på resultater og måloppnåelse. Fra protokollene fremkommer det blant annet at foretaket har redegjort for kjøp av boliger, arbeidet med vedlikehold og budsjettavvik. I foretaksmøtet i april 2022 ble Boligbygg bedt om å komme med et anslag på faktiske investeringer i perioden 2022–2024, da eier mente avviket mellom mindreforbruk og fremtidige forpliktelser var for høyt. Dette ble ikke fulgt opp videre av byråden utover foretakets rapportering av sine økonomiske resultater i årsberetningen. Videre har mindreforbruk på investeringsbudsjettet for kjøp av boliger til vanskeligstilte vært omtalt i flere kontaktmøter i perioden 2020–2024. Prognoser for kjøp av boliger er omtalt i foretakets 2. tertialrapportering for årene 2020–2024.

I årsberetningene for 2020 og 2021 viser Boligbygg til begrenset tilbud av egnede boliger i markedet i sin forklaring av mindreforbruket. I årsberetningen for 2022 forklares mindreforbruket med at kjøpsaktiviteten ble midlertidig innstilt som følge av bortfall av Husbank-tilskudd og usikre salgsinntekter. I årsberetningen for 2023 pekte foretaket på forpliktelser gjennom inngåtte avtaler som ville bokføres i 2024. Ifølge byrådsavdelingen og Boligbygg skyldes mindreforbruket ofte at foretaket har fremtidige kjøpsforpliktelser som bokføres på et senere tidspunkt. Se omtale i delkapittel 3.2.2.

Ifølge Boligbygg gir rapporteringen på mindreforbruk i årsberetningene et ufullstendig bilde så lenge foretaket har fremtidige kjøpsforpliktelser. Foretaket skrev blant annet i 2.

tertialrapport for 2022 at forkjøpsprosesser ofte forplikter til overtakelser 2–3 år frem i tid, mens kjøpsmidlene vedtas årlig.

Kommunerevisjonen tok i forbindelse med regnskapsrevisjonen for 2021 opp at opplysninger i årsberetningen om måloppnåelse for kommunale boliger kunne gi et misvisende bilde.

I årsberetningene for 2021, 2022 og 2023 fremgikk det at foretaket hadde inngått avtaler om kjøp av boliger hvor overtakelse ville finne sted påfølgende budsjettår. Årsberetningene inneholdt ikke informasjon om hvor mye av mindreforbruket som kunne forklares med disse avtalene. Byrådsavdelingen oppgir imidlertid at de har vært informert om foretakets fremtidige forpliktelser, og at dette er en del av den løpende dialogen med Boligbygg.

Byrådsavdelingen oppgir videre at mindreforbruk også kan skyldes at det ikke er riktige boliger tilgjengelige i markedet, noe som medfører at noe av budsjettet overføres til neste års budsjett. Foretaket har rapportert om markedssituasjonen og konsekvenser for boligfremskaffelsene i årsberetningene.

Boligbygg orientere byrådsavdelingen i foretaksmøtet i 2021 om at det er store forskjeller i antall boliger mellom bydelene. Foretaket redegjorde i et kontaktmøte i 2023 om at bydelenes boligbehov utfordrer målet om geografisk spredning. Byrådsavdelingen har ut over dette ikke fulgt opp utviklingen når det gjelder geografisk spredning av den kommunale boligmassen, i den formelle styringsdialogen. Som nevnt i delkapittel 3.2.2 var spredning og bydelenes behov nevnt i byrådssakene som omhandlet konkrete eiendomskjøp. Ifølge byrådsavdelingen må mål knyttet til geografisk spredning forstås i konteksten av at tildelingen av ordinære boliger skjer i hver enkelt bydel. Byrådsavdelingen oppfatter videre at bystyret er godt kjent med tildelingspraksisen for ordinære boliger.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Byrådet har vedtatt kriterier for forkjøp av leiegårder. Et av disse kriteriene gjelder spredning av kommunale boliger. Det fremkommer et mål om å spre disse over hele byen og internt i den enkelte bydel. Kommunerevisjonen kan ikke se at byråden har gitt uttrykk for sine forventninger til foretakets måloppnåelse på dette området.

Byråden for kultur og næring har sikret seg rapportering om blant annet kjøp av boliger og mindreforbruk på kjøp av boliger i foretaksmøter og årsberetninger samt kjøpsprognoser i 2. tertialrapport. Hvorvidt foretaket har brukt opp tildelte kjøpsmidler, har vært en sentral forutsetning i byrådets målstyring av foretaket. Rapporteringen om mindreforbruk i årsberetningene fremstår som ufullstendig. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at byrådsavdelingen mener den har vært informert om foretakets fremtidige forpliktelser.

Etter Kommunerevisjonens vurdering har byråden ikke i tilstrekkelig grad hatt god målstyring av Boligbyggs arbeid med spredning av boligporteføljen. Byrådsavdelingen har i liten grad innhentet informasjon om utviklingen når det gjelder spredning. Dette gir risiko for at byråden ikke fanger opp og setter inn nødvendige tiltak ved manglende måloppnåelse.

5 Forklaringer på status på måloppnåelse

I dette kapitlet har vi sammenfattet informasjon som kan bidra til å forklare statusen på arbeidet med å kjøpe et tilstrekkelig antall ordinære boliger med god spredning. Vi har i den forbindelse lagt til grunn utsagn og informasjon fra Boligbygg, byrådsavdelingen og de fire bydelene vi har vært i kontakt med. Vi har i tillegg spurt bydelene om hvilke årsaker de opplever som viktige for å forklare udekket behov og konsentrasjon av boliger. Vi har også innhentet et skriftlig innspill fra Leieboerforeningen.

Leieboerforeningen mener at den viktigste utfordringen når det gjelder kommunale boliger i Oslo, er et for lavt antall ordinære og tilpassede boliger. Foreningen viser blant annet til at

- det lave antallet boliger i kombinasjon med streng behovsprøving fører til konsentrasjon av levekårsutfordringer i kommunens boligmasse
- barnefamilier eksempelvis bosettes i samme bomiljø som husholdninger med rus- og psykiatriutfordringer
- bydelene har behov for alle de kommunale boligene de har, og flere til, så spredning må skje gjennom oppkjøp og ikke salg

Som nevnt i kapittel 2 er det hver enkelt bydel som tildeler ordinære boliger innenfor bydelsgrensen. Temaplanen for 2021–2030 peker på at tildelingspraksisen kan være et hinder for spredningsmålet i Oslo, og viser samtidig til at spredningen må gjøres mellom delbydeler.

Boligbygg viser blant annet til at

- det foreligger en målkonflikt mellom å kjøpe nok boliger for å dekke bydelenes behov og økt spredning av kommunale boliger, da det er en tendens til at bydelene med høyest konsentrasjon av boliger også har det største udekkede behovet
- en aktiv spredningsstrategi kan medføre et stort nedsalg som gjør at beboere må flyttes, og at boliger som kunne vært brukt til andre formål, selges
- det er viktig for bomiljøet at bydelene kan påvirke beboersammensetningen ved å ha et tilstrekkelig antall boliger å velge mellom

Ifølge Boligbygg vil den historiske byutviklingen i Oslo også påvirke spredningen av kommunale boliger. Som nevnt i delkapittel 3.2.1 skal foretaket i henhold til gjeldende fremskaffelsesstrategi prioritere kjøp av små og mellomstore leiegårder. Foretaket peker på at tilfanget av leiegårder er størst i indre by, mens ytre by er preget av småhusbebyggelse, sameier og borettslag. Oslo kommune kan i henhold til borettslagsloven eie inntil ti prosent av andelene i et borettslag eller seksjonene i et sameie.

