



**Møteinnkalling
Helseutvalget**

Møtested: Fredrikstad rådhus, Nygaardsgt. 16, møterom Formannskapssalen, 2. etg.
Tidspunkt: 28.01.2026 kl. 17:00

Eventuelle forfall meldes til møtesekretær Marit Hexeberg, telefon 91301430,
e-post: mahe@fredrikstad.kommune.no
Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

Dersom du ønsker å få vurdert din habilitet, send nødvendig informasjon til utvalgsleder
Anne Undahl e-post: annund@fredrikstad.kommune.no, med kopi til møtesekretær;
mahe@fredrikstad.kommune.no

Møtet sendes direkte på <https://kommunetv.fredrikstad.kommune.no>

Fredrikstad 20.1.2026

Anne Undahl
utvalgsleder

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Hjemmel u.off.
OS 1/26	Orientering fra driften ved direktør Ann Wraa	
OS 2/26	Status i tjenestene etter jul- og nyttårshelgen ved direktør Ann Wraa	
OS 3/26	Rusinstitusjon for kvinner - orientering om status ved direktør Ann Wraa	
OS 4/26	Orientering om hvordan bruke styrkinger i budsjettet 2026 ved direktør Ann Wraa	
OS 5/26	Oppsummering av tidligere orientering om BPA-ordningen ved direktør Ann Wraa	
PS 1/26	Prioritering i kommunale helse- og omsorgstjenester	
PS 2/26	Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040 - status og revidering av tiltaksplan	
PS 3/26	Orientering om brukerundersøkelser	
PS 4/26	Forslag til plan for befaringer og informasjon for helseutvalget i 2026	
PS 5/26	Verbalvedtak - Selskapsorganisering av bolig og formålsbygg	
PS 6/26	Representantforslag til Helseutvalget 28.1.2026: Endringer i BPA-tilbudet	
PS 7/26	Spørsmål til utvalgsleder: om avviste brukere til BPA og andre helsetjenester	
PS 8/26	Spørsmål til utvalgsleder: om hjelpemidler til funksjonshemmede	

OS 1/26 Orientering fra driften ved direktør Ann Wraa
OS 2/26 Status i tjenestene etter jul- og nyttårshelgen ved direktør Ann Wraa
OS 3/26 Rusinstitusjon for kvinner - orientering om status ved direktør Ann Wraa
OS 4/26 Orientering om hvordan bruke styrkinger i budsjettet 2026 ved direktør Ann Wraa
OS 5/26 Oppsummering av tidligere orientering om BPA-ordningen ved direktør Ann Wraa

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 27.01.2026:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling 27.01.2026:

Eldrerådets vedtak 27.01.2026:

Eldrerådets behandling 27.01.2026:



Saksnr.: 2024/19865
Dokumentnr.: 8
Løpenr.: 317682/2025
Klassering: F00

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	27.01.2026	3/26
Eldrerådet	27.01.2026	2/26
Helseutvalget	28.01.2026	1/26

Prioritering i kommunale helse- og omsorgstjenester

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler helseutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Fredrikstad kommune legger de tre prioriteringskriteriene:

- Nytte
- Ressurs
- Alvorlighet

slik anbefalt av Helsedirektoratet, til grunn som overordnede kriterier for prioritering for kommunens helse- og omsorgstjenester.

Sammendrag

Råd for personer med funksjonsnedsettelse og eldrerådet får saken til uttalelse.

I denne saken redegjøres det for nasjonale føringer for prioritering i kommunale helse- og omsorgstjenester. Helsedirektoratet publiserte våren 2025 Nasjonal veileder for prioriteringer i kommunale helse- og omsorgstjenester. De gjeldende kriteriene for prioriteringer er nytte, ressurs og alvorlighet.

Veilederen skal støtte kommunene i systematiske og kunnskapsbaserte prioriteringsprosesser. Veilederen beskriver hvordan kriteriene kan brukes på politisk, administrativt og klinisk nivå. Kommunedirektøren anbefaler at Fredrikstad kommune legger kriteriene til grunn for overordnede prioriteringer i kommunens helse- og omsorgstjenester.

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Nasjonal veileder for prioriteringer i kommunale helse- og omsorgstjenester [[nettdokument](#)]. Oslo: Helsedirektoratet (siste faglige endring 10. april 2025)
2. [Meld. St. 21 \(2024–2025\)](#) Helse for alle. Rettferdig prioritering i vår felles helsetjeneste

Saksopplysninger

Bakgrunn

Norge var det første industrialiserte land som nedsatte et eget prioriteringsutvalg som fikk i mandat å drøfte prinsipper og retningslinjer for prioriteringer i helsevesenet.

Verdiene som er lagt til grunn for den norske helse- og omsorgstjenesten bygger på anbefalinger fra det såkalte Lønning II utvalget, ledet av professor Inge Lønning.

Dette utvalget konkluderte med at det er tre forhold som alle er relevante i prioriteringssammenheng:

- Tilstandens alvorlighet
- Tiltakets nytte
- Rimelig forhold mellom tiltakets kostnader og tiltakets effekt

Disse prioriteringskriteriene ble senere for spesialisthelsetjenesten (sykehusene), tatt inn i pasient- og brukerrettighetsloven. Kriteriene er utgangspunktet for all prioritering av helse- og omsorgstjenester innen spesialisthelsetjenesten.

Prioritering av helse- og omsorgstjenester i kommunene, har ikke vært like mye fremme i den offentlige debatten som prioritering innen spesialisthelsetjenesten. Spørsmålet om prioritering innen den kommunale helse- og omsorgstjenesten ble første gang drøftet i en NOU fra 2018 nr. 16 – Det viktigste først – Prinsipper for prioritering i den kommunale helse- og omsorgstjenesten, og for offentlig finansierte tannhelsetjenester.

Regjeringen Støre har i stortingsmelding 21 for (2024-2025), fremmet regjeringens ønsker og politikk for - rettferdig prioritering innen vår felles helse- og omsorgstjeneste. Denne stortingsmeldingen tar for seg alle deler av vår felles finansierte spesialisthelsetjeneste, kommunens helse- og omsorgstjeneste og den offentlige finansierte tannhelsetjenesten. I meldingen viderefører regjeringen de tre kriteriene fra Lønning II utvalget;

- i. nyttekriteriet – et tiltaks prioritet øker i tråd med forventet nytte av tiltaket,
- ii. ressurskriteriet – et tiltaks prioritet øker desto mindre ressurser det legger beslag på, og
- iii. alvorlighetskriteriet – et tiltaks prioritet øker i tråd med alvorligheten av tilstanden.

Helsedirektoratet har fulgt opp stortingsmeldingen overfor kommunenes helse- og omsorgstjeneste, ved å publisere en veileder om prioritering innenfor den kommunale helse- og omsorgstjenesten 10. april 2025.

Hensikt med veilederen

Nasjonal veileder for prioriteringer i kommunale helse- og omsorgstjenester er ment å fungere som en prosessveileder. Det betyr at den gir anbefalinger til prosesser for beslutninger om prioriteringer, men ikke til hva som skal prioriteres.

Veilederen har til hensikt å bidra til mer systematisk og kunnskapsbasert prioriteringsarbeid. Den gir anbefalinger om bruk av prioriteringskriteriene nytte, ressurs og alvorlighet, bruk av styringsinformasjon og tilrettelegging for god prioriteringspraksis på politisk, administrativt og klinisk nivå.

Hva vil det si å prioritere

Å prioritere handler om å sette noe fremfor noe annet. I helse- og omsorgstjenesten er det nødvendig å gjøre prioriteringer fordi mulighetene for og ønskene om hvilke tiltak og tjenester som kan tilbys overstiger ressursene som er tilgjengelige.

Det er verdt å merke seg at det å ikke prioritere innebærer også en prioritering.

Prioriteringer i helse- og omsorgstjenesten kan innebære å tilby nye tiltak og tjenester eller å avvikle eksisterende. Det kan også innebære å tilby tiltak og tjenester som før, men med færre eller andre ressurser. I kommunale helse- og omsorgstjenester vurderes det ofte om et tiltak eller en tjeneste skal tilbys eller ikke og om det finnes alternative måter å utforme tiltaket eller tjenesten på. For eksempel om tiltaket og tjenesten gjennom oppgavedeling eller tverrfaglig samarbeid, kan ytes med andre ressurser enn før.

Innenfor de rammer som settes i pasient- og brukerrettighetsloven spesielt § 2-2 (pasienten og brukerens rett til tjenester), og i kommunens helse- og omsorgstjenestelov § 4-1 (forsvarlighetskravet), står kommunen ganske fritt til å prioritere sine tjenester og tiltak innen kommunens helse- og omsorgstjeneste.

Litt nærmere om prioriteringskriteriene

Nyttekriteriet

Et tiltaks prioritet øker i tråd med den forventede nytten av tiltaket. Den forventede nytten av et tiltak vurderes ut fra om kunnskapsbasert praksis tilsier at tiltaket kan øke pasientens livslengde og/eller livskvalitet gjennom å gi økt sannsynlighet for:

- overlevelse
- forbedring eller redusert tap av mestring og/eller fysisk eller psykisk funksjon
- reduksjon av smerter, fysisk eller psykisk ubehag.

Det skal legges vekt på hvordan tiltaket gir tjenestemottakerne flere gode leveår gjennom

- at det forebygger tap av mestring og funksjon
- at det opprettholder mestring og funksjon
- økt mestring og funksjon
- mindre tap av mestring og funksjon
- mindre smerter og ubehag
- bremsset sykdomsutvikling

Ressurskriteriet

Et tiltaks prioritet øker desto mindre ressurser det legger beslag på.

Det må vurderes hvilke ressurser, i omfang og kostnader, som inngår i tiltaket. Det kan for eksempel være ressurser knyttet til

- personell, kompetanse og behov for rekruttering
- lokaler og boliger
- inventar, materiell, digitale verktøy og medisinsk utstyr
- tid til transport, gjennomføring av tiltak, administrasjon og dokumentasjon

Alvorlighet – tilstandens alvorlighet

Et tiltaks prioritet øker i tråd med alvorligheten av tilstanden. En tilstands alvorlighet vurderes ut fra:

- risiko for død eller tap av mestring og/eller funksjon
- graden av tap av mestring og/eller fysisk eller psykisk funksjon
- smerter, fysisk eller psykisk ubehag
- Både nå-situasjonen, varighet og tap av fremtidige leveår har betydning for graden av alvorlighet.

Graden av alvorlighet øker jo mer det haster å komme i gang med tiltaket.

Relevante bestemmelser

Pasient og brukerrettighetsloven § 2-2 (pasienter og brukeres rett til kommunale helse- og omsorgstjenester).

Kommunens helse- og omsorgstjenestelov § 3-1 og § 3-2 (kommunens plikt til å tilby helse- og omsorgstjenester til befolkningen), og § 4-1 (krav om at tjenester som ytes av kommunens helse- og omsorgstjeneste, skal være faglig forsvarlige).

Konsekvenser for sosial bærekraft

Dersom kommunen klarer å prioritere sine ressurser til kommunens helsetjenester i samsvar med prioriteringskriteriene som er anbefalt av helsedirektoratet, er det rimelig å legge til grunn at dette også vil ha en positiv effekt på sosial bærekraft.

I Fredrikstad kommune legges det til grunn at den største folkehelseutfordringen er sosial ulikhet i helse. Dersom kommunen klarer å gjøre gode prioriteringsprosesser, vil konsekvensen kunne være at flere pasienter og brukere får bedre og mer tilrettelagte helse- og omsorgstjenester. Dette vil over tid kunne ha en betydelig positiv effekt på folkehelsen i kommunen.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Kommunens helse- og omsorgstjeneste er forpliktet til å holde seg innfor de økonomiske rammene som bystyret stiller til disposisjon for den enkelte budsjettår.

Etterspørselen etter kommunale helse- og omsorgstjenester er i sterk økning, ikke minst i forbindelse med den demografiske utviklingen i befolkningen.

Klare prioriteringskriterier og føringer for bruk av kommunens økonomiske midler på dette området, bør underlette for arbeidet med å drive tjenestene i balanse med de tildelte økonomiske rammene.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke relevant for saken.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant for saken.

Vurdert for uttalelser i rådene

Råd for personer med funksjonsnedsettelse og eldrerådet får saken til uttalelse.

Rådene er med på å sikre bred medvirkning i saker som angår deres målgrupper med tjenester fra Kommuneområde helse.

Vurdering

Helsedirektoratet legger til grunn at prioriteringskriteriene kan benyttes på alle nivåer i kommunen. Kriteriene bør behandles og vedtas på politisk nivå, men er også tenkt anvendt på administrativt nivå i kommunen.

Helsedirektoratet legger til grunn at kriteriene kan anvendes på alle nivåer i kommunen fra kommunens administrative toppledelse, via kommunens mellomledelse, og til det ytterste leddet hvor kommunens ansatte må prioritere i enkeltsaker, og for den enkelte pasient og bruker.

Når det gjelder prioritering av helse- og omsorgstjenester i kommunen, er ikke kriteriene direkte juridisk bindende. Det er opp til kommunen selv å beslutte på hvilket grunnlag man ønsker å prioritere innenfor de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Dette har blant annet sammenheng med det kommunale selvstyret, og kommunens uavhengighet overfor staten.

Ofte omtaler man dette som det kommunale frie skjønnet. Det frie skjønnet innebærer at kommunen kan velge mellom ulike lovlige løsninger når den fatter vedtak. Det frie skjønnet åpner for at kommunene kan tilpasse vedtak og praksis til ulike lokale og individuelle forhold. Fritt skjønn gir rom for både faglige vurderinger og for lokale politiske vurderinger.

Kommunedirektøren mener at de tre prioriteringskriteriene; nytte, ressurs og alvorlighet, bør legges til grunn i organisatoriske prosesser hvor ressursene og ressursbruk innen kommunens helse- og omsorgstjeneste er tema.

Dette kan for eksempel være i budsjettprosesser hvor det handler om disponering av kommunens økonomiske ressurser som er avsatt til helse- og velferdsformål.

Kriteriene kan og bør trekkes inn i diskusjoner om innsparinger som kan bli nødvendige av hensyn til kommunen og helse- og omsorgstjenestens økonomiske situasjon. Dette kan blant annet handle om forslag om innsparinger, med diskusjoner om kutt i tjenester og tiltak for grupper eller enkelt brukere.

Kriteriene kan anvendes i forbindelse med ønsket omstillingsarbeid innen kommunens helse- og omsorgstjeneste. For eksempel en ønsket omstilling mot øket digitalisering av tjenestene innen helse og velferd.

Prioriteringskriteriene kan også benyttes i forbindelse med prioritering i enkeltsaker, og/eller som utgangspunkt for kommunens egen utforming av kriterier for tildeling av tjenester innenfor saksområder hvor det måtte være ønskelig.

Alternative løsninger

Helseutvalget kan velge mellom følgende løsninger.

1. Vedta kriteriene fra Helsedirektoratet slik kommunedirektøren anbefaler
2. Vedta kriteriene eventuelt i kombinasjon med egne kriterier utvalget ønsker å legge til
3. La være å vedta kriteriene fra Helsedirektoratet

Konklusjon

Fredrikstad kommune legger de tre prioriteringskriteriene:

- Nytte
- Ressurs
- Alvorlighet

slik anbefalt av Helsedirektoratet, til grunn som overordnede kriterier for prioritering for kommunens helse- og omsorgstjenester.

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 27.01.2026:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling 27.01.2026:

Eldrerådets vedtak 27.01.2026:

Eldrerådets behandling 27.01.2026:



Saksnr.: 2023/37414
Dokumentnr.: 25
Løpenr.: 329353/2025
Klassering: 030

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	27.01.2026	4/26
Eldrerådet	27.01.2026	4/26
Helseutvalget	28.01.2026	2/26

Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040 - status og revidering av tiltaksplan

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler Helseutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Vedlagte reviderte tiltaksplan for perioden 2026 til 2027 til Plan for helse- og omsorgsbygg vedtas som grunnlag for iverksetting av tiltak for å oppfylle Plan for helse og omsorgsbygg mot 2040 (Bystyresak 138/24).
2. Tiltaksplanen rulleres videre årlig.

Sammendrag

Bystyret har i sak 138/24 Oppfølging av plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040 – Forslag til tiltaksplan 2024–2029 vedtatt at tiltaksplanen rulleres og eventuelt justeres hvert andre år for å holde tritt med endringer i politiske vedtak og demografiske endringer.

I denne saken legges det frem revidert tiltaksplan for perioden 2026-2027. Plan for helse og omsorgsbygg (vedlegg1). Det legges opp til en årlig rulling av tiltaksplanen.

Tiltaksplanen er oppdatert med dagens situasjon og utviklingen siden gjeldende tiltaksplan ble vedtatt. Den har fått et oppdatert kunnskapsgrunnlag for boligkjøring, demografisk utvikling og beregning av behov for antall plasser frem til 2037.

Vedlegg

- 1 Revidert tiltaksplan 2026-2027. Plan for Helse og omsorgsbygg

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Bystyresak 138/24: Oppfølging av plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040 – Forslag til tiltaksplan 2024–2029.
2. Bystyresak 118/22: Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040.

Saksopplysninger

15.9.2022 vedtok bystyret *Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040* som grunnlag for framtidig planlegging av botilbudet innen heldøgns omsorg for eldre og syke i Fredrikstad kommune. Tiltakene i planen gir grunnlag for videre utrednings- og prosjekteringsarbeid av helse- og omsorgsbygg. I behandling av Budsjett 2024 og handlingsprogram 2024–2027, vedtok bystyret at det utarbeides en sak om oppfølging av *Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040*, for perioden 2024–2029.

13.6.2024 vedtok bystyret Tiltaksplan 2024 – 2029. Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040. Det ble blant annet vedtatt at tiltaksplanen skal oppdateres hvert andre år. Vedlegg 1

er en oppdatering av vedtatte tiltaksplan fra 13.06.24. Det anbefales at planen videre rulleres og oppdateres årlig, etter de beslutninger som tas gjennom de årlige budsjettbehandlingene.

Tiltaksplanen inneholder et oppdatert kunnskapsgrunnlag for boligggjøring, demografisk utvikling og beregning av behov for antall plasser det vil være behov for frem til 2037. Tiltaksplanen tar i bruk de nye begrepene for boliger i kommunal regi foreslått i bystyresak 145/2025 Forskrifter om tildeling av kommunal bolig, trygghetsbolig og kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester.

Den reviderte tiltaksplanen er som tidligere avgrenset slik at den i hovedsak omhandler tiltak for å øke antall heldøgns plasser i tråd med politiske føringer.

