

Arkivsak-dok. 25/06576-1
Saksbehandler Fredrik Bjørnebekk

Saksgang	Møtedato	Sak nr.
Eldrerådet 2023 - 2027	28.04.2025	
Råd for personer med funksjonsnedsettelse 2023 - 2027	28.04.2025	
Hovedutvalg for velferd og folkehelse 2023 - 2027	30.04.2025	11/25
Formannskapet 2023 - 2027	08.05.2025	
Bystyret 2023 - 2027	22.05.2025	

Kommunalt boligarbeid og fremtidige omsorgsleiligheter

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Robin Brynhildsen, Ida Dehlin-Moe, Maria Skåren, Ellen Terese Bråtekas, Jørgen Skofterud

Kommunedirektørens innstilling:

1. Kommunedirektøren får fullmakt til å inngå avtale om etablering av omsorgsleiligheter på Kvartal 64 under forutsetning av investeringstilskudd fra Husbanken.
2. Sarpsborg kommune søker tilsvarende samarbeid om etablering av ytterligere omsorgsleiligheter som for kvartal 64.
3. Kommunedirektøren arbeider videre med det strategiske boligarbeidet slik det er beskrevet i saksframlegget.

Vedlegg:

Kunnskapsgrunnlag for planstrategien 2024-2028

Sammendrag:

Kommunen står overfor et betydelig behov for nye boliger (anslagsvis 4440 frem mot 2036), samtidig som boligmarkedet er krevende med høye kostnader og redusert byggeaktivitet. Å lykkes med dette strategiske arbeidet forventes å gi flere positive konsekvenser. Egnede boliger er et viktig verktøy for å møte omsorgsutfordringene.

Saken beskriver kommunedirektørens plan for hvordan Sarpsborg kommune skal jobbe strategisk med boliger fremover. Målet er å møte fremtidens behov, spesielt med tanke på en aldrende befolkning og økende behov for helse- og omsorgstjenester. Saken presenterer et konkret forslag om å etablere en modell for nye omsorgsleiligheter i Kvartal 64.

Målet er å sikre et mangfoldig boligtilbud i gode bomiljøer, i tråd med samfunnsplanen.

Utredning:

Bystyret behandlet 21.09.23 sak om kommunale utleieboliger, både ordinære, tilrettelagte og i bofellesskap. Kommunedirektøren fremmer nå denne saken til politisk behandling da det i stor grad knytter seg til struktur for fremtidig omsorg, samtidig som den følger opp momenter fra bystyrets sak 58/23.

Kommunedirektøren har i *Kunnskapsgrunnlag for planstrategien 2024-2028* beskrevet det fremtidige utfordringsbildet. Aktuelle momenter knyttet til fremtidig boligbehov fra kunnskapsgrunnlaget er:

- Boligbehovet i perioden 2024 – 2036 er ca. 4 440 boenheter. I tråd med sentrumsplanens føringer medfører dette 1 800 i sentrum og 2 600 utenfor sentrum
- Sarpsborg har hatt lavere boligbyggingstakt enn landsgjennomsnittet i de fleste årene fra 2000 til 2017. I de siste årene har boligbyggingstakten vært høyere eller lik landsgjennomsnittet.
- En nær dobling av personer med demens mot 2040

Boligutvikling

Aktivt arbeid med boligutvikling er fundamentalt for en kommunes vekst, trivsel for innbyggere og evne til å tiltrekke seg nye innbyggere. Det er et mål at flest mulig skal ha mulighet til å eie sin egen bolig. Boligeierskap gir ofte økt stabilitet, langsiktig økonomisk trygghet for den enkelte, og kan styrke tilknytningen til lokalsamfunnet. Ved aktivt å jobbe for å tilby varierte boliger – fra leiligheter til eneboliger – i ulike prisklasser, vil kommunen gjøre det mulig for flere, inkludert unge og familier, å etablere seg permanent.

Samtidig er et profesjonelt og velfungerende leiemarked viktig. Dette markedet gir nødvendig fleksibilitet for personer i ulike livsfaser. Et profesjonelt leiemarked sikrer forutsigbarhet, trygge boforhold og god kvalitet, og er viktig for å unngå useriøse aktører og dårlige boforhold.

Samlet sett er et mangfoldig og velfungerende boligmarked – med gode alternativer for både å eie og leie – en helt sentral faktor for kommunens bostedsattraktivitet. En kommune som kan tilby attraktive og passende boliger for ulike behov og økonomiske situasjoner, vil være mer tiltrekkende for både eksisterende og potensielle nye innbyggere, noe som igjen er avgjørende for å sikre nødvendig arbeidskraft, et levende lokalsamfunn og bærekraftig utvikling.