Når det gjelder bydelenes oppfatning av foretakets fremskaffelsesarbeid, oppgir én bydel at det er få egnede leiegårder og frittstående boliger i bydelen. Boligbyggs kjøpsstrategi har derfor medført at foretaket har blitt en betydelig andelseier i bydelens sameier og borettslag. Én av bydelene oppgir å støtte foretakets prioritering når det gjelder kjøp av små og mellomstore gårder. Bydelen opplever slike gårder som mer hensiktsmessige i forbindelse med bomiljøutvikling enn store, heleide gårder. To bydeler oppgir lange prosesser for bygging og realisering av nye bygg som forklaringer på udekkede behov.

6 Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt måloppnåelsen for arbeidet med å kjøpe tilstrekkelig mange ordinære kommunale boliger med god spredning. Det er gjort ved å undersøke Boligbyggs arbeid med å kjøpe ordinære kommunale boliger, arbeidet deres med spredning av boliger og byråden for kultur og nærings oppfølging av foretakets kjøp av boliger.

I tillegg har vi beskrevet mulige forklaringer på måloppnåelsen.

6.1 Konklusjoner

Boligbygg hadde flere ordinære kommunale boliger i 2024 enn i 2020. Foretaket kan vise til aktivitet som har bidratt til spredning av boliger. Undersøkelsen synliggjør samtidig en målkonflikt mellom å kjøpe nok boliger for å dekke bydelenes behov og økt spredning mellom bydelene. Foretaket ser ikke spredning som et selvstendig mål. Dette og prioritering av kjøp av små og mellomstore gårder kan gi risiko for at spredningssyn og bydelenes behov ikke i tilstrekkelig grad blir ivarettatt.

Etter Kommunerevisjonens vurdering har byråden for kultur og næring ikke i tilstrekkelig grad hatt god målstyring av Boligbyggs arbeid med spredning av boligporteføljen. Byråden har sikret seg informasjon om blant annet kjøp av boliger og kjøpsprognoser. Byråden har ikke uttrykt sine forventninger til spredning av boligporteføljen eller innhentet resultatinformasjon om utviklingen på området. Behovet for avklaring av byrådets forventninger til dette arbeidet forsterkes av målkonflikten mellom spredning og bydelenes behov for kommunale boliger. Samlet sett gir dette risiko for at byråden ikke fanger opp og setter inn nødvendige tiltak ved manglende måloppnåelse.

6.2 Oppsummering

Når det gjelder mulige forklaringer på måloppnåelse, pekes det på flere forhold, blant annet få egnede boliger, tildelingspraksisen for kommunale boliger og målkonflikter.

6.3 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at Boligbygg vurderer tiltak for å tydeliggjøre hvordan foretaket kan bidra til økt spredning av boligporteføljen.

Kommunerevisjonen anbefaler at byråden for kultur og næring avklarer sine forventninger til spredning i boligporteføljen og formidler disse til Boligbygg.

7 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse

I dette kapittelet presenterer og vurderer Kommunerevisjonen sentrale momenter i uttalelsene fra byråden for kultur og næring og Boligbygg. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 3 og 4.

7.1 Byråden for kultur og næring

7.1.1 Byrådets uttalelse

Generelle kommentarer

Byråden skriver at hensikten med undersøkelsen har vært tilstrekkelig klar. Byråden har ikke kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data.

Kommentarer til ulike deler av rapporten

Byråden uttaler at det ikke er klart hva Kommunerevisjonen legger i vurderingen av at byråden hadde ikke i tilstrekkelig grad god målstyring av Boligbyggs arbeid med spredning av boligporteføljen. Byråden skriver videre at det heller ikke er klart hva Kommunerevisjonen legger i begrepet målstyring.

Byråden viser til at Boligbygg og byrådsavdelingen har gitt innspill om at det er ulike hensyn som inngår i totalvurderinger ved kjøp av boliger og at spredning er et av mange kriterier som vektlegges. Byråden uttaler at Boligbygg har redegjort for prosessene knyttet til boligfremskaffelse og at det har blitt pekt på motstrid mellom hensynet til bydelenes behov og spredning på tvers i kommunen.

Byråden mener at forklaringer på måloppnåelse (i kapittel 5) i liten grad settes i sammenheng med byrådsavdelingens oppfølging og målstyring av foretaket. Byråden mener videre at det fremheves som et hovedbudskap i rapporten at byråden ikke i tilstrekkelig grad har hatt god målstyring av foretakets arbeid med spredning av boligporteføljen. Byråden uttaler at formuleringen er unyansert og ikke tar hensyn til målkonfliktene og kriteriene Boligbygg må vektlegge ved fremskaffelse. Byråden ber om at setningen tas ut av rapporten, da formuleringen og plasseringen i rapporten kan føre til en dels feilaktig oppfatning som ikke tar hensyn til helheten og kompleksiteten i fremskaffelsesarbeidet.

Tiltak

Byråden viser til at rapporten anbefaler at forventinger til spredning i boligporteføljen avklares og formidles til Boligbygg. Byråden er enig i at det foreligger målkonflikter knyttet til spredning av boliger og at de politiske forventningene knyttet til spredning burde vært bedre avstemt. Byråden skriver at en slik prosess vil involvere flere aktører og politiske nivåer i kommunen.

7.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har undersøkt Boligbyggs forvaltning av boligporteføljen, og da særlig med hensyn til spredning av porteføljen. Kommunerevisjonen har ikke vurdert foretakets gjennomføring av enkeltkjøp. Dette fremgår av revisjonskriteriet om spredning i delkapittel 3.1 og ble presisert i et møte med foretaket og byrådsavdelingen før rapporten ble sendt til

uttalelse. For å tydeliggjøre det ytterligere i rapporten, har vi i tillegg lagt inn en presisering i punkt 1.3. Dette innebærer at vi har vurdert i hvilken grad byråden har gitt uttrykk for sine forventninger til hvordan boligporteføljen skal utvikles med hensyn til spredning, på bakgrunn av bystyrets forventninger til dette. Videre har vi undersøkt hvordan boligporteføljen har utviklet seg.

Kommunerevisjonen viser videre til at målkonflikten mellom boligbehov og spredning, samt de ulike vurderingskriteriene for kjøp av boliger er omtalt i kapittel 3 og i konklusjonen.

Kommunerevisjonen har blant annet konkludert med at behovet for å avklare byrådets forventninger til spredning av boligporteføljen forsterkes av målkonfliktene på området. Dette er et viktig premiss for målstyring. Byråden har ikke gitt uttrykk for sine forventninger til foretakets måloppnåelse på dette området. Samlet gjør det at Kommunerevisjonen opprettholder vurderingen om at byråden ikke i tilstrekkelig grad hadde god målstyring av Boligbyggs arbeid med spredning av boligporteføljen.

Kommunerevisjonen merker seg byrådets uttalelse om at forklaringer på måloppnåelse (i kapittel 5) ikke er satt i sammenheng med oppfølgingen og målstyringen av foretaket. Forhold av betydning for spredning som bydelenes tildelingspraksis og markedssituasjon, er omtalt i kapittel 5. Slike forhold fremkommer også i andre deler av rapporten. Kommunerevisjonen mener, som nevnt over, at behovet for avklaring av byrådets forventninger til spredning av boligporteføljen forsterkes av målkonflikten mellom spredning og bydelenes behov. Kommunerevisjonen viser i den sammenheng til rapportens konklusjoner.

Kommunerevisjonen har mottatt foretakets og byrådsavdelingens innspill i forbindelse med intervjuer og verifisering av fakta og mener at rapporten synliggjør de ulike hensynene.

Byråden varsler ikke konkrete tiltak, men viser til Kommunerevisjonens anbefaling og uttaler at de politiske forventningene knyttet til spredning burde vært bedre avstemt. Ifølge byråden vil en slik prosess involvere flere aktører og politiske nivåer i kommunen. Kommunerevisjonen legger til grunn at byråden vil initiere en slik prosess.