Oversiktene over antall heldøgns plasser er oppdatert ut fra dagens situasjon og utviklingen siden gjeldende tiltaksplan ble vedtatt. I tiltaksplanen beskrives mandat til administrativ arbeidsgruppe som skal følge opp tiltaksplanen.

Relevante bestemmelser

Bystyresak 208/2025: Budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029 for Fredrikstad kommune.

Bystyresak 138/24: Oppfølging av plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040 – Forslag til tiltaksplan 2024–2029. Bystyrets vedtak 13.06.2024:

1. Tiltaksplan for perioden 2024 til 2029 til Plan for helse- og omsorgsbygg, slik det framkommer i saksopplysningene i denne saken, vedtaks som grunnlag for iverksetting av tiltak for økning av heldøgns plasser i perioden. Punkt 3, 4 og 5 innarbeides i planen. Arbeidet igangsettes umiddelbart.
2. Utredningstiltak av omsorgsbygg for alternativ bruk danner grunnlag for omdisponering av omsorgsboliger.
3. Det opprettholdes videre drift av dagens sykehjem, slik at det ikke på noe tidspunkt blir færre plasser i oppgraderingsperioden. Torsnes Sykehjem avvikles ikke før et tilsvarende sykehjem i samme nærområde er på plass og klar for drift.
4. Lindrende enhet og akutte døgnplasser vil fortsatt være lokalisert på Helsehuset.
5. Endring fra status omsorgsbolig til bolig med heldøgns omsorg skal ikke skyve personer som i dag bor i omsorgsboligene til annet tilbud mot deres vilje.
6. Det undersøkes om bruk av offentlig-privat samarbeid kan benyttes i prosjektene.
7. Planen rulleres og eventuelt justeres hvert andre år.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Arbeidet for et mer aldersvennlig samfunn er forankret i regjeringens strategi for aldersvennlige samfunn, der eldre skal kunne bidra, leve aktive liv og bevare sin selvstendighet så lenge som mulig, uavhengig av funksjonsevne.

Utviklingen av differensierte helse- og omsorgstjenester er et viktig sosialt bærekraftig tiltak.

Utvikling av en bedre differensiert tjeneste med fokus på boligggjøring vil være et viktig tilskudd til eldre som opplever ensomhet, utrygghet og som ikke har tilrettelagt bolig. Dette tiltaket vil gi mulighet for sosialt fellesskap og vil kunne utsette behovet for tjenester høyere opp i den helhetlige innsatstrappen.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Veksten i behovet for heldøgns plasser møtes ved foreslåtte tiltak om å styrke heldøgnsstilbud i kommunale boliger, i stedet for å bygge ut flere institusjons plasser. I henhold til beregninger gjennomført koster en heldøgns plass i kommunal bolig i gjennomsnitt 700 000 kroner per plass, mens en institusjons plass i gjennomsnitt koster 1 300 000 kroner per plass.

Ved å planlegge godt og monitorere utviklingen kontinuerlig vil vedlikeholdsbehov og behov for endringer i antall plasser som skal tilbys oppdages tidlig. Dette er antatt å gi innsparinger.

Framdrift av de ulike tiltakene i planen innarbeides som forslag i årsbudsjett og økonomiplan for aktuell periode.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

Samfunnet er på vei inn i en periode med økte antall eldre fram mot 2040. I 2030 vil det være flere eldre enn barn i Norge. Dette vil gi framtidige utfordringer med færre helsepersonell enn behovet tilsier.

Det betyr at det er nødvendig å starte dreiningen av kommunens omsorgsmodell mot en mer bærekraftig modell.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Det legges til grunn at miljømessige konsekvenser utredes i forbindelse med hvert enkelt av tiltakene om de skal gjennomføres. Det vurderes positivt at det legges opp til gjenbruk av kommunale bygg fremfor nybygging i denne reviderte tiltaksplanen.

Ansattes medbestemmelse

Tiltaksplanen er utarbeidet av Kommuneområde helse. Oversikt over boligene er utarbeidet i samarbeid med Virksomhet bolig i Kommuneområde samfunn.

Vurdert for uttalelser i rådene

Saken legges frem for eldrerådet og råd for personer med funksjonsnedsettelse for uttalelse. Rådene er med på å sikre bred medvirkning i saker som angår deres målgrupper med tjenester fra kommuneområde helse.

Vurdering

Vedlagt revidert tiltaksplan viderefører tiltak for å oppnå en bedre differensiert bolig- og institusjonsmodell som raskt vil kunne øke dekningsgraden for heldøgns plasser uten å bygge nye institusjons plasser.

En økning av antall plasser vil også virke gunstig inn på bruken av korttids plasser til innbyggere som venter på langtids plass, og kan virke reduserende på overliggende problematikken i sykehus.

Det vurderes som nødvendig å gjøre justeringer i tiltaksplanen årlig. Dette som følge av endringer i heldøgnsstilbudet, der boligbygging av heldøgnsstilbudet innføres i økende grad. Det vil være nødvendig å gjøre årlige vurderinger av hvordan endringene i tilbudet fungerer og står i forhold til innbyggernes behov.

Alternative løsninger

Utvalget kan beslutte utredning av andre tiltak enn det som er foreslått i revidert tiltaksplan.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at vedlagte reviderte tiltaksplan for perioden 2026 til 2027 vedtas som grunnlag for iverksetting av tiltak for å oppfylle Plan for helse og omsorgsbygg mot 2040 (Bystyresak 138/24).



Vedlegg til saksnr. 2023/37414–25

Revidert tiltaksplan 2026-2027. Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040

Innhold

Revidert tiltaksplan 2026-2027. Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040	1
Avgrensning og avklaring av tiltaksplanens virkeområde	2
Boliggjøring handler om mer enn omsorgsbygg	3
Befolkningsutvikling	5
Personalressurser	6
Bemanningsnorm	6
Status heldøgns plasser, plan og forutsetninger	7
Administrativ oppfølging av tiltaksplanen	9

Avgrensning og avklaring av tiltaksplanens virkeområde

Tiltaksplanen er basert på Plan for Helse og omsorgsbygg vedtatt i bystyret 15.09.2022 (Bystyresak 118/22). I planen står det

«Det er behov for nye, innovative tiltak og løsninger. Det totale tilbudet av tjenester og botilbud må utvikles på en økonomisk og personellmessig bærekraftig måte, slik at alle som har behov for bistand, får det.

Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040 er en langtidsplan for botilbudet innen heldøgns omsorg for eldre og syke i Fredrikstad kommune. Særskilte botilbud for personer med utviklingshemming og psykiske helseutfordringer omfattes ikke av denne planen.»

Av dette følger at tiltaksplanen skal være en oppsummering av dagens tilstand og se fremover for å kunne planlegge slik at Fredrikstad kommune er rustet til å tilby tjenester tilpasset fremtidens behov. Tiltaksplanen tar opp i seg politiske beslutninger om etablering og nedleggelse av omsorgsbygg. Tiltaksplanen krever derfor jevnlig justering og legges ikke for mer enn 2 år fram i tid. Det ligger også i mandatet at tiltaksplanen skal skissere strategier for å møte fremtiden med de ressurser vi har tilgjengelig.

Det har tidligere vært brukt en rekke begreper om boformer i kommunens boligportefølje. I bystyresak 145/2025, ny forskrift om tildeling av kommunal bolig, er det lagt opp til å bruke kun tre begreper; kommunal bolig, trygghetsbolig og kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester. Saken ble utsatt. I denne tiltaksplanen benyttes disse nye begrepene i påvente av at forskriftene blir vedtatt. I forslagene til forskriftene er definisjonen slik:

- Med kommunale boliger menes alle boliger som kommunen disponerer for utleie til privatpersoner. Dette innebærer boliger som eies av kommunen selv, eller som eies av stiftelser, organisasjoner og privatpersoner hvor det foreligger avtale om kommunal tildelingsrett.
- Med trygghetsbolig menes boliger som Fredrikstad kommune disponerer for utleie. Trygghetsbolig er av nøktern standard og er et virkemiddel for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet som ikke klarer å skaffe eller beholde bolig. Trygghetsbolig er en boform rettet mot personer som har vanskeligheter med å bo i sin nåværende bolig, men som ikke har behov for heldøgnsomsorg. Boligene skal være samlokaliserte og ha tilleggsfasiliteter som fellesareal og ordning med trygghetsvert.
- Med kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester, menes boliger som kommunen disponerer og som er tilrettelagt for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester.

Boligene har et heldøgns tjenestetilbud, er selvstendige leiligheter og leietakeren har sin egen husholdning. Juridisk sett er leiligheten å betrakte som leietakers private hjem med de samme rettighetene som hjemmeboende har i egen bolig.

Formålet med kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester er at personen i størst mulig grad mestrer dagliglivets gjøremål og opprettholder sitt funksjonsnivå lengst mulig.

Tiltaksplanen er avgrenset slik at den i hovedsak omhandler tiltak for å øke antall heldøgns plasser i tråd med politiske føringer.

Boliggjøring handler om mer enn omsorgsbygg

Historisk perspektiv på boliggjøring

I NOU 1992:1 «Trygghet, verdighet og omsorg» ble begrepene «boliggjøring» og «hjemliggjøring» først lansert, og var historisk sett starten på vendingen fra den tradisjonelle institusjonsmodellen. Anbefalingen var at det burde satses på utvikling av heldøgns plasser i samlokaliserte omsorgsboliger i stedet for institusjoner for å gi en mer hjemliggjøring av tilbudet til eldre. Målet var at samlokaliserte omsorgsboliger gradvis skulle erstatte institusjoner. Bakgrunnen for vendingen var at institusjonsomsorgen tok den største delen av offentlige midler, og den framtidige prognosen om mangelen på tilstrekkelig tilgjengelighet på helsepersonell.

I Fredrikstad innebar satsningen i løpet av 90-tallet en utbygging av omsorgsboliger. Tjenesten ble styrket med 43 årsverk inn i arbeidet mot boligene. Hjemmesykepleien ble styrket med 10 årsverk, i anledning «eldremillarden». Hensikten var at etableringen av omsorgsboliger skulle erstatte aldershjem.

NOVA rapport 16/2014, tar for seg og evaluerer satsningen i omsorgspolitikken med «boliggjøring» som et sentralt virkemiddel. Evalueringen viser at omsorgsboliger snarere ble et supplement til, og ikke et alternativ til institusjonsomsorgen. Arbeidet med å nå målsetningen om en nedbygging av institusjoner ble ikke i tilstrekkelig grad påbegynt, og institusjonsomsorgen har fortsatt en stor plass i flere kommuner, også Fredrikstad. Norge skiller seg her fra Sverige og Danmark som har gjennomført avinstitusjonaliseringen og har i dag ingen institusjoner av typen sykehjem. I Moss kommune har de en balansert modell med omtrent 50 prosent fordeling mellom langtidsopphold i institusjon og langtidsopphold i kommunal bolig tilsvarende sykehjem.

Agenda Kaupang har utarbeidet rapporten «Boligbehov for eldre innbyggere frem mot 2040» på oppdrag fra SBB Samfunnsbygg. Formålet med rapporten er å beskrive sammenhengene mellom en helhetlig boligpolitikk og utviklingen av bærekraftige helse- og omsorgstjenester i kommuner. I rapporten presenteres en prognosemodell for å beregne boligbehovet for eldre fram mot 2040, og en helhetlig bolig- og innsatstrapp.

Boligtrappen inneholder seks trinn og er koblet til den helhetlige innsatstrappen. Trinnene i boligtrappen er som følger:

1. Private boliger med livsløpsstandard
2. Private boliger uten livsløpsstandard.
3. Kommunalt disponerte boliger uten fast stedlig bemanning / trygghetsboliger
4. Tidsbegrenset opphold i bolig og institusjon
5. Boliger med døgn tjenester
6. institusjon, langtidsopphold.

Hovedkonklusjonen i rapporten er at kommuner i større grad må drive en aktiv boligpolitikk og kartlegge utbyggingsbehovet i tilbudene til eldre. Det poengteres at en godt planlagt utbygging av private så vel som offentlige boliger kan gi en stor effekt på både individ og systemnivå i forhold til økt livskvalitet i alderdommen og reduserte kostnader for samfunnet. Per i dag er det ikke avklart hvem som har ansvaret for tilrettelegging og hvem skal betale for manglende tilrettelegging i en bolig.

I regjeringens eldreforhold fra 2023 er nok en gang den overordnede målsetningen å bidra til at flere eldre kan bo trygt hjemme lenger. Dersom flere eldre kan bo lenger i egen bolig må tjenester dreies tilsvarende og flere tjenester må tilbys i de eldre sine egne boliger. På

individnivå handler boliggygging først og fremst om at det er et ønske i befolkningen å få tilbringe alderdommen i egen bolig. På systemnivå handler boliggygging om å bruke midler mer effektivt. Sykehjem eller institusjon er ikke anbefalt løsning for å møte andelen eldre fram mot 2040.

Sykehjemsplasser er en av de mest ressurskrevende helse- og omsorgstilbudet kommunen har. En institusjonsmodell er ikke bærekraftig i forhold til den økonomiske situasjonen i kommunen, eller den framtidige utfordringen med tilstrekkelig tilgjengelighet til helsepersonell. I tillegg er det flere undersøkelser og forskning som viser at fremtidens eldre heller vil bo i egen bolig enn i institusjon. Boliggygging i denne sammenheng handler om at heldøgntjenester i større grad blir gitt i innbygggers private hjem (egen eid/ leid, kommunal bolig), og å utvikle en bedre balanse mellom kommunal bolig tilrettelagt for heldøgntjenester og institusjon.

Dreiningen mot en mer boliggygt omsorgsmodell representerer også en dreining mot et nytt verdigrunnlag i det helhetlige helse- og omsorgstjenestetilbudet til eldre. Når eldre mennesker bor i egen bolig får de større muligheter til selv å styre sin egen hverdag og sitt eget liv.

Det er grunn til å tro at mange kan klare seg lenger hjemme om boligene blir bedre tilrettelagt med hjelpemidler og tilpasset forventet helsetilstand. Tilrettelegging av bolig for livsløpsstandard eller med spesialtilpassede løsninger er først og fremst et personlig anliggende. Ved å stimulere til tilpasning av bolig kan kommunen spare store beløp samtidig som befolkningen spares for lidelser, sykdom og følelse av tap og sorg over å ikke mestre hverdagen i egen bolig.

En gjennomgang av begrunnelsen for å søke seg til kommunal institusjon eller kommunal bolig viser at mange søker med begrunnelse i at de ikke er trygge i egen bolig, eller fordi boligen er upraktisk. Andelen som søker institusjon eller heldøgns plassering helt eller delvis begrunnet i uegnet bolig eller trygghet i egen bolig, var i april 2024 på 61,59 prosent. Dersom flere bor i godt tilrettelagt og egnet bolig de kan føle seg trygge i, vil det påvirke behovet for heldøgns plasseringer.

Et annet aspekt ved tilpasning av bolig er mulighet til å motta omsorg og arbeidsmiljøet til de som skal yte omsorg. Tilpasning av bolig er på samme tid en sikkerhet og trygghet for de som bor i boligen og en positiv endring i arbeidsmiljø for ansatte i hjemmetjenesten.

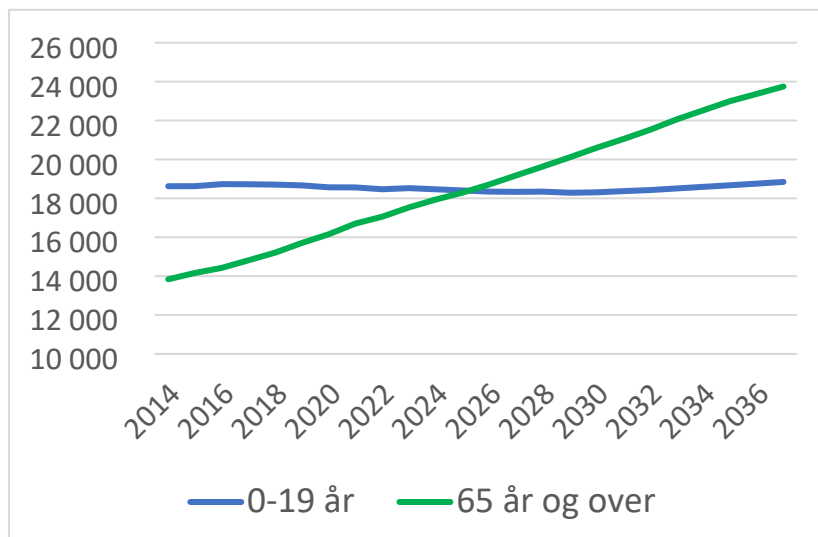
Heldøgntjenester er definert som følgende

- Personen har behov for tjenester hele døgnet (dag, kveld natt – gjennom hele uken).
- Behov for hjelp oppdages raskt, forsvarlige og nødvendige hjelpetiltak iverksettes på kort varsel.
- Personen må kunne tilkalle bistand eller hjelp hele døgnet enten ved personbistand eller via velferdsteknologiske løsninger.
- Behovet for hjelp må kunne avdekkes uavhengig av brukers mulighet for å varsle helsepersonell direkte. Det vil si at tjenesteytere må kunne oppdage behov for bistand.

Alle punkter må være oppfylt for at det totale tjenestetilbudet til en person er å anse som et heldøgntilbud (Helsedirektoratet).

Befolkningsutvikling

Som for resten av landet vil det bli flere eldre i Fredrikstad kommune. Når det blir flere eldre enn yngre er forskjellig fra kommune til kommune. I løpet av 2026 vil Fredrikstad kommune ha et historisk skifte der det blir flere innbyggere i aldergruppen 65+ enn -19.



Figur 1: Grafisk fremstilling av befolkningsutviklingen i Fredrikstad utviklet av byutvikling.

Årsaken til dette historiske skiftet er lavere fødselsrate over tid kombinert med bedre helse i befolkningen. Økningen er estimert til å bli størst i de eldste gruppene. Det er estimert at det vil være en økning på 2 067 personer til en total på 14 055 personer for aldersgruppen 67-79 og en økning på 2 900 personer til en total på 7 266 for aldersgruppen 80+ i 2037.

For å kunne planlegge omfanget av tjenestene må det gjøres en beregning av hvor mange personer som trenger heldøgntjenester. I Fredrikstad Kommune har vi valgt å legge til grunn egne tall for befolkningsutviklingen i kommunen. Disse tallene lages jevnlig av Samfunnsavdelingen ved byplanlegging og gir derfor en presis og god oversikt over innbyggertall og utvikling i Fredrikstad med oversikt over aldersgruppene. I og med at oversikten oppdateres jevnlig vil det ikke være store overraskelser og sprang i beregningene. For beregning av behov for heldøgns plasser er utviklingen i aldersgruppene 67-79 år og 80+ år de viktigste og se på.