Markedssituasjonen

Boligmarkedet nasjonalt, og også lokalt, preges for tiden av en merkbar nedgang i aktiviteten. Økte renter og generelt høyere levekostnader har dempet etterspørselen, samtidig som høye byggekostnader skaper utfordringer på tilbudssiden. Det er en tydelig reduksjon i igangsettingen av nye boligprosjekter. Flere utbyggere melder om betydelig usikkerhet knyttet til lønnsomheten i planlagte prosjekter, noe som fører til at mange velger å utsette eller kansellere byggestart. Denne kombinasjonen av lavere salgstakt og pressede marginer skaper en krevende situasjon for boligutviklere og byggebransjen som helhet.

Økende behov innen helse og velferd

Kommunen står overfor en betydelig vekst i behovet for pleie- og omsorgstjenester i årene fremover. I perioden fram til 2050 vil andel personer 80 år og eldre øke med 136 %, og spesielt er den prosentvise økningen stor for personer 90 år og eldre. Økt bruk av velferdsteknologiske løsninger er nødvendig for å bedre den enkeltes evne til å klare seg selv i egen bolig, og som kan bidra til økt trygghet og livskvalitet.

Boliger som er universelt utformet, trinnfrie, har tilpassede løsninger på bad og kjøkken, og kanskje ligger i nærheten av servicefunksjoner eller sosiale møteplasser, legger et fysisk grunnlag som gjør det vesentlig enklere for eldre å mestre hverdagen selvstendig. Slike tilrettelagte boforhold kan redusere risikoen for fall og andre uhell, forenkle daglige gjøremål og gjøre det lettere å motta nødvendig hjelp i hjemmet når behovet oppstår.

Dette vil ikke bare øke livskvaliteten for den enkelte, men også potensielt utsette eller redusere behovet for mer kostnadskrevenne heldøgns omsorgstjenester, og dermed bidra til å dempe veksten i kommunens utgifter på sikt.

Sarpsborg kommune leverer i dag pleie- og omsorgstjenester gjennom en differensiert modell som tar sikte på å møte innbyggernes ulike behov på forskjellige nivåer. For mange innbyggere ytes tjenester punktvis i deres eget hjem gjennom de hjemmebaserte tjenestene. Målet er å støtte opp under den enkeltes evne til å mestre hverdagen og bo trygt hjemme lengst mulig.

Videre tilbyr kommunen boliger i bofellesskap, som er tilrettelagte boliger med varierende grad av bemanning. Her bor beboerne i egne leiligheter, men har tilgang til fellesarealer og personalbase som gir trygghet, sosialt samvær og bistand etter behov, ofte døgntilgjengelig. Til sist, for innbyggere med de mest omfattende og sammensatte omsorgsbehovene som ikke lenger kan ivaretas forsvarlig i eget hjem eller bofellesskap, tilbyr kommunen plasser på sykehjem. Sykehjemmene gir heldøgns pleie, omsorg og medisinsk oppfølging av kvalifisert helsepersonell.

Nye måter å bruk bolig som verktøy innen helse og velferd

Som et ledd i arbeidet med kommunale utleieboliger har kommunen økt sin bruk av tilvisningsavtaler. Tilvisningsavtaler er egnet til å skaffe flere utleieboliger i samarbeid med private utbyggere og Husbanken. Gjennom en langsiktig avtale har kommunen rett til å henvise leietaker til 40 prosent av boligene i et prosjekt i minst 20 år.

Som et ledd i dette arbeidet har kommunen også sett på alternative konsepter for å møte fremtidens boligbehov, slik som Leva-konseptet på Jessheim og Tømmerkaia i Skien.

Leva-konseptet

På Jessheim park er det etablert 89 stk 2 og 3-roms leiligheter. Det er i tillegg etablert 250 kvm fellesarealer bestående av resepsjon med Leva husvert, dagligstue med kaffebar, selskapsrom med kjøkken og eget trimrom. En husvert fungerer som det «sosiale limet» i Leva Jessheim, og utgjør den største forskjellen fra andre utleie-leiligheter. Husverten besvarer forespørsler, er kontaktpunktet for de som bor i Leva Jessheim, og organiserer fellesarrangementer som turer, tilstelninger og kulturelle innslag.