7.2 Boligbygg

7.2.1 Foretakets uttalelse

Generelle kommentarer

Boligbygg skriver at hensikten med undersøkelsen har vært tilstrekkelig klar. Foretaket mener at rapporten gir god forståelse for kompleksiteten i bydelsgeografi, byens evolusjonshistorie og sammensetningen av kommunale boliger. Foretaket har ikke kommentarer til undersøkelsens metode, anvendte kilder eller data.

Boligbygg har enkelte kommentarer til revisjonskriteriene i kapittel 3. Foretaket tolker revisjonskriteriet i kapittel 3 slik at målet om å møte bydelenes boligbehov trumfer spredningshensynet ved målkonflikt. Foretaket skriver videre at det anser spredning som ett av flere vurderingskriterier ved kjøp og at revisjonen i større grad skulle hatt et mandat og kriterier som tok inn over seg et større bilde av kjøpene. Boligbygg er enig i

Kommunerevisjonens konklusjon om at det er en målkonflikt mellom å fremskaffe boliger etter bydelenes behov opp mot ønsket om å spre boligene geografisk.

Kommentarer til ulike deler av rapporten

Boligbygg skriver at foretaket ikke anser spredning som et selvstendig mål og peker i den sammenheng på at foretaket ikke har blitt presentert for entydige eller absolutte krav til spredning. Boligbygg uttaler å være godt kjent med det politiske ønsket om spredning, men oppfatter ikke at spredning er overordnet alle andre hensyn i fremskaffelsesarbeidet. Foretaket oppfatter derfor spredning som en politisk visjon heller enn en absolutt hovedføring i fremskaffelsesarbeidet. Boligbygg viser til side 15 i rapporten hvor det fremgår at Velferdsetaten har vurdert og konkludert med at maksgrenser på antall boliger i hver delbydel er lite hensiktsmessig. Foretaket stiller seg bak etatens vurdering.

Ifølge Boligbygg påpeker Kommunerevisjonen at foretaket har fremskaffet boliger i delbydeler med lav konsentrasjon, i bydeler som Gamle Oslo og Sagene. Boligbygg uttaler at spredning internt i bydelene er foretakets eneste virkemiddel for å oppnå spredning. Foretaket mener derfor at det er dokumentert at det har tydelig bevissthet rundt spredning og at dette ivaretas i fremskaffelsesarbeidet.

Boligbygg viser til at administrasjonen i intervjuer med Kommunerevisjonen har opplyst om at foretaket vurderer en rekke muligheter i markedet hvor boligene blir vurdert som uegnet blant annet grunnet spredningshensyn. Boligbygg kan ikke se at dette er omtalt i rapporten og understreker at slike boligkjøp som ikke blir gjennomført også vil være et bidrag til spredning.

Boligbygg oppfatter at rapportens konklusjoner er preget av en «øst/vest-tankegang» og viser til Tøyenvedtaket som eksempel, hvor målet var kjøp av boliger i vestlige bydeler og nedsalg av boliger på Tøyen. Foretaket viser igjen til at større fokus på kjøp vest i byen vil flytte ressursene fra bydeler med størst behov til bydeler med mindre behov og høyere eiendomspriser.

Foretaket har avslutningsvis enkelte kommentarer til Kommunerevisjonens anbefaling. Boligbygg mener det er viktig å fremskaffe boliger der behovet er dokumentert og hvor underdekningen er mest kritisk. Foretaket skriver videre at det er usikker på om Kommunerevisjonen anbefaler gjennomføring av spredningstiltak eller anbefaler å vurdere spredningstiltak. Boligbygg mener at det til førstnevnte er behov for entydige forslag til tiltak og beskrivelser av absolutte kriterier. Til sistnevnte understreker foretaket at spredning vurderes i samtlige kjøpssaker og at dette også er vist i rapportens innhold.

Tiltak

Boligbygg uttaler at det er behov for avklaringer dersom foretaket skal iverksette betydelige spredningstiltak i porteføljen. Ifølge foretaket kan et naturlig tiltak være å vurdere om det må løftes en politisk sak gjennom byrådet for å avklare om spredning et selvstendig mål og om dette skal vektas høyere i fremtidige kjøpssaker sammenlignet dagens praksis.

Foretaket melder at innledende tiltak vil være dialog med byrådsavdelingen om funnene i rapporten og hvordan det eventuelt skal forholde seg til et forsterket spredningsmål.

7.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Når det gjelder foretakets kommentarer til revisjonskriteriene vil Kommunerevisjonen understreke at revisjonskriteriet om spredning henviser til forvaltningen av boligporteføljen og ikke til foretakets gjennomføring av enkeltkjøp. Kommunerevisjonen har gjennom kriterieutformingen ikke tatt stilling til hva som bør veie tyngst i enkeltkjøp. Kommunerevisjonen viser til at målkonflikten mellom ulike hensyn i fremskaffelsesarbeidet er løftet i rapportens konklusjon.

Kommunerevisjonen merker seg at Boligbygg tolker spredning som en politisk visjon heller enn en absolutt føring som er overordnet alle andre hensyn i fremskaffelsesarbeidet. Kommunerevisjonen har ikke lagt til grunn at spredning er en absolutt føring for hvert enkelt kjøp, men at spredning er et av målene i forvaltningen av boligporteføljen. Kommunerevisjonen vil understreke at føringer og mål om spredning av kommunale boliger er vedtatt av bystyret i *Kommuneplan for Oslo 2018*, *Planstrategi for Oslo kommune 2020-2023* og flere temaplaner for kommunens behov for kommunale boliger.

Boligbygg viser til at rapportens faktabeskrivelse ikke inneholder utsagn fra intervjuer om at foretaket vurderer enkelte kjøpsmuligheter som uegnet grunnet spredningshensynet. Kommunerevisjonen er enig i at det å ikke kjøpe boliger i områder med stor konsentrasjon bidrar til spredning og har lagt inn omtale av dette i delkapittel 3.2.2. Dette endrer ikke Kommunerevisjonens vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger da undersøkelsen ikke vurderer foretakets gjennomføring av enkeltkjøp.

Boligbygg mener rapportens konklusjoner er preget av en «øst/vest-tankegang» og viser til Tøyenvedtaket som eksempel. Tøyenvedtaket og kildene som revisjonskriteriet om spredning er utledet fra er vedtatt i bystyret. Rapporten (delkapittel 3.2.4) viser at det er en geografisk skjevfordeling blant annet mellom «østlige» og «vestlige» bydeler når det gjelder antall boliger, men også at behovet for kommunale boliger er geografisk skjevfordelt.

Kommunerevisjonen anbefaler Boligbygg å vurdere tiltak for å tydeliggjøre hvordan foretaket kan bidra til økt spredning av boligporteføljen. Anbefalingen henviser til spredning av boligporteføljen som helhet. Herunder tiltak som tydeliggjør foretakets forventning til spredning av boligporteføljen og tiltak som er egnet til å gi foretaket informasjon om fremskaffelsesarbeidet gir ønsket måloppnåelse.

Boligbygg har meldt tiltak som er relevant for rapportens anbefaling. Kommunerevisjonen har ellers ikke kommentarer til foretakets redegjørelse.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

Bystyremelding nr. 2 1994 *Ny strategi i boligpolitikken* (byrådssak 188 av 28. juni 1994). Vedtatt 25. januar 1995 (sak 5).

Byrådssak 262/05 *Instruks for salg av fast eiendom og vedtektsendring for KF*. Vedtatt av bystyret 5. april 2006 (sak 123).