Alder	2029	2034	2037
67-79	12 112	13 314	14 055
80+	5 685	6 646	7 266

Tabell 1: Framskrivning av befolkningsutvikling i Fredrikstad fordelt på aldersgrupper.

Langt fra alle eldre trenger en kommunal bolig eller heldøgntjenester. En gjennomgang av hvor mange som er registrert i kommunens pasientjournalssystem (Geric) med en heldøgntjeneste per september 2025 viser at det er følgende andel som har en heldøgntjeneste:

Alder	Befolkning 2025	% med heldøgntjeneste	Antall med heldøgntjeneste
67-79	11 645	1,7	208
80+	4 596	11,4	487

Tabell 2: Prosentandel av befolkningen som mottar heldøgntjenester av kommunen

De unge eldre, 65+, er som gruppe friskere i dag enn for 15 år siden. Denne endringen er forventet å fortsette i de neste årene. Årsakene er at det i denne gruppen røykes mindre, drikkes mindre alkohol og trenes mere nå enn tidligere, samt at utdanningsnivået øker. Det er grunn til å tro at helsen til de som blir 80 i 2040 vil være vesentlig bedre enn helsen til de som er 80 per i dag. Samtidig ser vi i den yngre befolkningen (30-65) en økning i antallet med overvekt og fedme, spesielt i gruppene med lavere utdanning. Det er derfor en større usikkerhet om hvordan utviklingen i helsetilstanden vi bli for denne gruppen framover.

Andelen som vil ha behov for heldøgntjenester er forventet å gå noe ned i tiden fremover grunnet den generelle helseutviklingen og den økonomiske utviklingen i den aldrende befolkningen. På grunn av det økte totale antallet, vil likevel behovet for heldøgns plasser øke. I beregningene av behovet for antall heldøgns plasser i fremtiden er det, på tross av antatt nedgang i behovet, i tabell 3 valgt å bruke dagens nivå som mal for framskrivning. Kommunene står imidlertid fritt til å velge nivå/dekningsgrad.

Framskrivningen viser følgende behov i fremtiden:

Alder	2025 (plasser i bruk per september 2025)	2029	2033	2037
60-79	208	205	222	238
80+	487	597	675	763
Totalt	695	802	897	1001

Tabell 3: Framskrivning av behov for heldøgns plasser 2025-2037.

Gjennomgang av antall tilgjengelige heldøgns plasser viser per september 2025 at det er totalt 709 plasser fordelt på 497 langtids plasser, 144 korttids plasser, 36 kommunal bolig tilrettelagt for heldøgntjenester og 32 Kommunal akutt døgn plasser (KAD) og rehabilitering. Forskjellen på plasser i bruk, 695 (slik det vises i tabell 3), og tilgjengelige plasser, 709, viser at det på tidspunktet for datauttak i Gerica var 14 ledige plasser. Ledighet i plasser vil variere.

Personalressurser

En forutsetning for å lykkes med dreiningen av tjenestene i retning av boligggjøring er at det ansettes tilstrekkelig med helsepersonell for å dekke opp behovet for tjenester hos beboerne. For lav bemanning vil kunne gi høyere sykkelighet blant beboerne, noe som igjen vil gi et høyere forbruk av helsetjenester og potensielt behov for endret plassering med høyere kostnader.

Eldre i Fredrikstad har et lavere funksjonsnivå og et høyere forbruk av helsetjenester enn andre i Østfold og landet for øvrig.

Bemanningsnorm

Det er ingen nasjonal bemanningsnorm for sykehjem eller for bolig med heldøgns tjenester. I Forskrift for sykehjem og boformer med heldøgns pleie paragraf 3-2 står det at boformen må ha «det antall personell forøvrig som er nødvendig for å sikre beboer nødvendig omsorg og bistand».

Bemanningen på et sykehjem eller en kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester vil variere med beboernes behov. Noen avdelinger vil ha en høyere pleiefaktor (andel helsepersonell per beboer) enn andre.

Det er flere boliger i kommunens portefølje som kan endre bruk fra kommunal bolig til kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester eller trygghetsbolig. I flere boliger er det allerede tilrettelagt for heldøgns tjenester og etablert en base for bemanning. Det som skal til for å bruke boligene er ansettelse av personale.

Status heldøgns plasser, plan og forutsetninger

Det følgende er en gjennomgang av de byggene som er i bruk per i dag med kort oppsummering av status på byggene hentet fra Plan for Helse og omsorgsbygg mot 2040 videre plan og forutsetninger.

Institusjoner

Institusjon	Antall plasser	Status	Plan	Forutsetning
Rolvsøy sykehjem	41	30 år gammelt bygg	Foreslått rehabilitert i 2034	Opprettelse av 41 plasser andre steder før rehabilitering kan settes i gang
Glemmen sykehjem	75	Varierende alder	Delvis riving i 2030 for å oppføre ny avdeling fra 2033	Opprettelse av plasser for avlastning tilsvarende det antall som blir berørt innen 2030
Smedbakken sykehjem	60	25-45 år gamle bygg. Eldste del bør skiftes	Ny avdeling ferdigstilles i 2034	
Fjeldberg sykehjem	52	Eldre bygg egner seg ikke til rehabilitering	Foreslått revet i 2029.	Opprettelse av nye plasser andre steder
Solliheimen sykehjem	58	70-40 år gamle bygninger. Renovert i 2001 og 2011	Foreslått ny rehabilitering i 2029	
Gressvik sykehjem	63	Åpnet 2008	Videreføres til 2040 uten tiltak	
Østsiden sykehjem	172	Åpnet 2014	Videreføres til 2040 uten tiltak	
Helseparken	120	Åpnet 2024	Videreføres uten tiltak til 2040	
Andre Helsebygg				
Helsehuset KAD og rehabilitering	32	Åpnet 2013	Videreføres til 2040 uten tiltak	

Tabell 5: Oversikt over institusjoner med oppsummert tilstand fra Plan for helse og omsorgsbygg mot 2040, plan for bygningsmassen og forutsetninger for gjennomføring av tiltakene.

Kommunale boliger med heldøgns bemanning

Adresse	Plasser	Status	Plan	Forutsetning
Borgarveien 1 – boliger med	36	Nylig utbedret	Ingen	

Adresse	Plasser	Status	Plan	Forutsetning
heldøgns omsorg				

Tabell 6: Oversikt over steder med Kommunal bolig med heldøgns tjenester med oppsummert tilstand fra Plan for helse og omsorgsbygg mot 2040, plan for bygningsmassen og forutsetninger for gjennomføring av tiltakene.

Kommunal bolig

Navn Adresse	Plasser	Status	Foreslått endring	Forutsetning
Grønlien Råkollveien 31	Avhenger av vedtak i bystyret	Bygg fra 1971 i god stand	Tas i bruk til eldre med psykiske lidelser	Vedtak i bystyret og ansettelse
Lerkeveien Lerkeveien 4-6	24	Bygg fra 1984 med setningsskader. Setningsskadene er mindre enn tidligere rapportert og overvåkes kontinuerlig	Kan brukes som Kommunal med heldøgns tjenester	Ansettelse av helsepersonell
Slevik Gamle Slevikvei 17	12	Bygg fra 1995 i god stand	Ingen	
Smertulia Johan Hansensvei 2	24	Gamle bygninger i god stand	Planlagt brukt til Kommunal bolig med heldøgns tjenester	Kan åpnes i 2027 med mindre endringer og ansettelse av personell
Borgarveien 3	28	Nylig oppgraderte bygg	Kan brukes til Kommunal bolig med heldøgns tjenester	Kan åpnes i 2026 dersom det ansettes personell
Smedbakken Ilaveien 96	15	Ikke vurdert i gjennomgangen av bygninger i forbindelse med Plan for helse og omsorgsbygg mot 2040	Fleksibelt bygg som kan endre bruk etter behov	

Tabell 7: Oversikt over kommunale boliger tiltenkt endret til kommunal bolig med heldøgns tjenester september 2025 med oppsummert tilstand fra Plan for helse og omsorgsbygg mot 2040, plan for bygningsmassen og forutsetninger for gjennomføring av tiltakene.

Justert plan for heldøgns plasser for perioden 2026 – 2027

Det vurderes som nødvendig å gjøre tilpasninger av tiltaksplanen årlig. Boliggjøring av heldøgnsstilbudet er under utvikling i Fredrikstad, og en tiltaksplan må tilpasses etter en vurdering av effekten av gjennomførte endringer. Det vil derfor de neste årene bli framlagt justert tiltaksplan årlig, med en begrenset tidsperspektiv.

For perioden 2026 – 2027 planlegges drift av følgende heldøgnsstilbud:

	2025 (I bruk Per september 2025)	2026	2027	Merknad
Korttidsplasser	144	144	144	Ingen planlagt endring
Langtidsplasser	497	497	457	Reduksjon med 40 plasser i 2027 – hvilke plasser avklares i økonomiplan 2027-2030
Kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester	36	64	88	2026: Borgarveien 3 – 28 boiliger 2027: Johan Hansens vei/ Smertulia - 24 boliger
Andre helsebygg Rehab og KAD	32	32	32	
Totalt antall plasser	709	737*	721	*Se merknad under tabellen

Tabell 8: Oppsummering av tiltak fra tabell 5-7 med tidslinje

Merknad:

Tabellen viser et høyere antall heldøgns plasser i 2026 enn i 2027. Årsaken er at fra 2. halvår 2026 tas Borgarveien 3 i bruk som heldøgns tilbud. Dette vil ikke gi full effekt fra oppstart, da boliger må bli frigitt til brukere med heldøgns oppfølgingsbehov ved naturlig avgang. Tallet på døgnplasser i 2026 framstilles derfor høyere enn hva det i realiteten vil være.

Administrativ oppfølging av tiltaksplanen

I forbindelse med omorganiseringen fra november 2024 har ansvaret for boliger og institusjoner blitt delt mellom flere virksomheter. For å sikre en helhetlig oversikt, gjennomføring av tiltakene og kontinuerlig planlegging av fremtiden gjennom overvåkning av utviklingen opprettes det en arbeidsgruppe med representanter fra Hjemmesykepleien, Omsorgssentre, Bolig, Teknisk, E-helse og Helseforvaltning og koordinering. Arbeidsgruppen koordineres fra Fagstab helse.

Mandat for gruppen er å:

- ha oversikt over hva som finnes av potensielle boliger som kan brukes til eldre, tilstanden på disse samt behov for oppgradering for å kunne brukes som kommunal bolig med heldøgns tjenester.
- ha oversikt over institusjonene, tilstanden på disse og behov for rehabilitering, oppgradering og eventuelle nybygg.

- ha oversikt over bruken av kommunale boliger for eldre, hvem som bruker dem, hvor lenge de brukes og hva som kan gjøres for å sikre at bruken er i tråd med intensjonen.
- ha oversikt over behov for boliger i nåtid og fremover med oppdatering av framskrivning hvert halvår. I framskrivningen skal det tas hensyn til skjulte behov som venteliste på plasser.

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 27.01.2026:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling 27.01.2026:

Eldrerådets vedtak 27.01.2026:

Eldrerådets behandling 27.01.2026:



Saksnr.: 2023/19572
Dokumentnr.: 9
Løpenr.: 325648/2025
Klassering: G00

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	27.01.2026	2/26
Eldrerådet	27.01.2026	3/26
Helseutvalget	28.01.2026	3/26

Orientering om brukerundersøkelser

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler helseutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Saken tas til orientering

Sammendrag

Denne saken omhandler brukerundersøkelser i Kommuneområde helse, metoder for gjennomføring og videre utviklingsarbeid på området. Brukere og pårørendes erfaringer er en sentral kilde til å utvikle kvaliteten i helse- og omsorgstjenestene.

I 2026 skal det gjennomføres både pårørende- og brukerundersøkelser i Kommuneområde helse. Resultatene legges frem for helseutvalget og rådene når undersøkelsene er gjennomført. Det skal samtidig utvikles en automatisert løsning for kontinuerlig innhenting og analyse av tilbakemeldinger, med målsetting om å tas i bruk fra 2027.

Kommunedirektøren anbefaler at saken tas til orientering.

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

Brukere og pårørendes erfaringer er en viktig kilde til å utvikle og forbedre kvaliteten i helse- og omsorgstjenesten. Når deres stemmer trekkes systematisk inn i forbedringsarbeidet, får vi bedre innsikt i hva som fungerer, hvor det svikter, og hvordan tjenestene kan utvikles videre. Brukermedvirkning utøves på flere nivåer, fra det individuelle møtet mellom tjenesteyter og bruker, til utforming av tjenester, utvikling av systemer og politiske prioriteringer. For at medvirkningen skal være reell, må det sikres sammenheng mellom disse nivåene

Helselovgivningen pålegger ikke kommunen å gjennomføre brukerundersøkelser, men det stilles tydelige krav om at tjenestene skal innhente og bruke erfaringer fra pasienter, brukere og pårørende som del av kvalitetsarbeidet.

Helse begynte med standardiserte brukerundersøkelser i 2009/2010 (i hovedsak fra www.bedrekommune.no) og har gjennomført brukerundersøkelser på ulike tjenesteområder omtrent annethvert år. Frekvens på omtrent annen hvert år har vært anbefalt på grunn av kostnader og at brukerne ikke skal belastes for mye. Den siste undersøkelsen ble gjennomført i 2024.

Metoder for gjennomføring

Etter innspill i helseutvalget har Fagstab helse undersøkt måter å gjennomføre spørreundersøkelser på. All innhenting av data i forbindelse med spørreundersøkelser, uavhengig av metode, må følge krav til personvern og samtykke.

Bedrekommune

Bedrekommune er et nasjonalt, standardisert verktøy som er utviklet av KS. Verktøyet brukes for å måle brukeropplevd kvalitet og tilfredshet i kommunale tjenester. Undersøkelsene kan tilpasses noe med lokale spørsmål.

Fordeler:

- Standardisert og kvalitetssikret metode med gode sammenligningsmuligheter.
- Gir et pålitelig beslutningsgrunnlag for politisk og administrativ oppfølging.

Ulemper:

- Begrenset lokal tilpasning av spørreskjema.
- Kostnader og avhengighet av ekstern leverandør.
- Gir kun et øyeblikksbilde, ikke løpende eller kontinuerlige tilbakemeldinger.
- Krever betydelig administrativt arbeid i planlegging og gjennomføring av undersøkelsen.

Oslomodellen

Oslo kommune, sykehjemsetaten, har utviklet en automatisert modell som sender ut undersøkelser, analyserer store mengder data og kategoriserer dem i temaer (for eksempel kommunikasjon, trygghet, medvirkning, ventetid).

Fordeler:

- Storskala kapasitet: Tusenvis av innspill kan analyseres fortløpende.
- Redusert manuelt arbeid: Ressurser flyttes fra sortering av data til faktisk kvalitetsarbeid.
- Økt presisjon: Maskinlæring identifiserer mønstre som ofte overses ved tradisjonell manuell analyse.
- Sanntidsinformasjon: Resultater kan oppdateres kontinuerlig og visualiseres i dashboard for ledere og politikere.
- Lik praksis på tvers av enheter: Ensartet metode sikrer rettferdig og sammenlignbar vurdering.

Ulemper:

- Viktige nyanser og detaljer i svarene kan gå tapt.
- Resultatene avhenger av kvaliteten på data.
- Krever jevnlig oppfølging og kvalitetssikring.

Andre måter å gjøre brukerundersøkelser

Enkle, selvutviklede spørreundersøkelser (nett/SMS/papir)

Kostnader:

- Lav kostnad hvis interne ressurser brukes til utforming og analyse.
- Kostnad for SMS-utsendelser og papir (trykk/porto) kan variere.

Ressursbruk:

- Krever tid til å lage spørsmål, distribuere og analysere svar.
- Moderat kompetansebehov.

Fordeler:

- Fleksibelt og raskt å tilpasse til behov.
- Kan nå mange brukere samtidig.
- Kan være en god løsning for enkle målinger med begrenset budsjett.

Ulemper:

- Risiko for lav svarprosent.
- Begrenset dybde i svarene.
- Bør kombineres med påminnelser for å øke svarprosent.

Målrrettede intervjuer og fokusgrupper

Kostnader:

- Moderat til høy (avhengig av antall deltakere og fasilitering).
- Kan kreve leie av lokaler eller digitale møteplattformer.

Ressursbruk:

- Høy – krever planlegging, gjennomføring og analyse.
- Kompetanse i intervjueteknikk og analyse.

Fordeler:

- Gir dyptgående innsikt og kvalitative data.
- Mulighet for dialog og oppklaring.
- Nyttig til innhenting av detaljerte tilbakemeldinger.

Ulemper:

- Tidskrevende og begrenset antall deltakere.
- Risiko for skjevhet hvis utvalget ikke er representativt.
- Bør kombineres med spørreundersøkelse for å nå bredere

Fast etablerte brukerpanel og medvirkningsarenaer

Kostnader:

- Moderat til høy – krever kontinuerlig drift og oppfølging.
- Kostnader til møter, administrasjon og eventuell kompensasjon.

Ressursbruk:

- Høy – krever strukturert oppfølging og koordinering.
- Langsiktig forpliktelse.
- Krever tydelig mandat og administrasjon.

Fordeler:

- Gir kontinuerlig dialog og brukerinvolvering.
- Bygger tillit og engasjement.

Ulemper:

- Kan bli ressurskrevende over tid.
- Risiko for at panelet ikke representerer alle brukergrupper.

Digitale tilbakemeldingsløsninger

Kostnader:

- Varierer – fra rimelige standardløsninger til dyre skreddersydde systemer.
- Løpende kostnader for drift og vedlikehold.

Ressursbruk:

- Lav til moderat – automatisert innsamling, men krever analyse og oppfølging.
- Teknisk kompetanse kan være nødvendig.

Fordeler:

- Kontinuerlig og lavterskel tilbakemelding og trendanalyse.
- Kan integreres i eksisterende digitale tjenester.

Ulemper:

- Risiko for lav respons hvis brukerne ikke er motiverte.
- Kan gi overfladiske svar, bør derfor kombineres med mer dyptgående metoder.

Brukerundersøkelser i 2026 og videre

For 2026 har direktør for Kommuneområde helse besluttet at det skal gjennomføres spørreundersøkelser med bruk av standardiserte skjema og i hovedsak utsendelse via SMS fra Bedrekommune. Det vil bli gjennomført både pårørende- og brukerundersøkelser i kommuneområde helse. Resultatene legges frem for helseutvalget og rådene når undersøkelsene er gjennomført.

2026 skal også brukes til å utvikle en automatisert løsning for kontinuerlig innhenting og analyse av tilbakemeldinger, etter modell fra Oslo kommune. Målsettingen er fra 2027 å gå over til løpende, systematisk, innhenting av erfaringer fra brukere og pårørende (Oslomodellen) som del av det ordinære kvalitets- og forbedringsarbeidet i helsetjenestene.