Tømmerkaia i Skien

Tømmerkaia er Norges første bydel utelukkende for utleie, og det skal bygges 240 leiligheter i bydelen. Høsten 2024 startet byggingen av et omsorgssenter for Skien kommune, med 76 leiligheter og fellesareal for beboerne. Bygget skal stå ferdig høsten 2026. Leiekontraktene er indeksregulerte, men ikke markedsjusterte. Det betyr at bokostnadene endrer seg lite fra år til år. Disse er utelukkende for aldersvennlige boliger/omsorgsboliger. Skien kommune har fått tilskudd fra Husbanken, som er benyttet i prosjektet for å redusere leiekostnaden for den enkelte.

Omsorgsboligene vil bli en ny boform for denne typen boliger da Skien kommune skal være leietaker av alle leilighetene i bygget, og disse skal fremleies til personer som har behov for en omsorgsbolig etter vedtak.

Kvartal 64 og tilsvarende fremtidige omsorgsleiligheter

Kvartal 64 er regulert til bolig, og kommunen har inngått avtale om tilvisningsavtaler i dette kvartalet. Kommunedirektøren har vært i dialog med utbyggerne av Kvartal 64 om muligheten for etablering av omsorgsleiligheter som del av denne utbyggingen. Det vil her være aktuelt å etablere 35 – 40 omsorgsleiligheter etter modell av Tømmerkaia i Skien. Årlig leiekostnad vil være omtrent 5 – 6 mill.kr per år, og kommunen vil ta ordinær leie i tråd med bystyrets vedtak i sak 58/23. Leieprisen forutsetter investeringstilskudd fra Husbanken.

Et slikt konsept kan bidra til at flere får muligheten til å flytte fra uegnede boliger og inn i mer egnet bolig. Målgruppen vil være de som i dag får helsetjenester fra kommunen, men hvor det ikke er behov for en personalbase døgnet rundt. Dette kan utsette eller redusere behovet for ytterligere tjenester fra kommunen.

Kommunedirektøren har vurdert hvordan anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse i denne saken. Anskaffelsesregelverket gjelder ikke for leie av fast eiendom, herunder nybygg, så lenge avtalen ikke fremstår som en bygg- og anleggsavtale. Det avgjørende i den vurderingen er om kommunen gjennom leieavtalen har innflytelse på bygningens arkitektoniske struktur, f.eks. størrelse, fasade og bærekonstruksjon. I denne saken vil leilighetenes utforming langt på vei følge av tekniske forskrifter og Husbankens krav, og vil ikke innebære strukturelle endringer av omsorgsleilighetene. Vurderingen er derfor at kontrakten som gjelder Kvartal 64 og lignende prosjekter kan inngås på gjeldende grunnlag.

Målsetningen med et slikt tilbud vil være å tilrettelegge for at beboerne kan klare seg lengre hjemme i egnet bolig og redusere kommunens kostnader til pleie- og omsorgstjenester.

Strategisk boligarbeid

Bystyret vedtok i sak 58/23 blant annet at kommunedirektøren skulle rapportere tilbake på egnet måte om arbeidet med det framtidig strategiske boligarbeidet. Det er kommunedirektørens rett og ansvar etter kommuneloven å organisere kommunens tjenester på en hensiktsmessig måte. Sarpsborg kommune har flere roller i det strategiske arbeidet med boliger til ulike målgrupper, blant annet som planmyndighet, oppkjøper, utvikler, leietaker og som utlåner av startlån.

Kommunedirektøren vil her redegjøre kort om hvordan arbeidet med strategisk boligarbeid skal ivaretas videre for å oppnå målet i samfunnsplanen om «*mangfold av boligtilbud i gode bomiljø*». Arbeidet med bolig er i dag spredd på tvers av tre kommuneområder; Helse og velferd, Samfunn og Teknisk. Bolig er et av områdene som kjennetegnes som en kompleks samfunnsutfordring¹. Ansvar for boligbygging ble forsterket i plan- og bygningslovens §3-1 i 2021 med tilføyselsen av «*tilstrekkelig boligbygging*» som et formål.

Kommunedirektøren er opptatt av at kommunen har helhetlig og strategisk boligarbeid. Dette innebærer å bruke det fulle potensialet i kommunale og statlige virkemidler. Det omfatter å sikre at analyser av behov og muligheter på tvers av kommuneområdene sammenstilles, og at det utarbeides helhetlige strategier for bruk av virkemidlene for å møte disse behovene. Dette for å ivareta både kommunens egne behov og eksterne behov fra andre som vil igangsette prosjekter i Sarpsborg.