Byrådssak 263/10 *Delegasjon av myndighet til å fatte vedtak om inngåelse av leiekontrakter, erverv, avhendelse, makeskifte, feste, bortfeste, pantsettelse av fast eiendom m.v.* Vedtatt av bystyret 26. januar 2011 (sak 13).

Byrådssak 43/13 *Nytt Munch-museum med Stenersensmuseets samlinger*. Vedtatt av bystyret 5. juni 2013 (sak 178).

Byrådssak 87/14 *Kjøp av boligportefølje*. Vedtatt av bystyret 22. oktober 2014 (sak 282).

Byrådssak 1030/19 *Kriterier for vurdering av forkjøp av leiegårder*. Vedtatt av byrådet 19. mars 2019.

Byrådssak 23/20 *Kjøp av Etterstadgata 26 AS*. Vedtatt av bystyret 22. april 2020 (sak 97).

Byrådssak 145/20 *Kjøp av Munkedamsveien Eiendom AS*. Vedtatt av bystyret 23. september 2020 (sak 278).

Byrådssak 145/21 *Temaplan for Oslo kommunes behov for kommunale boliger 2021-2030*. Tatt til orientering av bystyret 21. oktober 2021 (sak 259).

Byrådssak 75/2022 *Oslostandard for bomiljøarbeid i kommunale boliger*.

Byrådssak 174/22 *Kjøp av Sinsenveien Panorama AS*. Vedtatt av bystyret 19. oktober 2022 (sak 302).

Organisering av bydelssektoren: Gjennomgang av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt. 23. august. 2024. Hentet fra:

https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13520999-1727704077/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Satsingsomr%C3%A5der%20og%20prosjekter/Bydelsprosjektet/Rapport_Organisering%20av%20bydelssektoren.pdf

Verbalforslag H29 *Temaplan for Oslo kommunes behov for kommunale boliger 2024–2033*. Vedtatt av bystyret 13. desember 2023 (sak 186).

Eksterne referanser

Brattbakk, Ingar. Hagen, Aina Landsverk. Rosten, Monika Grønli. Sæter, Oddrun. Osuldsen, Jenny. Andresen, Bengt. Thorstensen, Erik. Bratseth, Katja. (2015). *Hva nå, Tøyen? Sosiokulturell stedsanalyse av Tøyen i Bydel Gamle Oslo*. Arbeidsforskningsinstituttet: Oslo.

40 • Kjøp og spredning av kommunale boliger

FOR-2023-08-30 nr. 1892: forskrift om tildeling av kommunal bolig, Oslo kommune, Oslo.

LOV-2003-06-06 nr. 39: lov om burettslag (borettslagsloven).

Tabelloversikt

Tabell 1 Bydelenes fremleide boliger i 2024.	13
Tabell 2 Investeringsbudsjett og bokført beløp -- kjøp av boliger til vanskeligstilte.	19
Tabell 3 Salgssum og antall solgte boliger 2012–2024. Tall i 1000 kr.	20
Tabell 4 Boligbyggs salgsbudsjett 2020–2024. Tall i 1000 kroner.	21
Tabell 5 Antall ordinære boliger, behov for ordinære boliger og behovsdekning i 2022, per bydel.	22
Tabell 6 Endringer i antall ordinære kommunale boliger fra januar 2013 og januar 2020 til mai 2024, fordelt på bydeler, med fargekart for endringer fra 2013.	24
Tabell 7 Antall ordinære kommunale boliger i mai 2024 og endring fra januar 2013 og januar 2020 til mai 2024, fordelt på delbydeler i Gamle Oslo, Sagene og Grünerløkka.	26

Figuroversikt

Figur 1 Organisasjonskart Boligbygg.....	16
Figur 2 Antall ordinære kommunale boliger i 2024 fordelt på bydeler, med fargekart.	22
Figur 3 Antall ordinære kommunale boliger i Oslo kommune. Januar 2013–mai 2024.....	23
Figur 4 Fargekart som illustrerer antall ordinære kommunale boliger i mai 2024 og endring fra januar 2013, fordelt på delbydeler i Sagene, Gamle Oslo og Grünerløkka.	28

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de forventninger og krav Kommunerevisjonen legger til grunn for våre vurderinger, det vil si de krav, normer og/eller standarder som Boligbygg Oslo KF (heretter Boligbygg) og byråden vil bli vurdert mot.

Revisjonskriteriene er utledet fra autoritative kilder, eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området, i tråd med Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Problemstillingene i undersøkelsen er:

- Hvordan er måloppnåelsen for arbeidet med å kjøpe tilstrekkelig mange ordinære kommunale boliger med god spredning?
- Hvordan kan status for måloppnåelse forklares?

Den første problemstillingen vil vi besvare ved å vurdere foretakets praksis opp mot utledede revisjonskriterier. Perioden som vurderes, vil være fra januar 2020 til og med mai 2024. Den andre problemstillingen er deskriptiv, og det er derfor ikke utledet revisjonskriterier for denne.

Boligbyggs vedtektsfestede formål er at foretaket skal være et sosialt virkemiddel for å fremskaffe boliger til de målgrupper kommunen til enhver tid ønsker å tilgodese med boliger. Foretaket skal eie og forvalte boliger på vegne av Oslo kommune etter forretningsmessige prinsipper.

Kjøp av ordinære boliger

Kommunerevisjonen vil blant annet undersøke Boligbyggs kjøp av ordinære boliger fra 2020 til mai 2024 i sammenheng med bydelenes meldte boligbehov.

Revisjonskriteriet

- Boligbygg skal øke antall kommunale boliger basert på bydelenes behov.

Utleddning

I henhold til sosialtjenesteloven § 15 skal kommunen bistå vanskeligstilte på boligmarkedet etter reglene i boligsosialloven. Boligsosiallovens formålsparagraf sier blant annet at loven skal forebygge boligsosiale utfordringer og bidra til at vanskeligstilte skal få bistand til å skaffe seg en egnet bolig. Med vanskeligstilte menes personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og som derfor trenger bistand til å skaffe seg bolig, jf. § 4 i boligsosialloven. § 6 andre ledd i boligsosialloven sier at kommunen skal vurdere hvilken bistand som gis, og at bistandens art og omfang skal tilpasses den enkeltes behov.

Oslo kommunes boligsosiale visjon er at alle skal ha et godt sted å bo, og at forskjeller aktivt skal utjevnes slik at alle får like muligheter til å leve et godt liv, jf. *Temaplan for Oslo kommunes behov for kommunale boliger 2024–2033* (vedtatt av bystyret 13. desember 2023, sak 432).

I *Planstrategi for Oslo kommune 2020–2023* (vedtatt av bystyret 18. november 2020, sak 318) understrekes det at boligbehovsplanen danner grunnlaget for fremskaffelsen av

kommunalt disponerte boliger. Videre sier planstrategien at det de neste årene skal kjøpes flere små og mellomstore bygårder.

Boligbehovsplan 2017–2020 angir byrådets hovedmål, som er førende i planen, nemlig at «den sosiale boligpolitikken reduserer de sosiale ulikhetene i byen». Et av tiltakene for å nå målet er å øke antall utleieboliger, og planen viser avsetninger i investeringer for økonomiplanperioden i sak 1 for å sikre at Boligbyggs investeringer er i tråd med behovet.

Et av målene i *Temaplan for Oslo kommunes behov for kommunale boliger 2021–2030* (tatt til orientering av bystyret 20. oktober 2021) er at Oslo skal dekke behovet for boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. For å nå målet er et av tiltakene i planen å øke den kommunale boligmassen i økonomiplanperioden. Av planen fremkommer det også at byrådet skal utarbeide en kjøpsstrategi for å fremskaffe flest mulig og best mulig egnede boliger.