Relevante bestemmelser

[Lov om pasient- og brukerrettigheter \(pasient og brukerrettighetsloven\)](#). Retten til medvirkning og informasjon

[Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. \(helse og omsorgstjenesteloven\)](#). Sikre kvalitet i tjenestene

[Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten](#). Pålegger virksomheter å jobbe systematisk med forbedring av tjenestene, og evaluere virksomheten på bakgrunn av pasienter, brukere og pårørendes erfaringer.

[Lov om behandling av personopplysninger \(personopplysningsloven\)](#). Lovens formål å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Bruker- og pårørendeundersøkelser gir brukerne og pårørende en mulighet til å komme med tilbakemeldinger om hvordan kommunale tjenester oppleves og hvordan det kan gjøres bedre. Medvirkning og mulighet til å påvirke egen hverdag er viktig for opplevelse av god livskvalitet.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

Kostnader knyttet til brukerundersøkelsen (hovedsakelig i 2026):

- Utgifter til bruk av SMS-modul i Bedrekommune.
- Lønnskostnader knyttet til utvikling og implementering av en automatisert løsning, samt personalressurser til gjennomføring av brukerundersøkelsen i 2026 i regi av Bedrekommune.

Fra 2027 er en målsetting at kostnadene hovedsakelig er knyttet til personalressurser for oppfølging av data som kontinuerlig samles inn.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Metodene for gjennomføring legger i hovedsak opp til digitale løsninger eller intervjuer, og mindre bruk av fysisk utsendelse og svar på papir.

Ansattes medbestemmelse

Seniorombudet er orientert om at denne saken legges frem for utvalget.

Vurdert for uttalelser i rådene

Saken legges frem for eldrerådet og råd for personer med funksjonsnedsettelse for uttalelse. Rådene er med på å sikre bred medvirkning i saker som angår deres målgrupper med tjenester fra kommuneområde helse.

Vurdering

Lovverket stiller krav til at erfaringer skal innhentes og brukes aktivt i kvalitetsarbeidet, selv om det ikke er krav om faste, periodiske undersøkelser. Brukere og pårørende sitter på

erfaringer som er avgjørende for å forstå kvaliteten i tjenestene, avdekke svikt og målrettet forbedringstiltak.

Dagens praksis med brukerundersøkelser, hovedsakelig gjennom Bedrekommune, har gitt kommunen verdifull informasjon over tid. Bedrekommune er et anerkjent, standardisert verktøy som gir sammenlignbarhet, trenddata og både kvantitative og kvalitative innspill. Samtidig innebærer denne modellen begrensninger: lav frekvens gir et øyeblikksbilde snarere enn løpende styringsinformasjon, og manuell analyse av fritekstsvar er ressurskrevende og kan forsinke forbedringsarbeidet. Kommunen er derfor tjent med en spørreundersøkelsesløsning som i større grad enn i dag sikrer systematisk, kontinuerlig og kunnskapsbasert medvirkning i helse- og omsorgstjenestene.

Oslomodellen viser hvordan automatisert analyse kan løse flere av disse utfordringene. En slik modell gir kommunen bedre utnyttelse av ressursene, ved at mindre tid brukes på manuell sortering og mer tid kan brukes på kvalitetsutvikling. Videre gir løpende innhenting og analyse av tilbakemeldinger mer presis og oppdatert styringsinformasjon, økt likhet i vurderinger på tvers av enheter og et bedre grunnlag for ledelse og politiske prioriteringer. Dette er klart i tråd med intensjonen om reell brukermedvirkning på alle nivåer.

I 2026 blir det gjennomført bruker- og pårørendeundersøkelser med standardiserte spørreskjema fra Bedrekommune, samtidig som en automatisert lokal løsning vil bli utviklet for fullskala bruk i 2027. Denne tilnærmingen ivaretar kommunens behov for kontinuitet og sammenlignbarhet i data, samtidig som det bygges kompetanse, teknologi og erfaring med en ny og mer framtidsrettet modell. Parallell bruk reduserer risiko, gir et godt sammenligningsgrunnlag og sikrer at kommunen fortsatt oppfyller lovkrav og styringsbehov i overgangsfasen.

Kommunerådet helse skal redusere antall årsverk i ledelse og administrasjon i løpet av 2026. Målbildet og tidsplanen fra mot 2027 er tilpasset denne reduksjonen i administrativ kapasitet, og vurderes som gjennomførbar.

Fra 2027, når den automatiserte løsningen forventes å tas i bruk, vil kommunen være bedre rustet til å innhente erfaringer fortløpende og integrere disse direkte i forbedringssløyfer, lederdialog og faglig utviklingsarbeid. Dette gir et mer dynamisk og treffsikkert kvalitetsarbeid, til beste for brukere, pårørende og tjenestene som helhet.

Alternative løsninger

Utvalget kan beslutte utredelse av en annen form for gjennomføring av brukerundersøkelser enn det som direktør for Helse har planlagt og redegjort for i denne saken.

Utvalget kan beslutte at det ikke gjennomføres brukerundersøkelser i 2026.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at saken tas til orientering.



Saksnr.: 2023/27301
Dokumentnr.: 85
Løpenr.: 329222/2025
Klassering: 033

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Helseutvalget	28.01.2026	4/26

Forslag til plan for befaringer og informasjon for helseutvalget i 2026

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler helseutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Forslag til plan – slik det kommer frem under saksopplysninger - vedtas.
2. Behov for justeringer og tilpasninger gjøres i dialog med helseutvalget.

Sammendrag

Saken handler om å legge en plan for året 2026 og hva kommunedirektøren vurderer kan være aktuelt for helseutvalget av befaringer og informasjon. Utvalgsleder har bedt kommunedirektøren legge frem en slik sak, og forslaget er satt opp i samråd med utvalgsleder.

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen.

Saksopplysninger

Saken handler om å legge en plan for året 2026 og hva som kan være aktuelt og nyttig for helseutvalget av befaringer og informasjon. Utvalgsleder har bedt kommunedirektøren legge frem en slik sak, og forslaget er satt opp i samråd med utvalgsleder.

Det er lagt en plan som kan gi helseutvalget nyttig kunnskap og som vil vise deler av kommunens tjenester og satsing på boliggingjøring.

Befaringer regnes som en del av det offentlige møtet, dette så lenge medlemmer av utvalget er samlet. De samme reglene som et ordinært møte gjelder.

På de aktuelle møtedato hvor møtet starter med befaring foreslås det at møtestart framskyndes til kl. 16:00, det gjelder for møtene 25.2., 3.6, og 7.10.2026.

Forslag til plan:

Dato	Tid	Sted	Adresse:	Utvalgsmøte
Onsdag 25. februar (møte med befarings)	16:00 – 17:30 Deretter fortsetter møtet på Fredrikstad rådhus, Nygaardsgata 16	Boliger tilrettelagt for heldøgns tjenester Østsiden sykehjem	Borgarveien 3 1633 Gamle Fredrikstad Borgarveien 4, 1633 Gamle Fredrikstad	Kl. 16:00 , da befaringsen regnes som en del av det offentlige møtet
Onsdag 15. april	17:00	Orientering om helseteknologi		Informasjonen inngår som en del av valgsmøtet
Onsdag 3. juni (møte med befarings)	16:00 – 17:30 Deretter fortsetter møtet på Fredrikstad rådhus, Nygaardsgata 16	Base hos hjemmesykepleien Helsevakta	Jens Wilhelmsens gate 3, 1671 Kråkerøy (NAV-bygget) Jens Wilhelmsens gate 1, 1671 Kråkerøy (Helsehuset)	Kl. 16:00 , da befaringsen regnes som en del av det offentlige møtet
Onsdag 26. august	17:00	Orientering fra Friskliv og Aktive Fredrikstad		Informasjonen inngår som en del av valgsmøtet
Onsdag 7. oktober (møte med befarings)	16:00 – 17:30 Deretter fortsetter møtet på Fredrikstad rådhus, Nygaardsgata 16	Fjeldbergtoppen – rusinstitusjon for kvinner	Fjeldberg 9 B-E	Kl. 16:00 , da befaringsen regnes som en del av det offentlige møtet
Onsdag 28. oktober	Kommunedirektøren legger frem sitt budsjettforslag			
Onsdag 18. november	17.00	Orientering fra kjøkkentjenesten og praktisk bistand		Informasjonen inngår som en del av valgsmøtet

Relevante bestemmelser

[Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. \(helse- og omsorgstjenesteloven\) -](#)

[Lovdata](#)

[Meld. St. 24 \(2022–2023\)](#) Fellesskap og meistring – Bu trygt heime

Konsekvenser for sosial bærekraft

Ikke relevant for denne saken.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Da befaringsen er en del av det ordinære møtet utløser den ikke ekstra møtegodtgjørelse.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

Ikke relevant.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke relevant.

Ansattes medbestemmelse

Leder og ansatte på de aktuelle stedene blir informert og involvert i planleggingen.

Vurdert for uttalelser i rådene

Ikke relevant for uttalelser i rådene.

Vurdering

Kommunedirektørens vurdering er at befaringer og informasjon vil gi bedre kunnskap og gi utvalgets medlemmer bedre grunnlag for sine beslutninger.

Alternative løsninger

Plan for befaringer og informasjon vedtas ikke.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at planen for befaringer og informasjon vedtas.

Formannskapetets vedtak 18.12.2025:

Saken oversendes utvalg for Teknisk, Samfunn og Helse for uttalelse, før den på nytt fremmes i det første formannskapsmøte i 2026.

Formannskapetets behandling 18.12.2025:

Rita Holberg (H) fremmet på vegne av H, FrP, og V følgende utsettelsesforslag:

Saken oversendes utvalg for Teknisk, Samfunn og Helse for uttalelse, før den på nytt fremmes i det første formannskapsmøte i 2026.

Votering:

Utsettelsesforslaget ble vedtatt med 10 stemmer (4 H, 3 FrP, 1Pp, 1 MDG, 1 V), mot 5 stemmer (4 Ap, 1 SV)

Teknisk utvalgs vedtak 28.01.2026:

Teknisk utvalgs behandling 28.01.2026:



Saksnr.: 2025/17289
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 153794/2025
Klassering: 610

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	18.12.2025	213/25
Teknisk utvalg	28.01.2026	1/26
Samfunnsutvalget	28.01.2026	6/26
Helseutvalget	28.01.2026	5/26
Formannskapet		

Verbalvedtak - Selskapsorganisering av bolig og formålsbygg

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler Formannskapet å fatte følgende vedtak:

1. Saken tas til orientering

Sammendrag

I bystyresak 251/24 – Budsjett 2025 og økonomiplan 2025–2028, ble kommunedirektøren bedt om å utrede ny organisering av kommunale boliger og formålsbygg.

Kommunedirektøren har gjennomført utredningene og vurderer at dagens organisering gir best forutsetninger for faglig utvikling, digitalisering og langsiktig vedlikeholdsplanlegging.

Det anbefales å videreføre nåværende modell og styrke den med tydelige rammer og stabile ressurser, fremfor å utrede eller gjennomføre selskapsorganisering som vil kreve økte budsjettrammer, høyere økonomisk og sosial risiko.

Vedlegg

- 1 Rapport - Organisering av boligforvaltning
- 2 Boligstrategi for Fredrikstad kommune
- 3 Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035 15.08.2022
- 4 Rapport- organisering av formålsbygg
- 5 Referat fra drøftingsmøte 08.12.25

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Bystyresak PS 251/24 – Budsjett 2025 økonomimodell 2025-2028
- Veileder om husleieordninger, Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF), Forum for offentlige bygg og eiendommer – FOBE for Kommunal- og regionaldepartementet - 2. juli 2008
- Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger, rapport utarbeidet for Forum for offentlige bygninger (FOBE) på vegne av Statens bygningstekniske etat (KoBE), 11. juli 2007
- Artikkel BDO, Organisering av eiendomstjenesten har betydning for effekt av internhusleie, 15. oktober, 2021
- Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase, dokumentert i NIBR-rapport 2024:11

Saksopplysninger

Saken svarer ut verbalvedtak i budsjett - og økonomiplan for 2025 - 2028:

Kommunedirektøren bes utrede ny organisering av kommunale boliger og formålsbygg. Kommunalt foretak som organisasjonsform skal inngå som alternativ til dette. Saken legges frem for politisk behandling høsten 2025

Saken er inndelt i to hovedområder da det er ulike forutsetninger for henholdsvis kommunale boliger og formålsbygg. Bolig gjelder forvaltning og utleie av kommunale boliger til leietakere og er ikke en lovpålagt tjeneste, mens formålsbygg er forvaltning og drift av formålsbyggene til kommunens kjerneområder. I Fredrikstad kommune er disse oppgavene organisert i egne virksomheter i ulike kommuneområder.

Beskrivelse av ulike modeller for selskapsorganisering

De mest relevante modellene for organisere virksomheter utenfor kommunens linjeorganisasjon vil være kommunale foretak, aksjeselskap og interkommunale selskaper. En nærmere beskrivelse av de ulike formene for selskapsorganisering fremgår av de vedlagte rapportene.

Kommunal organisering av eiendomsområdet – hovedtrekk, utvikling og eksempler

Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase, dokumentert i NIBR-rapport 2024:11, gir et oppdatert bilde av hvordan norske kommuner og fylkeskommuner organiserer bygg- og eiendomsforvaltningen. Datainnsamlingen for 2024 viser at de fleste kommuner fortsatt løser drift og vedlikehold av bygg og eiendom innenfor egen driftsorganisasjon, men at det også benyttes selskapsformer og interkommunalt samarbeid, særlig der det er behov for spesialisert kompetanse, ressursdeling eller stordriftsfordeler.

Interkommunalt samarbeid:

Interkommunalt samarbeid har blitt en stadig viktigere organisasjonsform, spesielt for små og mindre sentrale kommuner som ikke har tilstrekkelig kapasitet eller kompetanse internt. I 2024 løses i snitt 26 % av kommunale oppgaver gjennom slike samarbeid.

Innen bygg og eiendom er andelen lavere, men til stede: 94,6 % av kommunene løser drift og vedlikehold av anlegg og bygninger internt, mens 3,2 % bruker kommunale foretak og 31,8 % kjøper tjenester fra private aktører. Samarbeidet organiseres hovedsakelig gjennom vertskommunemodeller, der én kommune administrerer tjenesten på vegne av flere, eller gjennom interkommunale selskaper (IKS) med egne styrer. Eksempelvis har flere småkommuner på Østlandet etablert felles eiendomsselskaper for å oppnå stordriftsfordeler og tilgang til spesialisert kompetanse.

Fordelene med interkommunalt samarbeid er stordriftsfordeler, bedre ressursutnyttelse og tilgang til spesialisert kompetanse, noe som kan gi mer profesjonell drift og vedlikehold, særlig i små og mindre ressurssterke kommuner. Samtidig krever samarbeidet gode styringsmodeller, klare avtaler og felles mål, og det kan oppstå utfordringer knyttet til ansvar, økonomi og prioriteringer mellom deltakerkommunene.

Kommunale foretak (KF) og aksjeselskaper (AS)

Kommunene organiserer i hovedsak bygg- og eiendomsforvaltning innenfor egen driftsorganisasjon, men det benyttes også selskapsformer, særlig for tekniske tjenester. De mest brukte selskapsformene er kommunale foretak (KF) og aksjeselskaper (AS) hvor kommunen er eneste eier. Disse gir større fleksibilitet, profesjonalisering og mulighet for å skille ut virksomhet med egne styrings- og rapporteringslinjer. For eksempel har Oslo etablert Oslobygg KF, mens Drammen, Ålesund, Lier, Nittedal, Moss, Molde og Arendal har egne

kommunale eiendomsforetak. Bærum og Sandnes har valgt AS-modellen for enkelte prosjekter.

Bruken av selskapsformer er stabil, men det er fortsatt et mindretall av kommunene som organiserer bygg og eiendom som foretak eller aksjeselskap. Kjøp fra private aktører er mer utbredt enn bruk av selskapsformer på flere områder, særlig for drift og vedlikehold av bygg og boliger.

Styring og kontroll

Selskapsorganisering gir økt profesjonalisering og fleksibilitet, men innebærer også større avstand til politisk styring og krever egne styringsverktøy og eierstrategier. Kommunene bruker ulike styringsverktøy, som eiermøter, eierstrategier, selskapsavtaler og profesjonelle styremedlemmer, men det er variasjon i hvor systematisk denne styringen er. Rapporten peker på behov for å styrke eierstyringen i mange kommuner.

Tilbakeføring til kommunal etat – trender og årsaker

De siste årene har flere kommuner valgt å avvikle KF eller AS og tilbakeføre bygg- og eiendomsforvaltningen til kommunal etat. Bergen har gått fra vurdert KF-modell til etat for bygg og eiendom for å oppnå sterkere politisk styring og integrasjon med øvrig drift. Sandnes avviklet Sandnes Eiendom KF i 2019 og gikk tilbake til linjeorganisering under rådmannen, med begrunnelse i kompleksitet, kostnader og behov for helhetlig styring. Oslo har hatt flere omorganiseringer, og konsoliderte i 2021 flere AS og etater til Oslobygg KF, men har også beholdt etatsløsninger for enkelte funksjoner. Flere små kommuner har valgt å tilbakeføre fra KF til etat fordi foretaksløsningen ble vurdert som lite hensiktsmessig på grunn av liten skala og styringsutfordringer.

Typiske årsaker til tilbakeføring er styringsutfordringer mellom kommunedirektøren og foretakets styre, økte kostnader og administrativ kompleksitet, behov for tettere politisk kontroll, og at små kommuner ofte ikke har tilstrekkelig volum til å forsvare en egen foretaksløsning. KS og NKF anbefaler at etatsmodell vurderes der eiendomsforvaltningen er tett knyttet til kjerneoppgaver som skole og helse, og hvor politisk styring er viktig. Foretak og AS brukes primært der markedstilpasning eller utviklingsprosjekter er sentrale, men mange kommuner har gått bort fra dette for å redusere risiko og kostnader.

Eksempler på organisasjonsendringer:

- **Bergen:** Har valgt etatsmodell for bygg og eiendom for å styrke politisk styring og integrasjon.
- **Sandnes:** Avviklet Sandnes Eiendom KF i 2019 og samlet eiendomsforvaltningen under rådmannen.
- **Oslo:** Har hatt flere omorganiseringer, og konsoliderte i 2021 med flere AS og etater til Oslobygg KF, men har også beholdt etatsløsninger for enkelte funksjoner.
- Flere små kommuner har tilbakeført fra KF til egen virksomhet på grunn av liten skala og styringsutfordringer.