Det er mange hensyn og interesser som skal ivaretas i arbeidet med bolig. Eksempler på dette er at målet om å bygge rimeligere boliger, samtidig som det er et mål med økt bostedsattraktivitet. Et annet område hvor tjenester og bolig kobles sammen er at kommunen

¹ Komplekse samfunnsutfordringer kjennetegnes av spredning av ansvar, høy grad av gjensidige avhengigheter og uforutsigbarhet. De går på tvers av juridiske, organisatoriske og profesjonelle skillelinjer og strekker seg ut i tid på tvers av generasjoner. De kan ikke løses på den tradisjonelle måten, fordi kompleksiteten ikke kan brytes opp.

er avhengig av at flere eldre flytter til egnet bolig for å kunne levere fremtidens tjenester. På den måten blir bolig også et forebyggende tiltak.

Kommunen har lyktes med å ta i bruk flere virkemidler de siste årene gjennom prosjekt *Økonomisk og sosial bærekraft i boligpolitikken - Ordinære og tilrettelagte boliger*. Kommunedirektøren vil ta med seg læringspunktene fra dette i det videre arbeidet. I tillegg kommer erfaringer fra områdesatsning Østre bydel, eget boligkoordinatorprosjekt og andre tilsvarende utviklingsaktiviteter i kommunen.

Andre strategiske boliggrep kan være dialog med markedet om etablering av leie til eie-konsepter og tilsvarende ordninger. Her vil kommunen i dialog med markedet kunne bidra til et variert botilbud i kommunen.

Treningshybler vil også kunne være et strategisk tiltak. Treningshybler er å arbeide systematisk med brukere som er aktuelle for å bo i bofellesskapslik at de får økt sin livsmestring og boevne, fortrinnsvis i en sånn grad at de likevel ikke har behov for plass i bofellesskap. Dette er positivt både for den enkelte og for kommunens økonomi.

Kommunen har også mulighet til å være en aktør i utbyggingsprosjekter sammen med private aktører, enten ved å kjøpe leiligheter/andeler eller ved å stille med kapital. Kapital kan stamme fra Husbankens ordninger. Kommunedirektøren vil komme tilbake til bystyret på egnet måte dersom slike virkemidler skal tas i bruk.

Kommunedirektøren vil også ta boligsosialt arbeid inn som en del av kommunedelplan Helse og omsorg slik det er omtalt i planstrategien. Dette følger opp bystyrets sak 19/23 om implementering av regjeringens boligsosiale strategi.

Kommunedirektøren vil videreføre utviklingsarbeidet for en effektiv boligutvikling slik det er beskrevet i denne saken og i sak BS 58/23. Dette inkluderer både boligsosiale hensyn og ordinær boligutvikling.

Anbefaling

Kommunedirektøren vurderer at det er nødvendig å benytte hele spennet med virkemidler som er beskrevet i saken for å lykkes med arbeidet med strategisk boligutvikling.

Kommunedirektøren anbefaler derfor at det etableres en avtale om etablering av omsorgsleiligheter slik det er beskrevet på Kvartal 64. Dette forutsetter investeringstilskudd fra Husbanken.

Samtidig anbefaler kommunedirektøren at kommunen søker å etablere flere slike avtaler om etablering. Dette vil kunne bidra positivt for kommunens kostnader til helse og omsorgstjenester. Det vil også kunne medvirke til gjennomføring av utbyggingsprosjekter som ellers ikke gjennomføres. Dette kan bidra økt bostedsattraktivitet for Sarpsborg.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Ved å lykkes med strategisk boligutvikling kan kommunen få økt bostedsattraktivitet som bidrar til økt skatteinngang, og tilflytting av kompetent arbeidskraft som styrker det lokale næringslivet.

Kommunens utgifter til utleieboliger er høyere enn inntektene. Ved at flere eier egen bolig og ved bruk av tilvisningsavtaler er det forventet å redusere kommunens kostnader til dette. I 2026 forventes det en innsparing på 1,9 millioner kroner til kommunale boliger. Det er vedtatt

salg av kommunale boliger for 952 millioner kroner fordelt på 8 år (inkluder 2023). Dette gjør at kommunens renteeksponerte gjeld kan holdes lavere.

Miljø:

Strategisk boligutvikling i tråd med vedtatte mål i areal- og samfunnsplanen vil kunne bidra til reduserte klimagassutslipp.

Folkehelse:

Ved å sikre tilgang til trygge, stabile og egnede boliger, legger kommunen et grunnlag for innbyggernes fysiske og psykiske velvære. Dette vil også bidra til å ivareta kommunens forpliktelser etter FN-konvensjonen om rettigheter for mennesker med nedsett funksjonsevne (CRPD).

Et konsept med omsorgsleiligheter kan bidra til at flere får muligheten til å flytte fra uegnede boliger og inn i mer egnet bolig. Dette kan utsette eller redusere behovet for ytterligere tjenester fra kommunen, og gi den enkelte mer frihet i hverdagen.