Første strategi i *Temaplan for Oslo kommunes behov for kommunale boliger 2024–2033* fastslår at behovet for ordinære kommunale boliger skal dekkes gjennom kjøp, herunder at Boligbygg kjøper boliger innenfor budsjettrammen som bystyret har vedtatt. Det vises også til at det er det økonomiske handlingsrommet som avgjør hvor mange nye boliger kommunen kan kjøpe. Ifølge planen skal Boligbygg prioritere kjøp av boliger i bydelene med størst behov. Videre peker temaplanen på at det er et stort udekket behov, og at det er viktig at kommunen jobber for en god progresjon i antall kommunale boliger for å imøtekomme dagens og fremtidens boligbehov.

Spredning av ordinære boliger

Kommunerevisjonen vil blant annet undersøke utviklingen i spredningen av ordinære boliger fra 2020 til mai 2024.

Revisjonskriteriet

- Boligbygg bør i sin forvaltning av boligporteføljen bidra til spredning av kommunale boliger.

Utleddning

Det finnes føringer når det gjelder ambisjonen om spredning av kommunale boliger i Oslo kommune i flere sentrale styringsdokumenter. I *Kommuneplan for Oslo 2018 Vår by, vår framtid – En grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle* (vedtatt av bystyret 30. januar 2019, sak 6) kommer det frem at det ikke skal bli for mange boliger til vanskeligstilte i ett enkelt område. *Planstrategi for Oslo kommune 2020–2023* (vedtatt av bystyret 18. november 2022, sak 318) sier blant annet at det skal kjøpes flere små og mellomstore bygårder for å legge til rette for en variert beboersammensetning og spre kommunale boliger over hele byen.

Kommunens planer for boligbehov inneholder også sentrale føringer vedrørende spredning av kommunale boliger. I *Boligbehovsplan for Oslo kommune 2017–2020* er en av strategiene for å nå byrådets boligsosiale mål å øke antall utleieboliger og spre disse over byen. Planen sier videre at det i bydeler med et stort antall kommunale boliger må vurderes hvorvidt det skal foretas salg av uegnede boliger i samme område, eller om beboersammensetningen kan endres.

Fra og med *Temaplan for Oslo kommunes behov for kommunale boliger 2021–2030* (vedtatt av bystyret 20. oktober 2021, sak 259) skal planene rulleres hvert andre år. Det gjennomføres også en boligbehovskartlegging i samtlige bydeler hvert andre år. Planen har flere føringer for spredning av kommunale boliger. Dersom det vurderes kjøp av nye boliger i utsatte områder, skal bydelene gjøre en vurdering av behov og utfordringer ved å etablere nye boliger i området. For å bidra til større spredning ønsker byrådet at det prioriteres en noe høyere andel kjøp av boliger i prissone 3, 4 og 5.⁵ I sone 1 og 2 anbefales det kjøp av boliger i delbydeler med lav andel kommunale boliger.⁶ Temaplanen viser til at høyere grad av bosetting i flere delbydeler kan bidra til mer spredning i ulike bomiljøer internt i bydelen.

Temaplan for Oslo kommunes behov for kommunale boliger 2024–2033 fastslår at Boligbygg legger vekt på spredningssyn innenfor bydelsgrensen i bydeler med stort behov og høy andel kommunale boliger. I planen er det også tydeliggjort at det er et mål å spre kommunale boliger.

Punkt 2.1.5 i Byrådssak 1036/2022 *Instruks for virksomhetsstyring* pålegger virksomhetslederen blant annet et ansvar for å gjennomføre bystyrets vedtak innenfor vedtatte ressursrammer, rapportere avvik til overordnet nivå og melde fra om forhold av betydning for måloppnåelsen.

Byrådets fastsetting av mål og oppfølging av måloppnåelse

Kommunerevisjonen vil blant annet undersøke i hvilken grad byråden har gitt tydelige styringssignaler om relevante målsettinger overfor Boligbygg, og hvorvidt byråden har fulgt opp foretakets måloppnåelse.

Revisjonskriterier

- Byråden for kultur og næring bør gjennom styringsdialogen med foretaket avklare forventinger og fastsette mål for foretakets kjøp av boliger.
- Byråden for kultur og næring bør følge opp foretakets måloppnåelse for kjøp av boliger.

Utleddning

Kommuneloven kapittel 9 regulerer kommunale og fylkeskommunale foretak. Kommunale foretak er en del av kommunen som bystyret har bestemt at skal være organisert som foretak, jf. kommuneloven § 9-1. Foretak er derfor ikke selvstendige juridiske enheter.

I henhold til kommuneloven § 9-2 kan bystyret delegere myndigheten etter kapittel 9 til byrådet. I vedtak datert 14.12.2016 (sak 363) delegerte bystyret sin myndighet etter bestemmelsene i kapittel 11 i lov 25. september 1992 nummer 107 om kommuner og fylkeskommuner til byrådet. Myndigheten ble videredelegert til den ansvarlige byråden, jf. byrådssak 1014/17. Bystyret vedtok 9. juni 2021 (sak 148) at myndigheten etter kapittel 9 i

⁵ Sone 3: St. Hanshaugen og Frogner. Sone 4: Ullern, Vestre Aker og Nordre Aker. Sone 5: Østensjø, Nordstrand og Søndre Nordstrand.

⁶ Sone 1: Bjerke, Grorud, Stovner og Alna. Sone 2: Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene.

nåværende kommunelov delegeres til byrådet. Byrådet vedtok 19. desember 2019 å delegere sin myndighet etter kapittel 9 til byråder som innenfor sitt område har ansvar for kommunale foretak, jf. byrådssak 1127/19.

Den ansvarlige byråden skal utøve sin myndighet etter kapittel 9 i foretaksmøte, jf. byrådssak 1127/19 *Instruks for styring av Oslo kommunes kommunale foretak i foretaksmøte*. Byråden har i foretaksmøtet beslutningsmyndighet som binder foretakets styre innenfor rammen av dets myndighet, jf. kommuneloven § 9-8. Byrådets myndighet innebærer blant annet å velge styre, fastsette godtgjørelse og gjøre endringer i vedtekter.

Foretakets styre skal i henhold til § 9-8 påse at virksomheten drives i samsvar med blant annet lov og forskrifter, vedtekter og bystyrets økonomiplan, årsbudsjett og vedtak. I forlengelse av dette vil styrets beslutningskompetanse avhenge av budsjetttrammene som er gitt i kommunens årsbudsjett. Styrets ansvar gjelder ikke bare den forretningsmessige siden av virksomheten, men også forvaltningen av verdiene kommunen har lagt inn i foretaket.

Byrådssak 1237/05 *Eierstrategi – de kommunale eiendomsforetakene* gir føringer for hvordan de kommunale eiendomsforetakene skal styres. Det fremgår blant annet at byråden som eier skal fastsette mål ved å trekke opp målsettinger, stille krav til årsresultat og vedta investerings-, salgs- og lånerammer. Strategien viser også til at det bør gjennomføres to årlige eiermøter, hvor temaer som avklaring av målforståelse, forutsetninger for å nå målene, strategiske planer og budsjettspørsmål kan tas opp.

Instruks for virksomhetsstyring gjelder for byrådsavdelingens styring av underliggende virksomheter, herunder foretak innenfor rammen av kommuneloven kapittel 9 og byrådssak 1127/19. Punkt 2.1.2 sier at byrådsavdelingen skal legge til rette for en styringsdialog som sikrer omforent forståelse av mål og krav til resultatoppfølging og rapportering. I henhold til punkt 3.2.2 har byrådsavdelingene og virksomhetene et felles ansvar for å ta initiativ til samhandling og samordning mellom sektorer og virksomheter der det er nødvendig for blant annet å nå felles eller overordnede mål.