Bygg- og eiendomsområdet organiseres i hovedsak innenfor kommunens egen driftsorganisasjon, men det finnes en betydelig minoritet som benytter kommunale foretak eller aksjeselskaper, særlig for drift og vedlikehold av boliger, bygg, renovasjon og revisjon. Interkommunalt samarbeid er særlig viktig for små og mindre sentrale kommuner.

Trenden de siste årene går mot økt bruk av etatsmodell for å sikre politisk kontroll og redusere kompleksitet, særlig i mindre kommuner og der eiendomsforvaltningen er nært knyttet til kommunens kjerneoppgaver. Eksempler fra Bergen, Sandnes, Oslo og flere småkommuner illustrerer denne utviklingen og viser at valg av organisasjonsform bør tilpasses kommunens størrelse, kompetanse og strategiske mål.

Organisering av boligforvaltning og formålsbygg i en selskapsform bør de ulike formålenes særpreg tillegges vekt slik at det ikke oppstår i økonomisk- eller forvaltningsmessig interessekonflikt med annen virksomhet i ett selskap.

Kriterium	Kommunal linjeorganisasjon	Kommunalt foretak	Kommunalt eid AS
Styring	Tett politisk og administrativ styring	Eget styre, men underlagt kommunens eierstyring	Styret styrer, kommunen har eierstyring via generalforsamling
Samordning med øvrige kommunale tjenester	God samordning med kommunale tjenester	Kan bli mer sektorisert, men mulig med avtaler	Begrenset samordning, mer markedsorientert
Støttefunksjoner	Bruker kommunens felles systemer (HR, økonomi, IT)	Har egne systemer, gir mer fleksibilitet	Fullt egne systemer, krever høy kompetanse
Helhetlig planlegging og budsjettstyring	Integrert i kommunens økonomiplan	Eget budsjett, men må følge kommunale føringer	Egen økonomi, mer uavhengig planlegging
Likebehandling	Høy grad av likebehandling mellom tjenesteområder	Kan variere basert på avtaler og prioriteringer	Risiko for ulik behandling, avhengig av kommersielle hensyn
Økonomi	Mindre synliggjøring av eiendomskostnader og verdier	Bedre oversikt over kostnader og eiendomsverdi	Fullt økonomisk ansvar og rapportering
Kostnader	Lavere administrasjonskostnader, men risiko for underfinansiering	Høyere kostnader til styre og drift, men mer profesjonell forvaltning	Høyere kostnader, men større fleksibilitet og investeringsmuligheter

Tabell 1 Sammenligning av organisasjonsformer

Relevante bestemmelser

Kommuneloven (Lov 22. juni 2018 nr. 83)
 Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)
 Aksjeloven (Lov om aksjeselskaper)
 Offentleglova og Forvaltningsloven
 KS' anbefalinger for eierstyring og selskapsledelse

Konsekvenser for sosial bærekraft

Selskapsorganisering kan føre til bedre profesjonalisering og økonomistyring, men kan redusere demokratisk kontroll og medvirkning. Dersom økonomiske hensyn får forrang, kan boligsosiale mål og hensynet til likeverdig tilgang til formålsbygg som skoler, barnehager, sykehjem og idrettsanlegg svekkes. Dette kan påvirke nærmiljøkvalitet, folkehelse og sosial inkludering. Kommunen må derfor sikre at sosial bærekraft ivaretas gjennom tydelige politiske føringer, eierskapsstrategier og krav til boligsosiale og samfunnsmessige mål uavhengig av valgt selskapsform.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Selskapsorganisering kan gi bedre kostnadsoversikt, profesjonalisering og insentiver for effektiv arealbruk gjennom husleiemodeller, men krever økte budsjetttrammer for å dekke reelle FDVU-kostnader. Insentiver for effektiv arealbruk kan også oppnås ved å innføre internhusleie i linjeorganisasjonen, forutsetningene vil være de samme. Beregninger viser at en kostnadsdekkende husleiemodell vil ligge betydelig over dagens nivå, noe som kan medføre behov for budsjettøkning eller prioriteringsendringer. Samtidig gir selskapsorganisering større fleksibilitet for investeringer og samarbeid med private aktører, men innebærer også høyere administrasjonskostnader og risiko for økt kompleksitet.

For å sikre økonomisk bærekraft må kommunen ha tydelige eierstrategier, langsiktige vedlikeholdsplaner og forankrede husleiemodeller som gir forutsigbarhet og verdibevaring.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

For å sikre samfunnsmessig bærekraft må kommunen ha klare politiske føringer, gode samhandlingsmekanismer og en organisasjonsmodell som ivaretar helhetlige tjenester og stabile rammer.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

For å ta vare på miljøet og den miljømessige bærekraften i samfunnet vårt er det viktig at også forvaltningen av bygg og eiendom har dette som en prioritet. Særlig har effektiv arealbruk positive gevinster for miljøet.

Ansattes medbestemmelse

Se referat fra drøftingsmøte 8.12.2025.

Vurdering

Virksomhet Bolig ble etablert i november 2024 og har samlet kommunens boligforvaltning, redusert tomgangsleie, gjennomført digitalisering og styrket samhandling med Helse, Oppvekst og NAV. Det er etablert samarbeidsavtaler med private utbyggere, og en boligbehovsplan med prognoser mot 2030 og 2035 er under arbeid. Virksomheten har et tydelig mandat og er i ferd med å realisere viktige strategiske prosesser, som boligbehovsplan og vedlikeholdsplan. En omorganisering nå vil skape usikkerhet, svekke fremdriften i pågående utviklingsarbeid og gi uheldige konsekvenser for innbyggere med sammensatte behov.

For formålsbygg er det nylig gjennomført en omorganisering med tydeligere skille mellom drift og forvaltning. Foreløpige erfaringer er positive. Utredningen har vurdert selskapsmodeller (KF, AS, IKS) og husleieordninger. Beregninger viser at en kostnadsdekkende husleiemodell vil kreve ca. **215 millioner** kroner årlig, mot dagens FDVU-budsjett på 135 millioner kroner. Dette innebærer et behov for budsjettøkning på om lag 70 millioner kroner dersom husleiemodell innføres. Erfaringer fra andre kommuner viser at selskapsorganisering gir profesjonalisering av drift og vedlikehold, men også økt kompleksitet, kostnader og behov for sterk eierstyring. Trenden nasjonalt går mot etatsmodell for å sikre politisk kontroll og helhetlig styring.

Utredningen viser at selskapsorganisering av kommunale boliger og formålsbygg kan gi økt profesjonalisering, tydeligere kostnadsstruktur og insentiver for effektiv arealbruk gjennom husleiemodeller. Samtidig innebærer slike løsninger høyere administrasjonskostnader, mer kompleks styring og redusert politisk kontroll.

Erfaringer fra andre kommuner viser at selskapsmodeller krever egne økonomisystemer, styrehonorarer og juridisk kompetanse, noe som gir merkostnader sammenlignet med dagens organisering. Trenden nasjonalt går mot etatsmodell for å sikre helhetlig styring og politisk kontroll, særlig der eiendomsforvaltningen er tett knyttet til kjerneoppgaver som skole, helse og omsorg.

Uten tilførsel av midler vil risikoen for underfinansiering og økt vedlikeholdsetterslep være betydelig. Husleiemodell kan også innføres innenfor dagens linjeorganisasjon og gir samme insentiver for arealeffektivitet og kostnadsbevissthet.

Selskapsorganisering kan gi fordeler der markedstilpasning eller utviklingsprosjekter er sentrale, men for kommunale boliger og formålsbygg vurderes det som mindre hensiktsmessig nå, gitt behovet for stabilitet, helhetlig styring og kontroll med samfunnsoppdraget.

Alternative løsninger

Selv om selskapsorganisering ikke anbefales, kan kommunen vurdere tiltak som styrker dagens organisasjonsmodell og sikrer profesjonalisering og effektiv ressursbruk:

1. Videreutvikling av nåværende organisering

Styrke virksomhet Bolig og forvaltningsområdet for formålsbygg med tydelige rammer, kompetanseheving og samlokalisering. Fullføre pågående digitaliseringsprosesser (FDVU-system, BIM-løsninger) og etablere standardiserte rutiner for vedlikeholdsplanlegging.

2. Innføring av internhusleie

Etablere en husleiemodell innenfor linjeorganisasjonen for å synliggjøre kostnader, skape insentiver for arealeffektivitet og sikre bedre vedlikehold. Gradvis innføring med politisk forankring og klare avtaler om ansvar og kvalitetskrav.

3. Styrket eiendomsstrategi og langsiktig vedlikeholdsplan

Utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi basert på oppdaterte tilstandsanalyser og infrastrukturplaner. Sikre skjerming av vedlikeholdsmidler og langsiktig finansiering for verdibevarende tiltak.

4. Interkommunalt samarbeid på utvalgte områder

Vurdere samarbeid med nabokommuner om spesialiserte tjenester (f.eks. energi-optimalisering, brannsikkerhet og tilstandskartlegging) for å oppnå stordriftsfordeler.

Forslag til alternative vedtak

Her er mulige formuleringer utover å ta saken til orientering:

- Vedtak 1 – Videreføring og styrking av dagens modell; Bystyret vedtar å videreføre dagens organisering av kommunale boliger og formålsbygg. Kommunedirektøren bes styrke modellen gjennom kompetanseutvikling og fullføring av digitaliseringsprosesser, samt utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi med langsiktig vedlikeholdsplan.
- Vedtak 2 – Innføring av internhusleie; Bystyret vedtar at det innføres internhusleie for formålsbygg innenfor dagens organisasjonsmodell. Kommunedirektøren bes utarbeide forslag til modell, inkludert satser, ansvarsfordeling og implementeringsplan, og legge dette frem for politisk behandling innen [dato].
- Vedtak 3 – Utredning av interkommunalt samarbeid; Bystyret ber kommunedirektøren utrede muligheter for interkommunalt samarbeid om spesialiserte tjenester innen eiendomsforvaltning og legge frem en vurdering av fordeler, kostnader og konsekvenser innen [dato].

Alternative vedtak for å utrede videre selskapsorganisering:

- Vedtak 1 – Utredning av selskapsmodell og husleieordning; Bystyret vedtar at kommunedirektøren skal utarbeide detaljert forslag til selskapsorganisering av kommunale boliger, med vurdering av kommunalt foretak (KF) som primærmodell og aksjeselskap (AS) som alternativ. Forslaget skal inkludere konsekvensanalyse, kostnadsberegning og forslag til husleiemodell. Utredningen legges frem for politisk behandling innen [dato].

- Vedtak 2 – Forberedelse av vedtekter og eierstrategi; Bystyret ber kommunedirektøren utarbeide forslag til vedtekter, eierstrategi og styringsmodell for et kommunalt foretak for eiendomsforvaltning, inkludert organisering av styre og rapporteringslinjer. Forslaget skal sikre politisk kontroll, boligsosiale mål og økonomisk bærekraft. Dokumentene legges frem for politisk behandling innen [dato].
- Vedtak 3 – Implementeringsplan; Bystyret vedtar at kommunedirektøren skal utarbeide en implementeringsplan for overgang til selskapsorganisering, med tidsplan, budsjettbehov og risikovurdering. Planen skal inkludere tiltak for å sikre kontinuitet i tjenesteleveransen og ivareta ansattes medbestemmelse. Planen legges frem for politisk behandling innen [dato].

Konklusjon

Kommunedirektøren vurderer at dagens organisering gir best forutsetninger for faglig utvikling, digitalisering og langsiktig vedlikeholdsplanlegging innenfor kommunens helhetlige økonomistyring.

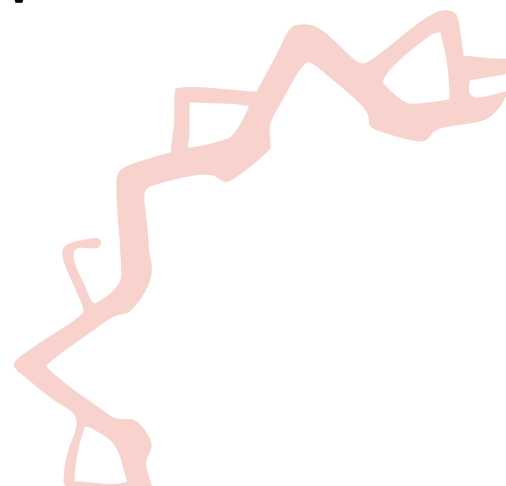
Det anbefales å videreføre nåværende modell og styrke den med tydelige rammer og stabile ressurser, fremfor å utrede eller gjennomføre selskapsorganisering som vil kreve større budsjetter og innebære høyere økonomisk og sosial risiko.



Rapport – organisering av boligforvaltning

Vedtatt av
Formannskapet

Dato
18.12.2025



Innholdsfortegnelse

1 Innledning	2
1.1 Bakgrunn og formål	2
1.2 Datagrunnlag	2
2 Nåværende organisering	3
2.1 Organisasjonsstruktur	3
2.2 Finansieringsmodell og økonomi	3
2.3 Virksomhetens formål og bakgrunn for omorganiseringen	4
2.3.1 Tabell: Helhetlig virkemiddelbruk	5
2.4 Virksomhetens boligportefølje	5
2.5 Nåværende resultater og status	6
2.6 Pågående utviklingsarbeid og framdrift	6
2.6.1 Overordnet utviklingsarbeid og strategiske føringer	7
2.6.2 Samhandling med private aktører og marked	7
2.6.3 Strategier for kjøp, salg og eier- og leiemodeller	8
3 Alternative organisasjons- og selskapsmodeller	8
3.1 Kommunalt foretak (KF)	8
3.2 Kommunalt eid aksjeselskap (AS)	8
3.3 Interkommunalt selskap (IKS)	9
3.4 Tabell: Organisasjonsformer	9
4 Vurdering av organisasjonsformer	10
4.1 Kommunal virksomhet (dagens organisering)	10
4.2 Kommunalt foretak (KF)	11
4.3 Kommunalt eid aksjeselskap	11
4.4 Interkommunalt selskap	12
4.5 Særlig vurdering av forhold som er viktige for kommunal boligforvaltning	12
5 Erfaringer fra andre kommuner	13
5.1 Nye Asker kommune	13
5.2 Oslo kommune	14
5.3 Østfold-kommuner	14
5.3.1 Kommunalt foretak	14
5.3.2 Kommunal virksomhet	15
6 Samlet vurdering	15
6.1 Tabell: Oppsummering av hovedfunn	16
6.2 Kommunedirektørens anbefaling	17
7 Vedlegg	18
8 Andre saksdokumenter	18

1 Innledning

Tilgang til egnede boliger er en grunnleggende forutsetning for et trygt, inkluderende og bærekraftig lokalsamfunn. Kommunen har et særskilt ansvar for å sikre boliger til innbyggere som av økonomiske, helsemessige eller sosiale årsaker ikke kan ivareta sitt boligbehov på egen hånd. Dette ansvaret krever en organisering som både gir politisk styring, faglig kompetanse og fleksibilitet til å møte dagens og fremtidens utfordringer.

I 2024 ble kommunens boligsosiale arbeid omorganisert for å samle boligforvaltning og boligformidling i én felles virksomhet. Bakgrunnen var et fragmentert tjenestetilbud med uklare grensesnitt og manglende strategisk forankring, noe som gjorde det vanskelig å følge opp boligbehov på en helhetlig måte. Den nye organiseringen har gitt bedre grunnlag for samordning, økt brukertilpasning og mer målrettet gjennomføring av politiske prioriteringer. Samtidig er virksomheten fortsatt i en utviklingsfase, og det er behov for å vurdere om dagens modell gir tilstrekkelig kapasitet og fleksibilitet til å møte framtidige krav.

Denne rapporten gir en helhetlig redegjørelse for dagens organisering av boligforvaltningen, vurderer alternative organisasjonsformer og analyserer konsekvensene av disse. Rapporten bygger på dokumentanalyse, erfaringer fra andre kommuner og interne vurderinger, og har som mål å gi et solid kunnskapsgrunnlag for politiske beslutninger.

Valg av organisasjonsmodell har stor betydning for styring, økonomi, faglig kvalitet og samhandling med øvrige tjenester, og er derfor en strategisk beslutning med langsiktige konsekvenser.

Gjennom rapporten belyses både styrker og svakheter ved dagens modell, samt fordeler og utfordringer ved alternative løsninger som kommunalt foretak, aksjeselskap og interkommunalt samarbeid. Målet er å sikre en organisering som gir kommunen nødvendig gjennomføringskraft, profesjonalisering og nærhet til brukerne og som legger til rette for et helhetlig boligsosialt arbeid i årene som kommer.

1.1 Bakgrunn og formål

Rapporten svarer ut verbalvedtak i sak 251/24 - Budsjett 2025 og økonomiplan 2025-2028 på vegne av boligområdet.

Formålet med rapporten er å gi en helhetlig redegjørelse for dagens organisering av boligforvaltningen, vurdere relevante alternative organisasjonsformer og analysere konsekvensene av disse. Rapporten skal gi et solid kunnskapsgrunnlag som gjør Bystyret i stand til å fatte et informert og godt begrunnet vedtak.

1.2 Datagrunnlag

Rapporten bygger på en kvalitativ og deskriptiv tilnærming som kombinerer flere kilder for å gi et helhetlig kunnskapsgrunnlag. Arbeidet er basert på gjennomgang av politiske vedtak, styringsdokumenter og interne rapporter, samt økonomiske nøkkeltall og statusdata fra virksomhetens første driftsår. Det er innhentet erfaringsbasert kunnskap fra interne fagmiljøer og ledelse, og vurderingene er supplert med eksempler fra andre kommuner for å belyse fordeler og utfordringer ved ulike organisasjonsmodeller. Datagrunnlaget består dermed av dokumenter, driftsdata og sammenligningsgrunnlag fra eksterne kilder, kombinert med faglige vurderinger. Denne tilnærmingen gir et bredt og praktisk orientert grunnlag for analysen, men er ikke basert på systematiske spørreundersøkelser eller avanserte statistiske metoder.

2 Nåværende organisering

Virksomhet Bolig ble etablert 1. november 2024 og er en virksomhet i kommuneområde Samfunn. Kommuneområde Samfunn består av Kultur, Idrett og aktivitet, Folkehelse og frivillighet, Fredrikstad internasjonale skole, NAV og Bolig.

Virksomhet Bolig holder til i lokaler med sentral beliggenhet i Bryggeriveien 2-4 og forvalter og tildeler om lag 1100 kommunale boliger, boliger med heldøgns tjenester, startlån og tilskudd til etablering og tilpasning.

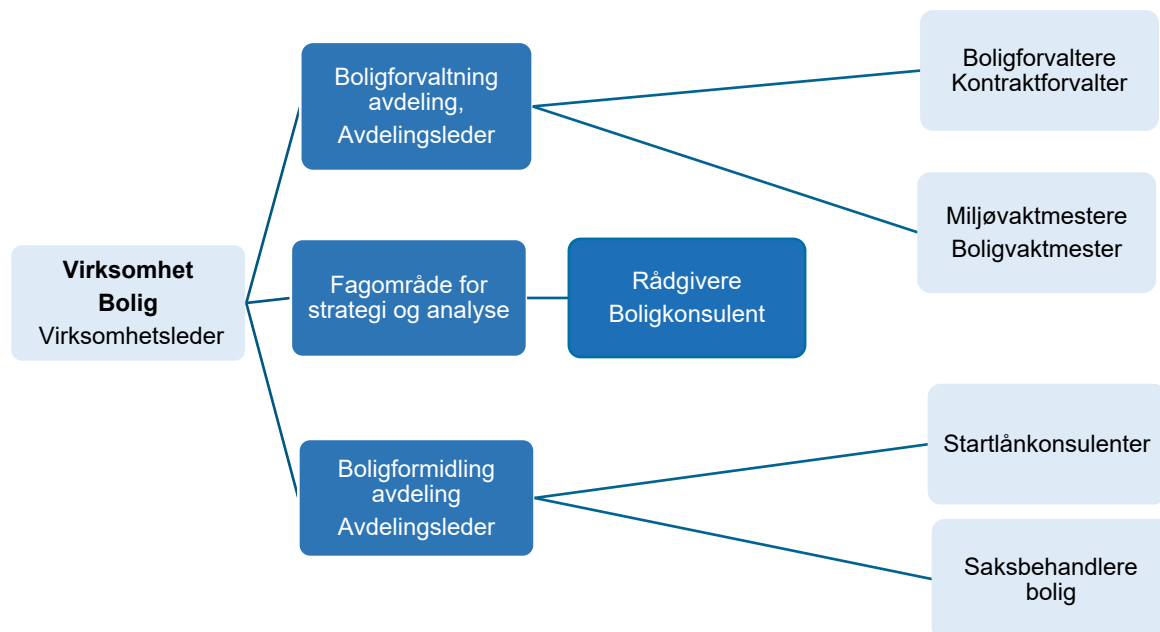
Virksomheten ledes av virksomhetsleder og består av avdeling Boligforvaltning, avdeling Boligformidling, i tillegg til et fagområde for strategi, analyse og utviklingsarbeid.

Avdeling Boligforvaltning består av 8 årsverk fordelt slik: en avdelingsleder, tre boligforvaltere, to miljøvaktmestere, en boligvaktmester og en kontraktforvalter. Avdelingen har ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens boligportefølje.

Avdeling Boligformidling består av 10 årsverk fordelt slik: en avdelingsleder, seks saksbehandlere og tre startlånkonsulenter. Avdelingen har ansvaret for kartlegging, rådgivning, tildeling av kommunal boligportefølje og startlån og tilskudd.

Fagområde for strategi og analyse består av tre årsverk og er fordelt slik: to rådgivere og en boligkonsulent som rapporterer direkte til virksomhetsleder. Fagområdet har ansvaret for utvikling av den kommunale boligporteføljen, saksbehandling og samhandling med private aktører.

2.1 Organisasjonsstruktur



2.2 Finansieringsmodell og økonomi

Virksomheten er både ramme- og selvfinansiert. Avdeling Boligformidling er rammefinansiert, fagområde for strategi og analyse er delvis rammefinansiert og delvis

selvfinansiert, mens avdeling Boligforvaltning er selvfinansiert av husleieinntekter og refusjoner. Finansieringsmodellen i avdeling Boligforvaltning innebærer at alle utgifter, inkludert lønn og overskuddskrav, dekkes av husleieinntekter og refusjoner.

Virksomheten har et overordnet driftsbudsjett på 125,7 mill. (inkl. lønnsutgifter) i 2025, hvorav 129,2 mill. i inntekter og hvorav 13 mill. i overskuddskrav hos avdeling Boligforvaltning. I tillegg har virksomheten eget investeringsbudsjett til oppgradering av eksisterende boligportefølje og kjøp av nye boliger.

2.3 Virksomhetens formål og bakgrunn for omorganiseringen

Virksomhet Bolig skal sikre tilstrekkelig med egnede boliger til innbyggerne som trenger det mest. Målgruppen for kommunalt disponerte boliger er personer som av økonomiske, helse- og/eller sosiale årsaker er i behov av bolig. Målgruppens omfang krever god samhandling og fleksibel bruk av boligkapasiteten for at kommunen i større grad skal lykkes med at alle skal bo trygt og godt. Arbeidet i virksomheten omfatter blant annet tildeling av kommunale boliger, rådgivning til boligsøkere, forvaltning og drift av den kommunale boligporteføljen og planlegging og utvikling av framtidige botilbud.

Før omorganiseringen i 2024 var avdeling Boligforvaltning organisert som virksomhet Boligbygg i Seksjon for teknisk drift. Avdeling boligformidling var organisert under virksomhet Helseforvaltning og koordinering i Seksjon for helse og velferd.

Boligplanarbeidet avdekket at det boligsosiale arbeidet i kommunen var preget av fragmenterte tjenester, utydelige grensesnitt og mangel på en felles strategisk plattform. Det manglet politisk vedtatte retningslinjer, overordnet felles forankring og helhetlig styring, noe som gjorde det utfordrende å følge opp boligbehov på en koordinert og effektiv måte. Formålet med omorganiseringen i 2024 var derfor samordning av boligforvaltning og boligformidling, for å styrke boligsosial kompetanse, etablere en felles strategisk plattform, optimalisere og profesjonalisere driften og gjøre den mer bærekraftig.

Den nye virksomheten gir bedre grunnlag for samordning på tvers av kommuneområder, økt brukertilpasning og målrettet gjennomføring av politiske prioriteringer på boligområdet. Virksomhet Bolig har i løpet av det første driftsåret arbeidet med å få på plass fundamentet for en effektiv og bærekraftig drift. For å oppnå dette er det en forutsetning at organisering og forankring, oversikt over behov og boligsosiale hensyn i planverk er avklart.

Samorganiseringen i én felles virksomhet er en kritisk suksessfaktor for å kunne møte dagens og fremtidens boligbehov på en helhetlig, profesjonell og bærekraftig måte. Hensikten er å styrke fagkompetansen, effektivisere driften, redusere sårbarhet og sikre mer målrettet bruk av ressursene. Denne måten å organisere boligtjenestene på – der tildeling, oppfølging og teknisk forvaltning sees i sammenheng – vekker interesse hos både Husbanken og andre kommuner. Modellen vurderes som et nytenkende og helhetlig grep for å løse boligsosiale utfordringer på en mer koordinert og strategisk måte.

Arbeidet med å etablere felles arbeidsprosesser og rutiner er avgjørende for å effektivisere driften, redusere sårbarhet og sikre kvalitet i tjenestene. En bærekraftig boligforvaltning forutsetter effektive og samordnede prosesser, hvor ressursene brukes målrettet.

Virksomheten er fortsatt i oppstartsfasen og skal samlokaliseres for å styrke samarbeid og effektivitet. Samlokaliseringen vil bedre det daglige samarbeidet, utnyttelse av synergier og effektivisere driften.

I Østfold-nettverket for boligsosialt arbeid og i Husbanken Øst har organiseringsmodellen vekket oppsikt blant deltakerne da denne formen for organisering er unik for det boligsosiale

arbeidet på Østlandet. Asker kommune har dessuten tatt kontakt for å få et innblikk i hvordan Fredrikstad kommune har samlet boligrelaterte oppgaver i en virksomhet da de utreder mulig ny organisering for å profesjonalisere boligarbeidet.

Årsaken til at modellen vekker oppsikt er at det er en helhetlig samling av de boligsosiale verktøyene i kommunen, herunder forvaltning og formidling av kommunal boligportefølje, i kombinasjon med Husbankens virkemidler og strategisk utviklingsarbeid.

2.3.1 Tabell: Helhetlig virkemiddelbruk

Helhetlig virkemiddelbruk								
FORUT- SETNINGER	ORGANISERING OG FORANKRING			OVERSIKT OVER BEHOV		BOLIGSOSIALE HENSYN I PLAN		
INNSATS- OMRÅDER	Fremskaffe egnede utleieboliger for vanskeligstilte				Fra leie til eie	Beholde og tilpasse bolig		Omsorgsbygg
STRATEGI	Kommunen kjøper boliger	Kommunen bygger nye boliger	Samarbeide med private aktører	Formidle bolig i det private utleie-markedet	Bistå vanskeligstilte med å kjøpe bolig	Bistå personer til å bli boende i eid eller leid bolig	Tilpasse eksisterende boliger og bygge tilgjengelige boliger	Bygging og utbedring av sykehjem, omsorgsboliger og dagaktivitetscenter
KOMMUNENS VIRKEMIDLER	Strategi for anskaffelser BRL-loven Utbyggingsavtaler	Salg/kjøp av tomt Reguleringsplan Utbyggingsavtaler	Tilvisningsavtale Tidelingsavtale Innleie	Øk. rådgivning Veiledning Bo-oppfølgning Depositum Øk. sosialhjelp Kommunal bostøtte	Øk. rådgivning Veiledning og oppfølging Salg/kjøp av tomt Opprette BRL	Øk. rådgivning Veiledning Bo-oppfølgning Tjenester Øk. sosialhjelp	Øk. rådgivning Byggeteknisk rådgivning	Salg/kjøp av tomt Reguleringsplan Utbyggingsavtaler
HUSBANKENS VIRKEMIDLER	Grunnlån Tilskudd til utleieboliger	Grunnlån Tilskudd til utleieboliger	Grunnlån Tilskudd til utleieboliger (gis til utbygger)	Bostøtte	Startlån Tilskudd til etablering Tilskudd til tilpasning Bostøtte Investeringsstilskudd	Startlån (eid bolig) Tilskudd til etablering Bostøtte	Startlån (eid bolig) Grunnlån Tilskudd til tilpass. Tilskudd til heis Tilskudd til prosj. og utredning	Investeringsstilskudd Bostøtte
ANDRE VIRKEMIDLER								

2.4 Virksomhetens boligportefølje

Virksomhet Bolig forvalter om lag 1 100 boliger per 2025. I tillegg til egen portefølje formidler virksomheten rusinstitusjonsplasser, tidelingsboliger som administreres av OBOS og boliger hvor det er inngått tidelings- og tilvisningsavtaler med private aktører.

- Kommunale boliger:
 - 206 kommunale boliger i borettslag
 - 293 boliger tilrettelagt for heldøgns tjenester
 - 603 selveierboliger, hvorav 143 familieboliger.
- Kommunalt drevne institusjoner hvor virksomhet Bolig formidler plasser:
 - 20 plasser i Traraveien 19
 - 8 plasser i prosjektert rusinstitusjon for kvinner
- Kommunalt disponerte boliger gjennom ideelle og private aktører:
 - 30 boliger med heldøgns tjenester i Ilaveien bosenter, driftet av Blå Kors
 - 293 tidelingsboliger i samarbeid med OBOS (eierform med innskudd)
 - 88 boliger med tidelings- og tilvisningsavtaler, hovedsakelig rettet mot barnefamilier og vanskeligstilte

2.5 Nåværende resultater og status

I løpet av sitt første driftsår har virksomheten etablert en solid faglig og organisatorisk plattform.

Alle tiltak fra forvaltningsrevisjonen (senest behandlet i Kontrollutvalgssak 25/47 den 26.11.25) er fulgt opp og de to siste ferdigstilles i løpet av våren 2026. En fullstendig tilstandskartlegging av boligmassen ferdigstilles i 2025 og vil danne grunnlag for en helhetlig vedlikeholds- og investeringsplan. Driften i virksomheten skal i stor grad funderes på gjennomførte ROS-analyser.

Virksomheten har gjennomført en kompetansekartlegging, som har gitt en systematisk oversikt over faglige ressurser og behov i virksomheten. Kartleggingen viste særlig behov for å rendyrke forvalterrollen og komplementere eksisterende kompetanse, og at det var behov for å øke ressurser til å ivareta driftsrelaterte oppgaver i leieforholdet. Det resulterte i opprettelse av en ny boligvaktmester-funksjon, som er fast ansatt med virkning fra 01.12.25.

Fra 01.01.26 skal ansatte i Vedlikeholdsavdelingen i Teknisk som per i dag utfører håndverkstjenester i kommunale boliger overføres til virksomhet Bolig. Overføringen vil bidra til økt effektivisering av arbeidsprosesser.

Virksomhet Bolig har etablert et eget internt saneringsteam på tvers av virksomheten og Renhold i virksomhet Bygningsdrift i Teknisk. Etableringen av saneringsteamet er estimert til å gi en innsparing for saneringsoppdrag på om lag 1,6 mill. i 2026, basert på anslagsvis 20 oppdrag per år.

Tomgangsleien ble redusert fra 6,7 prosent i 2023 til 5,9 prosent i 2024. Tomgangsleie per november er 5,46 % og det er et mål om 5 % i tomgangsleie for 2026.

Virksomheten har gjennomført omfattende digitalisering av arbeidsprosesser, inkludert innføring av Husbankens KOBO-system og CRM-løsning. Virksomheten deltar også i anskaffelse av nytt FDVU-system (system for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling) som estimeres klart første halvår av 2026. Digitaliseringen vil bidra til bedre økonomistyring og mer profesjonell og effektiv drift.

Virksomheten har utbetalt 182 mill. i startlån, 2,2 mill. i tilskudd til etablering og 0,8 mill. i tilskudd til tilpasning per 01.12.25.

Samorganiseringen til en felles virksomhet med egen strategisk plattform har gitt en betydelig styrking av tjenestetilbudet gjennom mer helhetlig fokus basert på økonomi, teknisk forvaltning og brukerhensyn.

2.6 Pågående utviklingsarbeid og framdrift

Virksomhet Bolig er inne i en omfattende utviklingsfase som skal styrke kommunens forvaltning, drift, vedlikehold og videreutvikling av boligporteføljen på en helhetlig og fremtidsrettet måte. Arbeidet omfatter både strategiske initiativer og konkrete operative forbedringer, og retter seg mot å sikre tilstrekkelig boligkapasitet, bedre kvalitet i tjenestene og internkontroll.

Virksomhet Bolig står midt i et omfattende og nødvendig utviklingsarbeid som skal sikre at kommunen har et fremtidsrettet boligtilbud som møter innbyggernes behov. Arbeidet er viktig fordi tilgang til egnede boliger er en forutsetning for et trygt, inkluderende og bærekraftig samfunn. Gjennom strategiske grep, styrket samhandling med private aktører og målrettede interne forbedringer, legger kommunen nå grunnlaget for en bærekraftig, kunnskapsbasert

og profesjonalisert boligforvaltning. Innsatsen skal bidra til bedre ressursutnyttelse, tydeligere prioriteringer og økt gjennomføringskraft.

Dette kapittelet gir en samlet framstilling av pågående prosesser, status og videre framdrift, og viser hvordan kommunen arbeider for å styrke boligpolitikken i møte med dagens utfordringer og framtidens behov.

2.6.1 Overordnet utviklingsarbeid og strategiske føringer

Virksomhet Bolig har bidratt til utarbeidelse av boligplanen og har ut fra dette arbeidet og oppfølgingspunkter i forvaltningsrevisjonsrapporten utledet en egen boligstrategi som tar utgangspunkt i boligplanens fem innsatsområder, med tilhørende administrativ handlingsplan og boligbehovsplan.

Det pågår arbeid med profesjonalisering av prosessen fra boligbehov til prosjekterrealisering, ved å lage prognoser frem mot 2040 som er basert på faktatall fra ventelister til bolig og innmeldte behov fra behovshavere (Helse, Oppvekst) og etablering av gode rutiner for innmelding av boligbehov.

Den gjeldende retningslinjen for tildeling av kommunale boliger er 1989 og omfatter ikke boliger med heldøgns tjenester. Virksomheten har utarbeidet nye forskrifter for tildeling av kommunal boligportefølje som skal behandles politisk på nytt i første kvartal av 2026. Endring av begrepet «omsorgsbolig» til «kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester» endrer fokus fra organiseringen av bemanning i boligen, til helsetjenestene som innbyggerne mottar. Forskriftene tydeliggjør at det kun er innbyggere med behov for heldøgns tjenester som innvilges kommunale boliger tilrettelagt for heldøgns tjenester.

2.6.2 Samhandling med private aktører og marked

Virksomhet Bolig prioriterer styrket samhandling med private aktører for å sikre gode og varige boligløsninger for kommunens innbyggere. Det utredes andre former for fremskaffelse av boliger enn den tradisjonelle eiermodellen, hvor kommunen kjøper, forvalter og formidler boligene selv. En målrettet satsning på offentlig-privat samarbeid (OPS) og en kunnskapsbasert tilnærming til blant annet Husbankens virkemidler og regelverket for offentlige anskaffelser, er avgjørende for å utvikle nye, framtidsrettede boligtilbud. Styrkning av samarbeidet mellom kommune, Husbanken og utbygger medfører at kommunen får dekket samfunnsoppdraget sitt, Husbanken får realisert sine boligpolitiske mål og utbygger får et økonomisk gjennomførbart prosjekt. Et viktig element for å oppnå dette er å invitere private aktører til markedsdialog med kommunen.

En sentral del av det pågående utviklingsarbeidet er å styrke samhandlingen med private aktører gjennom økt bruk av tilvisningsavtaler. Dette innebærer en strategisk dreining fra å eie en stor andel boliger til å samarbeide med markedet for å sikre fleksible og kostnadseffektive løsninger, særskilt rettet mot barnefamilier. Tilvisningsavtaler gir kommunen mulighet til å tilpasse boligtilbudet etter behov, samtidig som risikoen knyttet til eierskap og vedlikehold av en omfattende boligportefølje reduseres. Denne tilnærmingen krever en organisasjonsform som legger til rette for dynamisk samarbeid med private utleiende og utviklere. Gjennom intensjons- og tilvisningsavtaler er det allerede etablert samhandling om 14 boliger i 2025, og virksomheten har som mål å trappe opp dette arbeidet betydelig i 2026. Den strategiske dreiningen handler derfor i et lenger tidsperspektiv å dreie virksomheten mer over til tildeling og avtaler med private, og litt mindre forvaltning av bygg og krever dermed tett samarbeid med kommuneområdene Helse og Oppvekst for mest mulig effektiv oppgaveløsning.

2.6.3 Strategier for kjøp, salg og eier- og leiemodeller

Boligporteføljen i kommunen bærer preg av vedlikeholdsetterslep og mange av boligene er ikke egnet til formålet. Virksomheten har derfor utviklet en offensiv kjøps- og salgsstrategi som innebærer å avhende boliger som av ulike årsaker er uegnede og å kjøpe nye boliger eller tomter for å utvikle nye botilbud som samstemmer med behovet. Det er et mål å selge uhensiktsmessige boliger for 100 mill. og anskaffe hensiktsmessige boliger for 43 mill. i 2026.