Vedlegg 2 Metode

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enheten opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder frem til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

De reviderte enhetene i denne undersøkelsen er Boligbygg og byråden for kultur og næring. Brev om oppstart av forvaltningsrevisjonen ble sendt til byråden for kultur og næring og Boligbygg 26. april 2024. Oppstartsmøte med Boligbygg ble avholdt 6. mai og så med Byrådsavdeling for kultur og næring 15. mai.

Kommunerevisjonen sendte utkast til revisjonskriterier til byråden og Boligbygg 4. juni 2024. Kommunerevisjonen mottok ingen merknader som medførte endringer i kriteriene. Samlet faktabeskrivelse ble sendt til verifisering hos de reviderte 3. oktober. Det ble avholdt en felles forhåndspresentasjon med byrådsavdelingen og foretaket av Kommunerevisjonens foreløpige vurderinger 31. oktober 2024.

Rapporten ble sendt til uttalelse til Boligbygg og byråden for kultur og næring den 5. november 2024. Rapporten ble den forbindelse også sendt til Boligbyggs styre med mulighet for uttalelse.

Metode for datainnhenting

Undersøkelsen er basert på informasjon innhentet gjennom dokumentgjennomgang, intervjuer og statistikk fra saksbehandlingsverktøyet Gobo. Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i perioden mai–september 2024. Undersøkelsesperioden var fra 2020 til mai 2024.

Dokumentasjon

Vi har innhentet dokumentasjon fra Boligbygg, Byrådsavdeling for kultur og næring og Velferdsetaten. Dokumentene er hentet inn for å belyse rutiner og praksis knyttet til foretakets kjøpsprosess, byrådets styring av foretaket samt bydelenes forvaltning av kommunale boliger. Vi har blant annet hentet inn

- rutiner og prosedyrer
- strategier og førende dokumenter
- protokoller og referater fra foretaksmøter og kontaktmøter
- tildelingsbrev
- utredninger

- rapporter
- saksinnstillinger
- byrådssaker

Dokumentene er analysert manuelt og sammenlignet med utsagn fra intervjuer og informasjon fra statistikk og uttrekk. Vi gikk gjennom store deler av dokumentasjonen i forkant av intervjuene, slik at dokumentene kunne danne grunnlag for intervjuguidene, og for å kunne analysere dokumentasjonen i riktig kontekst.

Registerdata/statistikk

For å kunne vurdere foretakets praksis med hensyn til kjøp og spredning av kommunale boliger innhentet Kommunerevisjonen relevante registerdata fra Boligbygg. Datakilden var Gobo, som er kommunens fagsystem/sektorsystem på det boligsosiale området, og som benyttes av blant annet Boligbygg. Datauttrekket omfattet oversikt over Boligbyggs beholdning av ulike typer eiendommer og boliger, herunder «Ordinære kommunale boliger» på uttrekkstidspunktet 24.05.2024 samt oversikter over salg og kjøp i perioden fra 2012 til uttrekkstidspunktet. Kommunerevisjonen sammenstilte informasjonen fra beholdning og kjøp av ordinære kommunale boliger for å identifisere hvilke boliger som var i beholdningen i hver bydel og delbydel per 1. januar hvert år fra 2013–2024 og på uttrekkstidspunktet. Kommunerevisjonen innhentet ikke personopplysninger om leietakere, da vi ikke anså dette som nødvendig for vårt formål.

Kommunerevisjonen innhentet ikke informasjon om hvorvidt de enkelte boligene var utleid på uttrekkstidspunktet eller per 1. januar de ulike årene i undersøkelsesperioden. Det er derfor noe usikkerhet knyttet til om alle boligene vi har beskrevet som «i beholdningen» på ulike tidspunkter, bidro til å dekke behovet i bydelen på de enkelte tidspunktene. Vi vurderer risikoen for at dette er av vesentlig betydning for resultatene av våre analyser, som liten.

Kommunerevisjonen benyttet også data fra Oslo kommunes statistikkbank med informasjon om antall husholdninger per bydel og delbydel i undersøkelsesperioden. Antall husholdninger per bydel er for 2023, og kilden er Oslo kommunes statistikkbank, tabell HUS001: Husholdninger etter antall personer i husholdningen (D), 2008–2023. Den beregnede andelen kan derfor avvike noe fra den reelle andelen i 2024.

I tillegg innhentet vi oversikter fra Velferdsetaten over bydelenes og Velferdsetaten ved UngBos forvaltning av kommunale boliger skaffet til veie av Velferdsetaten i perioden november 2023–februar 2024.

De innhentede registerdataene ble analysert i Excel og Power BI.

Intervjuer

Vi gjennomførte to intervjuer, ett med en seksjonsleder i Boligbygg og ett med to seksjonsledere og to saksbehandlere i Byrådsavdeling for kultur og næring. Formålet med intervjuene var å få utdypende informasjon om praksis og vurderinger som var beskrevet i dokumentasjonen, og å stille oppfølgingsspørsmål om innhentet statistikk.

Intervjuene var semistrukturerte, det vil si at vi hadde forberedt spørsmål på forhånd og stilte oppfølgingsspørsmål underveis. Intervjuene varte mellom 45 minutter og 1,5 time. Det ble utarbeidet referater i etterkant av intervjuene, og samtlige referater er verifisert av de intervjuede.

Vi gjennomførte i tillegg et møte med Velferdsetaten i starten av datainnsamlingen. Hensikten med møtet var å klargjøre hvorvidt etaten hadde gjennomført utredninger eller samlet inn informasjon som kunne belyse problemstillingene. Vi lagde et referat fra møtet som senere ble verifisert skriftlig av etaten.

Det har også vært ønskelig å få perspektivet til bydelene på dialogen med Boligbygg og utfordringer knyttet til kjøp og spredning av boligene. Vi sendte derfor skriftlige spørsmål til fire utvalgte bydeler. Samtlige bydeler ga tilbakemelding. Tilbakemeldingene fra bydelene har også bidratt til økt datatriangulering.

Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er blant annet styrt av at Kommunerevisjonen har ti års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger viser vi til vår [personvernerklæring](#).

Gyldighet og pålitelighet

For å kvalitetssikre datagrunnlaget har vi vurdert dataenes gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært, og i hvilken grad innsamlingen har vært fri for systematiske skjevheter.

Undersøkelsen bygger i stor grad på statistikk fra Boligbyggs saksbehandlingssystem Gobo og dokumentgjennomgang. For å bidra til økt validitet og pålitelighet har vi så langt det har latt seg gjøre, hatt flere kilder til informasjonen vi har brukt. I tilfeller der informasjonen vi presenterer, kun bygger på én kilde, er dette poengtert i rapporten – for eksempel i tilfellene der vi viser til enkelte informantutsagn eller dokumenter. Dette gjelder ikke for resultatene av

registerdata fra Gobo, ut over at vi oppgir Gobo som kilde. Vi har i liten grad hatt mulighet til å triangulere denne informasjonen. Vi har likevel forsøkt å kvalitetssikre i den grad det har vært mulig, og har ikke funnet indikasjoner av betydning på svakheter ved datakvaliteten. Som omtalt ovenfor er det noe usikkerhet knyttet til om alle boligene var utleid og dermed bidro til å dekke behovet i bydelen på de enkelte tidspunktene omtalt i rapporten. Rapporten, med resultatene av vår analyse av Gobo-data, har også vært oversendt Boligbygg til faktaverifisering.

Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikringen er gjennomført av andre personer enn de som har samlet inn og analysert dataene. Samlet sett mener vi at faktabeskrivelsen gir et tilfredsstillende grunnlag for vurderingene, konklusjonene og anbefalingene våre.