Virksomhet Bolig deltar i utviklingsarbeid sammen med private aktører og OBOS for å utvikle nye eier- og leiemodeller. Markedsanalysen (NIBR-rapport 2022:10) viser at det er mange som ikke har nok inntekt til å kjøpe egen bolig. Det er behov for å utvikle modeller som samsvarer med mellommarkedet i samfunnet. Det vil bidra til å frigjøre boliger til vanskeligstilte på leiemarkedet, samtidig som eierlinjen styrkes. Startlån er et viktig virkemiddel i dette arbeidet.

3 Alternative organisasjons- og selskapsmodeller

Forvaltning og drift av kommunale boliger kan organiseres i ulike former utenfor den ordinære linjeorganisasjonen. De mest relevante modellene er kommunalt foretak (KF), aksjeselskap (AS) og interkommunalt selskap (IKS). Valg av organisasjonsform har betydning for grad av politisk styring, økonomiske rammer, risikofordeling og muligheten til å ivareta både politiske og eiendomsfaglige mål.

3.1 Kommunalt foretak (KF)

Kommuneloven kapittel 9 gir regler om kommunale og fylkeskommunale foretak (KF). Foretaket er en del av kommunen og ikke et eget selskap med rettslig eller økonomisk selvstendighet. Det innebærer at foretaket er en del av kommunens budsjetter, som setter rammer for virksomheten, og kommunen hefter for foretakets forpliktelser. I avtaler som foretaket inngår er kommunen kontraktsmotpart.

Det kommunale foretaket er underlagt Bystyret. Gjennom vedtektenes formålsbestemmelse fastsetter Bystyret rammene for virksomheten. Foretaket ledes av et styre valgt av Bystyret. Styret har alminnelig myndighet til å treffe avgjørelser i foretakets saker og foretaket rapporterer direkte til Bystyret. Det er styret og daglig leder som opptrer utad på kommunens vegne. Kommunedirektør har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets ledelse, men kan instruere styret og daglig leder om utsatt iverksettelse av vedtak inntil Bystyret har behandlet saken, såkalt utsettende veto.

Reglene om kommunale og fylkeskommunale foretak tar særlig sikte på å gi et alternativ for mer selvstendig organisering av kommunale oppgaver enn en kommunal etat. Med fylkeskommunale foretak får man en balanse mellom kommunens styring og kontroll på den ene siden, og frihet for foretaksledelsen på den andre siden. Organisasjonsformen benyttes som regel når både forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn skal ivaretas.

3.2 Kommunalt eid aksjeselskap (AS)

I et aksjeselskap har eierne begrenset økonomisk risiko for selskapets økonomiske forpliktelser. AS-er reguleres gjennom aksjelovens bestemmelser. Aksjeeierne er kun ansvarlig for innskutt kapital, noe som gir rom for at det kan tas høyere risiko uten at dette går direkte utover aksjonærene. For kommunen er det viktig at eierandelen er tilpasset kommunens formål med eierskapet.

Selskapets øverste eierorgan er generalforsamlingen. Gjennom generalforsamlingen utøver eierne den øverste myndighet i selskapet. Her kan eierne fastsette rammer og gi nærmere

regler for styret og daglig leder gjennom vedtekter, instruksjer og andre generalforsamlingsvedtak. Det er generalforsamlingen som velger styret. Selskapet ledes av styret og en daglig leder. Styret har det overordnede ansvaret for at selskapet drives i samsvar med eiernes formål, vedtektene, eventuelle instruksjer fra eier, og innenfor rammen av lovverket. Styret har også en viktig funksjon for å sikre strategisk planlegging for selskapet. Daglig leder skal forholde seg til de pålegg og retningslinjer som styret har gitt.

Et AS etableres hovedsakelig der virksomheten har tjenester som gjennomføres i et konkurranseutsatt marked.

3.3 Interkommunalt selskap (IKS)

Interkommunale selskap (IKS) er regulert i Lov om interkommunale selskaper. Disse selskapene kan bare eies (ha deltakere) av minst to kommuner og fylkeskommuner, samt andre interkommunale selskap. Et interkommunalt selskap er et selvstendig rettssubjekt, som rettslig og økonomisk er skilt fra deltakerkommunene. Hver av deltakerne (eierne) har ubegrenset ansvar for selskapets samlede forpliktelser i forhold til sin deltakerandel. På den måten har eierne til sammen et ubegrenset ansvar for forpliktelsene. Dette skiller interkommunale selskap fra aksjeselskap (AS), hvor ansvaret er begrenset.

Eierne skal opprette en skriftlig selskapsavtale. Selskapets øverste eierorgan er representantskapet. Deltakerkommunene utøver eierstyring gjennom sine valgte medlemmer i representantskapet. Hver deltakerkommune skal ha minst én representant i representantskapet.

Bystyret har instruksjonsrett overfor sitt medlem i representantskapet. Det er representantskapet som velger styret. Forvaltningen av selskapet ligger til styret og daglig leder, som i andre selskaper.

Opprettelse av interkommunale selskap er best egnet ved gjennomføring av kommunale tjenester som er behovs- og regelstyrt og som gjennom samarbeid er ment å gi stordriftsfordeler og større fagmiljøer. En grunntanke er at tjenestene fra et interkommunalt selskap skal kunne utføres bedre og mer kostnadseffektivt for kommunenes innbyggere og næringsliv

3.4 Tabell: Organisasjonsformer

Tabell: KF, AS og IKS

Modell	Fordeler	Ulemper
Kommunalt foretak (KF)	- Underlagt kommuneloven, gir politisk kontroll. - Fleksibilitet i drift og investeringer. - Enklere å integrere med kommunale tjenester.	- Begrenset frihet sammenlignet med AS. - Mindre attraktivt for eksterne samarbeidspartnere. - Kan oppleves som byråkratisk.
Kommunalt aksjeselskap (AS)	- Større operasjonell frihet. - Mulighet for profesjonalisert styring og rekruttering. - Kan lettere hente kapital og inngå samarbeid.	- Krever tydelig eierstrategi og kontrollrutiner. - Risiko for «armlengdes avstand» til politisk styring. - Mer komplekse regnskapskrav.
Interkommunalt selskap (IKS)	- Deler kompetanse og kostnader mellom kommuner. - Stordriftsfordeler. - Egnet for små kommuner med begrensede ressurser.	- Mindre lokal kontroll. - Krever omfattende avtaler og samordning. - Kan gi lengre beslutningsveier.

4 Vurdering av organisasjonsformer

Kommunen vurderer følgende modeller for forvaltning og drift av kommunale boliger:

1. Kommunal virksomhet (dagens modell)
2. Kommunalt foretak (KF)
3. Kommunalt eid aksjeselskap (AS)
4. Interkommunalt selskap (IKS)

Evalueringen tar utgangspunkt i kriteriene: styring, økonomi og fleksibilitet, risiko og ansvar, effektivitet og profesjonalitet, brukerfokus/tjenestekvalitet, mulighet til å nå framtidige mål, i tillegg til samordning med øvrige kommunale tjenester, støttefunksjoner, helhetlig planlegging og kostnader.

4.1 Kommunal virksomhet (dagens organisering)

Kriterium	Vurdering
Styring og politisk kontroll	Tett politisk og administrativ styring; kort beslutningsvei.
Samordning med øvrige tjenester	Svært god samordning med øvrige kommunale tjenester.
Støttefunksjoner	Bruker kommunens felles systemer (HR, økonomi, IT). Lav fleksibilitet.
Helhetlig planlegging og budsjettstyring	Full integrasjon i kommunens økonomiplan.
Likebehandling	Høy grad av likebehandling mellom tjenesteområder.
Økonomi og fleksibilitet	Selvfinansiert med overskuddskrav (~10 %). Begrenset økonomisk fleksibilitet pga. kommunale prosesser.
Kostnader	Lave administrasjonskostnader; risiko for underfinansiering.
Effektivitet og profesjonalitet	Avhenger av kommunens interne kapasitet; risiko for lavere spesialisering.

Brukerfokus / tjenestekvalitet	Høy stabilitet og forutsigbarhet; begrenset innovasjonskraft.
Risiko og ansvar	Kommunen bærer all risiko, men kontrollnivået er høyt.
Mulighet til å nå kommunens framtidige mål	Godt egnet når boligpolitikken krever tett samspill med andre velferdstjenester.

4.2 Kommunalt foretak (KF)

Kriterium	Vurdering
Styring og politisk kontroll	Eget styre, men underlagt kommunens eierstyring; større avstand til politikken.
Samordning med øvrige tjenester	Kan bli mer sektorisert; kan løses med avtaler.
Støttefunksjoner	Egen systembruk gir mer fleksibilitet, men høyere kompetansebehov.
Helhetlig planlegging og budsjettstyring	Eget budsjett; må likevel følge kommunale overordnede føringer.
Likebehandling	Kan variere basert på avtaler og prioriteringer.
Økonomi og fleksibilitet	Mer synliggjøring av kostnader og eiendomsverdier; noe større økonomisk handlingsrom enn linje.
Kostnader	Høyere kostnader til styre, drift og fagadministrasjon; mer profesjonell forvaltning.
Effektivitet og profesjonalitet	Mer spesialisert enn linjeorganisasjon; profesjonalisering mulig.
Brukerfokus / tjenestekvalitet	God kvalitet; kan utvikle mer tjenesteorienterte løsninger.
Risiko og ansvar	Kommunen bærer risikoen, men foretaket tar operativt ansvar.
Mulighet til å nå kommunens fremtidige mål	God modell ved behov for sterkere økonomistyring og profesjonalisering.

4.3 Kommunalt eid aksjeselskap

Kriterium	Vurdering
Styring og politisk kontroll	Styret har større autonomi; kommunen utøver eierstyring via generalforsamling.
Samordning med øvrige tjenester	Mer begrenset; større avstand til øvrige kommunale funksjoner.
Støttefunksjoner	Fullt egne systemer; krever høy kompetanse og mer administrasjon.
Helhetlig planlegging og budsjettstyring	Egen økonomi og mer uavhengig planlegging.
Likebehandling	Risiko for ulik behandling grunnet kommersielle hensyn.
Økonomi og fleksibilitet	Full økonomisk frihet innenfor aksjeloven; kan ta beslutninger raskt.
Kostnader	Høyere kostnader og krav om markedsmessighet; gode muligheter for investeringer.
Effektivitet og profesjonalitet	Kan oppnå høy profesjonalitet og effektiv drift.
Brukerfokus / tjenestekvalitet	Risiko for at kommersielle mål går foran sosialt boligfaglig mandat; kvalitet kan variere.

Risiko og ansvar	Selskapet bærer operativ risiko; kommunen begrenset ansvar som eier.
Mulighet til å nå kommunens framtidige mål	Kan være godt når målene er markeds- og investeringsorienterte; mindre egnet hvis sosial boligpolitikk prioriteres.

4.4 Interkommunalt selskap

Kriterium	Vurdering
Styring og politisk kontroll	Beslutningsmyndighet deles; kommunen får mindre direkte styring.
Samordning med øvrige tjenester	Kan bli redusert fordi tjenesten løftes ut av kommunen.
Støttefunksjoner	Avhenger av vertskommune eller samarbeidsform; mindre standardisering.
Helhetlig planlegging og budsjettstyring	Planlegging og budsjett flyttes delvis ut; koordinering blir krevende.
Likebehandling	Risiko for ulik praksis mellom kommuner i samarbeidet.
Økonomi og fleksibilitet	Kan gi stordriftsfordeler, men også mindre lokal fleksibilitet.
Kostnader	Potensielt lavere driftskostnader; men større avstand til beslutningene kan gi ineffektivitet.
Effektivitet og profesjonalitet	Kan gi profesjonalisering hvis større fagmiljø bygges; risiko for lavere lokal tilpasning.
Brukerfokus / tjenestekvalitet	Avhenger av vertens kapasitet; fare for redusert nærhet til brukerne.
Risiko og ansvar	Risiko deles; kommunen mister noe kontroll over håndtering av avvik og eiendomsstrategi.
Mulighet til å nå kommunens framtidige mål	Egnet når kommuner ønsker felles fagmiljø; mindre egnet ved behov for lokalpolitisk styrt boligpolitikk.

4.5 Særlig vurdering av forhold som er viktige for kommunal boligforvaltning

Kommunal boligforvaltning må forstås som mer enn teknisk drift og økonomisk kontroll av boligmassen. Bolig er en grunnleggende forutsetning for helse, trygghet og sosial inkludering, og derfor må boligsosiale hensyn stå sentralt i all planlegging og gjennomføring. Et helhetlig arbeid på tvers av fagområder er særlig viktig. Samhandling mellom boligforvaltningen og tjenester som NAV, helse og omsorg er avgjørende for å sikre at innbyggerne får et boligtilbud som dekker både praktiske og sosiale behov. Sårbare brukere krever fleksible og raske løsninger, noe som forutsetter smidige strukturer og tett koordinering mellom aktørene. I tillegg må politisk styring og lokal tilpasning være tydelig, slik at boligpolitikken reflekterer kommunens prioriteringer og innbyggernes behov. Klare ansvarsforhold og helhetlige løsninger reduserer fragmentering og sikrer at boligforvaltningen fungerer som en integrert del av kommunens velferdsarbeid. Når disse hensynene ivaretas, styrkes både kvaliteten på boligforvaltningen og kommunens evne til å møte innbyggernes samlede behov.

Manglende samhandling og svakt boligsosialt fokus kan få alvorlige konsekvenser. Uten koordinering mellom boligforvaltning og andre tjenester risikerer kommunen at sårbare grupper faller mellom ulike systemer, noe som kan føre til bostedsløshet, økt bruk av midlertidige løsninger og større press på helse- og sosialtjenester. Fragmenterte ansvarsforhold skaper ineffektivitet og kan svekke tilliten til kommunen som helhet. Når boligpolitikken ikke er tilstrekkelig forankret politisk eller tilpasset lokale behov, kan resultatet

bli tiltak som ikke treffer målgruppen og som dermed ikke bidrar til sosial inkludering. Helhetlig arbeid er derfor ikke bare ønskelig, men helt nødvendig for å sikre at boligforvaltningen fungerer som et virkemiddel for sosial bærekraft.

5 Erfaringer fra andre kommuner

Organisering av eiendomsforvaltning og boligforvaltning er et område med stor betydning for kommunens evne til å levere gode tjenester, sikre økonomisk bærekraft og legge til rette for ønsket samfunnsutvikling. Hvordan kommunene velger å strukturere ansvar, roller og beslutningsmyndighet påvirker både kvaliteten på drift og vedlikehold, tempoet i utviklingsprosjekter og samhandlingen mellom tjenesteområder. I dette kapitlet presenteres erfaringer fra flere kommuner som har vurdert eller gjennomført endringer i organiseringen av eiendoms- og boligforvaltning. Disse erfaringene gir nyttige perspektiver på hvilke modeller som fungerer under ulike rammebetingelser, og hvilke utfordringer som kan oppstå.

Først omtales arbeidet som ble gjort i forbindelse med etableringen av Nye Asker kommune, der tre kommuner med ulike organisatoriske løsninger skulle samles i én felles struktur. Deretter presenteres Oslo kommunes vurdering av hvordan de kommunale eiendomsforetakene kunne omorganiseres for å oppnå sterkere fagmiljøer, mer effektiv prosjektgjennomføring og bedre ressursutnyttelse. Avslutningsvis belyses erfaringer fra to Østfold-kommuner med ulike tilnærminger, henholdsvis kommunalt foretak og kommunal virksomhet, som illustrerer hvordan organisasjonsmodellen påvirker samhandling, kapasitet og kvalitet i boligforvaltningen.

Til sammen gir disse eksemplene et bredt sammenlikningsgrunnlag som kan bidra til å identifisere relevante prinsipper og vurderinger for egen kommune, særlig knyttet til ansvarsdeling, styringsstruktur, samhandling mellom enheter og kompetansebehov i eiendoms- og boligforvaltningen.

5.1 Nye Asker kommune

I forbindelse med etablering av Nye Asker kommune ble det utarbeidet en rapport i 2017 som vurderer modeller for eierskap og overordnet organisering av eiendomsforvaltningen i Nye Asker kommune. Etableringen av Nye Asker kommune ble gjennomført ved sammenslåing av tidligere Asker kommune, Røyken kommune og Hurum kommune.

Formålet med rapporten var å sikre at kommunens eiendomsforvaltning ble organisert på en hensiktsmessig, bærekraftig og ryddig måte. I de tre gamle kommunene var eiendomsfunksjonen organisert på ulik måte (etat, kommunalt foretak, aksjeselskap og i ett tilfelle stiftelse). Rapporten vurderer tre hovedtyper organisering; ordinær kommunal etat, kommunalt foretak eller aksjeselskap, og analyserer dem opp mot ni kriterier som demokrati og kontroll, samfunns- og boligutvikling, samhandling med kommunes tjenester, økonomi, drift & vedlikehold, investeringer, ansattes rettigheter, og gjennomførbarhet.

Konklusjonen er at ingen modell er ideell på alle kriterier. Derfor anbefales en hybrid løsning: kommunens egen eiendomsmasse (drift, vedlikehold og formålsbygg) bør organiseres som en kommunal etat for å sikre demokratisk styring, offentlig innsyn og god samhandling med øvrige kommunale tjenester. Samtidig bør det etableres et kommunalt eid aksjeselskap som håndterer aktiv eiendomsutvikling og strategisk utvikling for å gi kommunen fleksibilitet til å satse på boligutvikling, næringsarealer etc., og for å kunne gi økonomisk avkastning til kommunen.

5.2 Oslo kommune

I Byrådssak 317/19 vurderes fremtidig organisering av Oslo kommunes eiendomsforetak. Formålet med saken var å identifisere og vurdere gevinstene ved en mulig sammenslåing av foretakene, og vurdere disse opp mot ulemper, risiko og konsekvenser, for så å kunne gi en anbefaling om hvilken organisering som antas å være best for kommunen fremover. Dette inkluderte å vurdere ulike modeller; fra å beholde dagens struktur til ulike grader av sammenslåing, men uten å vurdere andre organisasjonsformer enn kommunalt foretak.

I saken vurderes det hvordan Oslo kommunes fire eiendomsforetak bør organiseres for å sikre bedre ressursutnyttelse, sterkere fagmiljøer, mer effektiv gjennomføring av byggeprosjekter og bedre utnyttelse av kommunens eiendommer. Foretakene har i dag mye overlappende kompetanse og møter økte krav innen digitalisering, miljø, byutvikling og komplekse byggeprosesser. Utredningen viser at dagens modell gir god sektorkompetanse, men samtidig skaper duplisering av funksjoner, sårbare små fagmiljøer, ulik praksis og begrensede muligheter for helhetlig styring.