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for kultur og næring

Byrådsavdeling for kultur og næring



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
24/5229 - 3

Saksbeh.:
Johanne Bentzen Kværne, 922 91 722

Dato:

29.11.2024

Rapport til uttalelse om kjøp og spredning av kommunale boliger - tilbakemelding fra KON

Vi viser til brev fra Kommunerevisjonen om rapport om kjøp og spredning av kommunale boliger sendt byråden for kultur og næring til uttalelse. Frist for uttalelse er fredag 29. november 2024. Kommunerevisjonen ber om at syv konkrete spørsmål besvares i uttalelsen.

Kommunerevisjonen har undersøkt Boligbygg Oslo KF sitt arbeid med kjøp og spredning av ordinære kommunale boliger, og byråden for kultur og næring sin målstyring av foretaket. Revisjonskriteriene i undersøkelsen er blant annet utledet fra føringer og målsettinger om spredning av kommunale boliger i styringsdokumenter vedtatt av bystyret, herunder temaplaner for Oslo kommunes behov for kommunale boliger. Kommunerevisjonen har blant annet undersøkt i hvilken grad byråden har gitt styringssignaler til foretaket om slike føringer og målsettinger.

Revisjonskriteriene rettet mot byrådsavdeling for kultur og næring har vært som følger:

- Byråden for kultur og næring bør gjennom styringsdialogen med foretaket avklare forventninger og fastsette mål for foretakets kjøp av boliger.
- Byråden for kultur og næring bør følge opp foretakets måloppnåelse for kjøp av boliger.

Kommunerevisjonen beskriver sitt hovedbudskap innledningsvis i rapporten. Kommunerevisjonen peker på at det er en målkonflikt mellom å kjøpe nok boliger for å dekke bydelenes behov og økt spredning mellom bydelene, men at Boligbygg Oslo KF hadde flere ordinære kommunale boliger i 2024 enn i 2020 og at foretaket kan vise til aktivitet som bidrar til spredning av boligene. Kommunerevisjonen oppsummerer videre i sitt hovedbudskap at «byråden for kultur og næring hadde ikke i tilstrekkelig grad god målstyring av Boligbyggs arbeid med spredning av boligporteføljen». Denne setningen kommenteres særskilt under svar på spørsmål 4 nedenfor.

Kommunerevisjonen anbefaler at byråden for kultur og næring avklarer sine forventninger til spredning i boligporteføljen og formidler disse til Boligbygg.

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for kultur og næring

Besøksadresse:
Olav V gate 4
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 997703634
oslo.kommune.no

1. Har informasjonen ved oppstart og gjennomføring av prosjektet vært tilstrekkelig?

Ja.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Nei.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurdering og konklusjoner?

Jeg viser til svar på spørsmål 4.

4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?

Det er ikke klart hva Kommunerevisjonen legger i sin i vurdering av at «*byråden for kultur og næring hadde ikke i tilstrekkelig grad god målstyring av Boligbyggs arbeid med spredning av boligporteføljen*». Det er heller ikke klart hva Kommunerevisjonen legger i begrepet målstyring.

Det vises til innspill fra både Boligbygg og byrådsavdelingen gjennom prosessen med undersøkelsen knyttet til ulike hensyn som vil inngå i totalvurderinger ved kjøp av boliger – der spredning er et av mange kriterier som vektlegges. Foretaket har redegjort inngående for prosessene knyttet til boligfremskaffelse, herunder bydelenes tildelingspraksis, og det har vært pekt på motstrid mellom hensynene til faktisk boligbehov i bydelene og spredning av boliger på tvers i kommunen.

Når det gjelder mulige forklaringer på måloppnåelse knyttet til spredning er det i rapporten pekt på forhold som blant annet få egnede boliger, tildelingspraksis for kommunale boliger og målkonflikter ved fremskaffelse. Disse forholdene settes samtidig i liten grad i sammenheng med byrådsavdelingens oppfølging og målstyring av foretaket. Det fremheves som et hovedbudskap i rapporten at byråden ikke i tilstrekkelig grad har hatt god målstyring av foretakets arbeid med spredning av boligporteføljen. Jeg mener dette er en unyansert formulering som ikke tar hensyn til de målkonfliktene og sammensatte kriteriene Boligbygg må vektlegge ved fremskaffelse. Et viktig premiss for Oslo kommunes anskaffelse av boliger er at disse møter et faktisk behov. Byrådsavdelingens oppfølging og målstyring av foretaket må være helhetlig og underbygge de faktiske rammene foretaket har. På denne bakgrunn bes det om at følgende setning tas ut: «*Byråden for kultur og næring hadde ikke i tilstrekkelig grad god målstyring av Boligbyggs arbeid med spredning av boligporteføljen*». Setningen, slik den formulert og plassert, kan føre til en unyansert og til dels feilaktig oppfatning som ikke tar inn over seg helheten og kompleksiteten i det viktige arbeidet med boligfremskaffelse. Dette er et uheldig utgangspunkt for videre behandling av Kommunerevisjonenes rapport.

Jeg er samtidig enig i at det foreligger målkonflikter knyttet til spredning av boliger, og at de politiske forventningene knyttet til spredning burde vært bedre avstemt. En slik prosess vil måtte involvere flere aktører og politiske nivåer i kommunen.

5. Har byråden iverksatt eller vil byråden iverksette tiltak basert på rapporten? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres?

Det anbefales i rapporten at forventinger til spredning i boligporteføljen avklares og formidles til Boligbygg. Jeg viser til svar på spørsmål 4.

6. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål?

Rapportens synliggjøring av målkonflikter mellom å kjøpe nok boliger for å dekke bydelenes behov og økt spredning mellom bydelene oppfattes særlig relevant. Jeg viser for øvrig til svar på spørsmål 4.

7. Har byråden kommentarer til rapportens oppbygning eller språkbruk?

Nei.

Vennlig hilsen

Anita Leirvik North
byråd

Vedlegg 4 Uttalelse fra Boligbygg Oslo KF

Boligbygg Oslo KF



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Attn:

Deres ref.:
2024/80-48

Vår ref. (saksnr.):
24/116126-6

Saksbeh.:
CST

Dato:
19.11.2024

Rapport til uttalelse - Kjøp og etablering av kommunale boliger

Boligbygg viser til mottatt rapport til uttalelse vedr. revisjon av kjøp og etablering av kommunale boliger, hvor spredning av kommunale boliger har vært et hovedanliggende. Administrasjonen i Boligbygg har bidratt til revisjonen gjennom intervjuer, dokumentdeling og faktaverifisering.

Innledningsvis ønsker administrasjonen å knytte noen kommentarer til revisjonskriteriene (Kap. 3, vår understrekning):

- *Boligbygg skal øke antall kommunale boliger basert på bydelenes behov*
- *Boligbygg bør i sin forvaltning av boligporteføljen bidra til spredning av kommunale boliger*

Boligbygg tolker revisjonskriteriene dithen at målet om å møte bydelenes behov («skal») trumfer spredningshensynet («bør») ved målkonflikt. Videre gjentas Boligbyggs tidligere bemerkninger om at foretaket anser spredning som ett av flere kriterier det er sentralt å vurdere ved kjøp. Dette medfører at foretaket gjerne skulle sett at revisjonen i større grad ble gitt mandat og kriterier som tok inn over seg et større bilde for kjøpene. Slik kunne øvrige kriterier og hensyn som avveies i kjøpssakene bli inkludert i en bredere vurdering av spredningsskriterier. Som Kommunerevisjonen påpeker i sin konklusjon, og som Boligbygg er enig i, er det en iboende målkonflikt å fremskaffe boliger der hvor behovet er dokumentert sett opp mot et ønske om å spre kommunal bosetting geografisk.

Boligbygg opplever ansvaret for at det fremskaffes boliger som det faktisk er behov for der hvor behovet er dokumentert, som klart overordnet i fremskaffelsesarbeidet.



Boligbygg Oslo KF
Oslo kommune

Besøksadresse:
Wergelandsveien 1-3
Postadresse:
Postboks 493 Sentrum, 0105 Oslo

Telefon: +47 23 46 05 00
postmottak@bby.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 974 780 747
oslo.kommune.no

Boligbygg har i sitt virke ikke blitt presentert for absolutte og normativt sett klare entydige og etterlevbare krav til spredning, ei heller at dette kriteriet isolert sett skal vektas høyere enn andre kriterier. Derfor har foretaket uttalt i intervjuer med Kommunerevisjonen at det ikke anser spredning som et selvstendig mål. Et selvstendig spredningsmål ville innebære en undervektning av fremskaffelser i de indre østlige bydeler, hvor boligbehovet er dokumentert størst.

Handlingsrommet for spredning av kommunale boliger ligger primært internt innenfor bydelsgrensene. Foretaket viser her i tillegg til vedlagte utkast til revisjonsrapportens side 15. Der fremgår det at Velferdsetaten ifm utarbeidelsen av temaplan for Oslo kommunes behov for kommunale boliger, vurderte maksgrenser tilknyttet spredning for antall boliger. Velferdsetaten konkluderte, med en rekke begrunnelser, at dette ville være lite hensiktsmessig. Dette er vurderinger Boligbygg også stiller seg bak.

Foretaket er selvsagt godt kjent med det politiske ønsket om spredning, men oppfatter vårt mandat til å vurdere og vekte de ulike samfunnsbehovene opp mot hverandre, og at ikke spredning er overordnet alle andre hensyn i fremskaffelsesarbeidet. Boligbygg oppfatter derfor spredning mer som en god politisk visjon, enn en absolutt hovedføring i fremskaffelsesarbeidet.

Det er påpekt fra Kommunerevisjonens side som positivt at Boligbygg er bevisst på og i praksis fremskaffer boliger i delbydeler med lavere konsentrasjon i bydeler som allerede har mange kommunale boliger (eks. Gamle Oslo, Sagene og Grünerløkka). Gitt føringene om tildeling innenfor bydelsgrensene, er intern spredning innenfor bydelsgrensene det eneste virkemiddelet for spredning uten at bydelene rangeres opp mot hverandre i fremskaffelsesarbeidet. Boligbygg mener derfor at det er dokumentert at vi både har tydelig bevissthet rundt spredning og ivaretar spredningshensynet i fremskaffelsesarbeidet.

Som nevnt i intervjuer med Kommunerevisjonen – som administrasjonen ikke kan se har funnet veien til rapporten – vurderer Boligbygg løpende en rekke kjøpsmuligheter i markedet, men hvor boligene av ulike grunner vurderes som uegnet og de dermed ikke innstilles til kjøp. Spredning og konsentrasjon er ofte sentralt i slike vurderinger. Boliger som aldri ble kjøpt er følgelig også «positive» bidrag til spredningen av kommunale boliger, selv om disse boligene aldri blir en del av statistikken.

Boligbygg oppfatter konklusjonene i revisjonsrapporten som preget av en historisk «øst/vest-tankegang», eksemplifisert gjennom Tøyen-vedtaket, hvor det var ønskelig med oppvekting i vestlige bydeler og nedsalg i indre øst (Tøyen). Realiteten er at en tyngsøverføring av porteføljen vestover nødvendigvis vil flytte ressursbruken fra bydelene med størst behov over til bydeler med mindre behov og høyere eiendomspriser.

Rapporten konkluderer med følgende anbefaling:

«Kommunerevisjonen anbefaler at Boligbygg vurderer tiltak for å tydeliggjøre hvordan foretaket kan bidra til økt spredning av boligporteføljen».

BBY ønsker å tydeliggjøre at det er viktig å fremskaffe boliger der det er behov for boliger, slik at vi fokuserer begrensede ressurser der hvor behovet er dokumentert og hvor underdekningen er mest kritisk.

Når foretaket utfordres på spredning, har foretaket i praksis to virkemidler; nedslag der konsentrasjonen er høy eller fremskaffelse der konsentrasjonen er lav, dvs prioritering av bydeler med få kommunale boliger.

Før Boligbygg iverksetter betydelige og delvis irreversible spredningstiltak i porteføljen med store finansielle og praktiske konsekvenser, vil det være behov for konkrete avklaringer om Kommunerevisjonens anbefaling faktisk representerer det politiske ønsket. Et naturlig tiltak å vurdere er derfor om det må løftes en politisk sak gjennom byrådet for å avklare om spredning faktisk er et selvstendig mål og om dette målet må gis høyere vekt enn i dag.

Konklusjonen til Kommunerevisjonen kan leses på ulike måter. Er tiltakene som anbefales å gjennomføre økt spredning eller å tydeliggjøre hvordan spredning potensielt («kan bidra») kan gjennomføres (altså teoretisk kommunikasjon)?

Det er fra foretakets ståsted en betydelig forskjell på en anbefaling om å «vurdere tiltak» sett opp mot en anbefaling om å «gjennomføre tiltak». Foretaket finner ikke svaret i rapporten på om den anbefaler gjennomføring av spredningstiltak eller om den anbefaler å vurdere spredningstiltak. For det første alternativet savnes klare og entydige forslag til tiltak og beskrivelser av absolutte kriterier. For sistnevnte alternativ vil Boligbygg opplyse av vi vurderer spredning i alle kjøpsvurderinger og tillegger spredningshensynet vekt, slik også innholdet i revisjonsrapporten viser til.

Boligbygg oppfatter for øvrig styringsdialogen med eier som god i forhold knyttet til konsentrasjonsutfordringer, og det er dokumentert for Kommunerevisjonen at temaet er jevnlig diskutert i kontaktmøter mellom Boligbygg og byrådsavdelingen.

Svar på direkte spørsmål i oversendelsesbrevet:

1. Har informasjonen ved oppstart og gjennomføringen av prosjektet vært tilstrekkelig klar? **Ja**
2. Har foretaket kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke? **Ingen kommentarer**

3. Har foretaket kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke? **Kommentert innledningsvis**
4. Hva er foretakets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger? **Se vurderinger ovenfor**
5. Har foretaket iverksatt tiltak eller vil foretaket vurdere tiltak basert på rapporten? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres? **Innledende tiltak vil være å gå i dialog med byrådsavdelingen om funn i rapporten og hvordan Boligbygg skal forholde seg praktisk til et evt. forsterket spredningsmål.**
6. Oppfattes rapporten som nyttig? **Rapporten er faktamessig innsiktsfull og godt utarbeidet, og gir god forståelse for kompleksiteten i bydelsgeografi, byens evolusjonshistorie og sammensetningen av kommunale boliger. Boligbygg stiller seg imidlertid tvilende til at anbefalingene i rapporten er tilstrekkelig synkronisert med dagens gjeldende tildelingspraksis og bydelsorganisering.**

Avslutningsvis vil Boligbygg takke for samarbeidet med Kommunerevisjonen i denne omgang og for tydelig og god kommunikasjon i prosessen. Rapporten vil bli fulgt opp overfor foretaksstyret og i eierdialogen med byrådsavdelingen.

Med vennlig hilsen
Boligbygg Oslo KF

Marit Jakobsen Leganger
administrerende direktør

Mads Valen-Sendstad
avdelingsdirektør porteføljeutvikling

Elektronisk godkjent og ekspedert uten signatur



Oslo

Oslo Kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tel. +21 80 21 80

Rapport 17/2024

Du finner mer informasjon
om Kommunerevisjonen
og våre rapporter på:

www.krv.oslo.kommune.no