En sammenslåing vurderes å gi betydelige fordeler: større og mer robuste kompetansemiljøer, bedre arealutnyttelse og sambruk av bygg, sterkere markedsposisjon overfor leverandører, mer ensartet styring og større kraft i digitalisering og miljøsatsinger. Risikoene er særlig knyttet til mer byråkrati, lengre beslutningsveier, omorganiseringskostnader og mulig svekket brukerorientering.

Boligbyggs virksomhet skiller seg ut på grunn av sitt boligsosiale formål og andre typer leietakere, og dette vurderes som mindre egnet for full sammenslåing. Derimot kan Boligbyggs utbyggingsfunksjon inngå i et nytt felles foretak, fordi denne delen av virksomheten ligner de andre foretakenes utbyggingsoppgaver.

Hovedanbefalingen er å opprette ett nytt stort kommunalt foretak, Oslobygg KF, gjennom å slå sammen Undervisningsbygg, Omsorgsbygg, Kultur- og idrettsbygg samt Boligbyggs utbyggingsvirksomhet. Dette foretaket skal gi sterkere fagmiljøer, mer kostnadseffektiv drift, forenklet styring og bedre forutsetninger for å nå kommunens mål innen klima, miljø, digitalisering og byutvikling. Boligbyggs forvaltning og drift av kommunale boliger skal holdes utenfor sammenslåingen for å ivareta det boligsosiale ansvaret.

5.3 Østfold-kommuner

I dialog med to kommuner i regionen er det identifisert flere relevante erfaringer knyttet til organisering av boligforvaltning og -formidling. En av kommunene har valgt å organisere eiendomsforvaltningen som et kommunalt foretak (KF) og den andre har kommunal virksomhet.

5.3.1 Kommunalt foretak

Eiendomsforvaltningen er organisert som et kommunalt foretak med eget styre, og fungerer som et rent eiendomsselskap med samlet kompetanse innen forvaltning, drift og kontraktsoppfølging. Kommunen beskriver eiendomsfaglige oppgaver som komplekse og spesialiserte, og mener at en tydelig organisatorisk avgrensning mellom tjenesteområdet og eiendomsforvaltningen gir bedre kvalitet og kontroll.

Foretaket forvalter i underkant av 1000 boliger, hvorav en betydelig andel er omsorgsboliger. Driften finansieres hovedsakelig gjennom husleieinntekter innenfor et rammebudsjett, mens større investeringer vedtas av kommunestyret. Det budsjetteres med tomgangsleie knyttet til perioder der boliger står ledige i påvente av tildelingsvedtak.

Det oppgis at tildelingsprosessen fungerer godt gjennom en felles oversikt over ledige boliger og klare ansvarsforhold mellom kommunen og foretaket. Kommunen fatter vedtak og utsteder eventuelle garantier, mens foretaket håndterer visning, kontrakter og praktisk oppfølging. Samarbeidet beskrives som tett og velfungerende, men samtidig sårbart fordi tildelingsarbeidet bemannes av få personer og krever hyppig dialog.

Driftsavdelingen er bredt sammensatt og har kapasitet til å håndtere både løpende vedlikehold og oppussing, noe som bidrar til kontinuitet og god standard i boligene. Samlet vurderes modellen som velfungerende, forutsatt klare ansvarsforhold og tett koordinering mellom foretaket og de kommunale tjenestene som jobber med boligtildeling.

5.3.2 Kommunal virksomhet

Den andre Østfold-kommunen forvalter en relativt liten boligportefølje, og arbeidet håndteres av én forvalter sammen med et fåtall saksbehandlere som dekker flere tjenesteområder. Eiendomsforvaltningen ligger organisatorisk under en teknisk enhet, mens tildeling av boliger utføres av helseområdet.

Drift, vedlikehold og renhold er samlet under eiendomsenheten uten eget skille mellom formålsbygg og boliger.

Kommunen uttrykker et ønske om en organisering som legger til rette for tettere samarbeid mellom eiendom og tildeling, og viser til modeller i andre kommuner hvor samhandling er mer integrert. Det understrekes at god informasjonsflyt og tett dialog er avgjørende for å sikre gode prosesser i både tildeling, oppfølging og forvaltning av boligene.

6 Samlet vurdering

Gjennomgangen av de fire alternative organisasjonsformene for kommunal eiendoms- og boligforvaltning; kommunal virksomhet, kommunalt foretak, kommunalt eid aksjeselskap og interkommunalt selskap, viser tydelige forskjeller i hvordan styring, økonomi, samordning, brukerkvalitet og risiko håndteres. Valget av organisasjonsmodell innebærer derfor prinsipielle avveininger mellom politisk kontroll, faglig autonomi, fleksibilitet og behovet for helhetlige tjenester overfor innbyggerne.

Kommunal virksomhet er preget av tett politisk styring, klare styringslinjer og god integrasjon med øvrige kommunale tjenester. Modellen legger til rette for helhetlige prosesser og enhetlig praksis, og utnytter kommunens etablerte støttefunksjoner. Samtidig har den begrenset organisatorisk fleksibilitet og mindre mulighet for spesialisering dersom kapasiteten er begrenset. Risikoen ligger fullt ut hos kommunen, men håndteres også tett på driften.

Kommunalt foretak (KF) gir større organisatorisk avstand og et tydelig skille mellom politikk og drift. Foretaket kan gi økt profesjonalisering, tydeligere økonomistyring og større faglig handlingsrom, men medfører også høyere administrative kostnader og et mer sektorisert samarbeid med kommunens øvrige tjenester. Styreformen gir en annen dynamikk i styringsdialogen, samtidig som kommunen fortsatt har betydelig innflytelse gjennom eierstyring.

Kommunalt eid aksjeselskap (AS) innebærer en mer selvstendig og fleksibel drift med større frihet i økonomiske, operative og organisatoriske disposisjoner. Modellen kan gi høy grad av profesjonalisering og effektivitet, særlig der det er behov for kommersielt orienterte eller investeringsintensive aktiviteter. Den større avstanden til kommunens tjenesteområder kan imidlertid utfordre samordningen og gi større risiko for at økonomiske hensyn veier tungt i

møte med boligsosiale mål. Kommunens risiko er i hovedsak begrenset til rollen som eier.

Interkommunalt selskap (IKS) gir muligheter for stordriftsfordeler, robuste fagmiljøer og deling av kompetanse og ressurser mellom kommuner. Samtidig innebærer modellen begrenset lokalpolitisk kontroll, mer krevende styringsprosesser og økt kompleksitet i samordning med kommunens egne tjenester. Ubegrenset delt ansvar mellom eierkommunene kan innebære økonomisk risiko, samtidig som virksomheten opererer relativt selvstendig.

På tvers av modellene fremheves flere grunnleggende forhold som særlig viktige for en velfungerende boligforvaltning: tett og forpliktende samhandling mellom tjenester, tydelig ansvarsdeling, rask respons overfor sårbare brukere og evne til å se boligforvaltning i sammenheng med kommunens samlede boligsosiale arbeid. Disse hensynene er gjennomgående relevante uavhengig av organisasjonsform, men påvirkes i ulik grad av hvor organisatorisk nær forvaltningen ligger øvrige tjenester.

Erfaringene fra andre kommuner viser at flere ulike modeller kan fungere godt, forutsatt tydelige styringslinjer, tilpasset organisasjonsstruktur og god rolleavklaring. Eksempelene fra Nye Asker, Oslo og de to Østfold-kommunene illustrerer at både integrerte virksomheter, foretak og selskaper kan gi gevinster, avhengig av lokalt behov for samordning, kapasitet, kompetanse og ambisjoner for boligsosialt arbeid.

Samlet viser vurderingene at modellene skiller seg fra hverandre på områder som politisk styring, faglig autonomi, økonomisk handlingsrom, samordningsmuligheter, risikoeksponering og brukerrettet kvalitet. Ingen av organisasjonsformene fremstår som entydig best på alle kriterier. Valg av modell innebærer derfor en avveining mellom hensynene som er beskrevet i foregående kapitler, og hvilken vekt som legges på styring, fleksibilitet, spesialisering og nærhet til tjenestene.

6.1 Tabell: Oppsummering av hovedfunn

Kriterium	Kommunal virksomhet	Kommunalt foretak (KF)	Kommunalt eid aksjeselskap (AS)	Interkommunalt selskap (IKS)
Styring og politisk kontroll	Svært høy, korte styringslinjer	Moderat, via styre og eiermeldinger	Lavere direkte styring, formalisert gjennom eierstrategi	Indirekte og delt mellom eierkommuner
Samordning med øvrige tjenester	Svært høy, integrert i tjenesteapparatet	God, men mer sektorisert	Begrenset, avhenger av avtaler	Variabel, mer kompleks pga. flere kommuner
Støttefunksjoner	Full tilgang til kommunens støtteapparat	Delvis tilgang, noe behov for egne funksjoner	Må etablere egne eller kjøpe tjenester	Egen organisering eller avtaler på tvers
Helhetlig planlegging og budsjettstyring	Tett koblet til kommunens plan- og budsjettprosesser	Mer selvstendig styring innenfor rammer	Stor autonomi i egne budsjetter	Kompleksitet pga. felles budsjett og ulike kommunale prioriteringer
Likebehandling	Høy grad, felles kommunale retningslinjer	God, men kan variere med foretakets praksis	Varierende, påvirkes av operativ frihet	Varierende mellom kommuner og praksiser
Økonomi og fleksibilitet	Lav til moderat fleksibilitet	Økt fleksibilitet innenfor eierstyrte rammer	Høy fleksibilitet i investeringer og drift	Moderat, avhengig av avtaler og felles prioriteringer

Kriterium	Kommunal virksomhet	Kommunalt foretak (KF)	Kommunalt eid aksjeselskap (AS)	Interkommunalt selskap (IKS)
Risiko og ansvar	All risiko hos kommunen	Kommunen bærer risiko via foretaket	Selskapet bærer drift; kommunen risiko som eier	Delt og ubegrenset risiko mellom kommunene
Effektivitet og profesjonalitet	Avhenger av intern kapasitet og kompetanse	Økt profesjonalisering og tydeligere måloppfølging	Høy profesjonalitet, større faglig autonomi	Profesjonalisering gjennom større miljøer
Brukerfokus / tjenestekvalitet	Høy nærhet til brukere og tjenester	God, men noe mer distanse	Kan variere; risiko for større avstand til brukerbehov	Kan svekkes av større organisatorisk avstand
Mulighet til å nå framtidige mål	God der mål krever samhandling med tjenester	God for utvikling og profesjonsutvikling	God for vekst, investeringer og spesialisering	God ved behov for stordrift, men utfordres av lokalt tilpasningsbehov
Kostnader	Lave administrative kostnader	Moderat, økte styre- og støttefunksjonskostnader	Høyere pga. egne systemer og administrasjon	Varierende; kan gi stordrift, men krever felles struktur

6.2 Kommunedirektørens anbefaling

Kommunedirektøren anbefaler at kommunens forvaltning og drift av kommunale boliger videreføres som en kommunal virksomhet i linjeorganisasjonen. Denne modellen vurderes å gi best balanse mellom politisk styring, tjenestekvalitet og samhandling med øvrige kommunale tjenester.

Boligforvaltningen er tett knyttet til tjenester som NAV, helse og omsorg, og krever rask respons og fleksible løsninger for sårbare brukere. En organisering i linjen gir kort beslutningsvei, tydelig ansvar og nærhet til brukerne, noe som anses som avgjørende for kvaliteten i det boligsosiale arbeidet.

Dagens modell gir full politisk og administrativ styring samt mulighet for helhetlige prioriteringer og tett integrasjon i kommunens plan- og styringssystemer. Dette er en styrke sammenlignet med alternative organisasjonsformer som kommunalt foretak, aksjeselskap eller interkommunalt selskap. Disse modellene kan gi større autonomi, mer profesjonalisering eller stordriftsfordeler, men fører samtidig til økt avstand til tjenestene, svakere politisk kontroll eller økte administrative kostnader.

Erfaringer fra andre kommuner viser at foretak og selskapsmodeller fungerer godt i større, teknisk komplekse eiendomsporteføljer eller der kommersielle hensyn er sentrale, men er mindre egnet når hovedoppgaven er boligsosial forvaltning og tett samarbeid med kommunale tjenesteområder.

Kommunedirektøren vurderer at nåværende organisering best legger til rette for lokal tilpasning, rask håndtering av utfordringer og god koordinering mellom boligforvaltning, tildelingsfunksjoner og tjenestene som følger opp brukerne. Kommunal virksomhet gir bedre forutsetninger for slik samhandling enn et kommunalt foretak, som i større grad vil ha fokus på intern forvaltning og økonomisk optimalisering. Ved å videreføre virksomhetsmodellen kan kommunen kombinere effektiv styring med fleksibilitet og partnerskap i markedet. Samtidig anbefales det å styrke kapasiteten og profesjonen innenfor dagens modell, blant annet gjennom tydeligere ansvarsdeling, økt boligfaglig kompetanse, faste samhandlingsarenaer og bedre digital oversikt over boligmassen. Slike tiltak kan bidra til mer

effektiv drift og styrket kvalitet uten å øke avstanden mellom boligforvaltningen og øvrige velferdstjenester.

På denne bakgrunn konkluderer Kommunedirektøren med at kommunal virksomhet og linjeorganisering fortsatt er den mest hensiktsmessige løsningen for kommunen, samtidig som det legges til rette for gradvis videreutvikling av fagmiljø, systemer og samarbeid innenfor eksisterende organisasjonsform.

7 Vedlegg

- Boligstrategi 2025–2028
- Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035 (NIBR-rapport 2022:10)

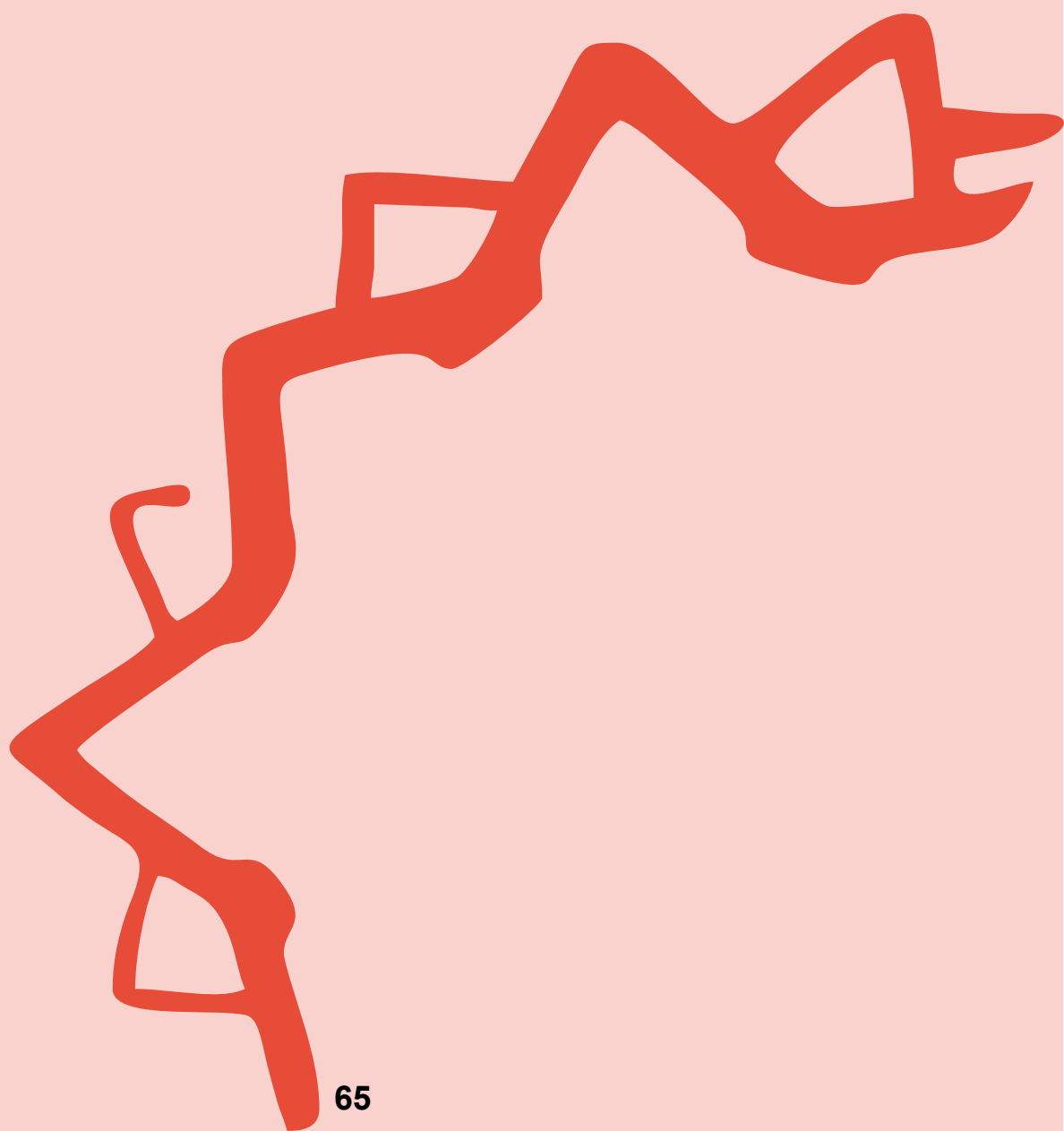
8 Andre saksdokumenter

- [Vurdering av modeller for eierskap og overordnet organisering - Nye Asker kommune \(2017\)](#)
- [Møteprotokoll av 26.11.25 i kontrollutvalgssak 25/47](#)
- [Fremtidig organisering av Oslo kommunes eiendomsforetak \(2019\)](#)



Rapport – organisering av boligforvaltning

Utgitt av Fredrikstad kommune
Foto:



Boligstrategi for Fredrikstad kommune

1. Innledning

Denne boligstrategien bygger på Boligplan for Fredrikstad kommune og følger opp anbefalinger etter forvaltningsrevisjon av kommunal boligforvaltning. Strategien er et styringsverktøy for å sikre at kommunen arbeider målrettet, kunnskapsbasert og i tråd med boligplanens prioriteringer. Strategien gir retning for hvilke tiltak som skal inn i boligbehovs- og handlingsplanen.

Formålet med strategien er å:

- bidra til at alle innbyggere i Fredrikstad skal kunne bo trygt og godt gjennom hele livet,
- ha en effektiv, tillitsskapende og bærekraftig boligforvaltning,
- styrke kommunens rolle som både samfunnsutvikler og tjenesteyter

Kommunen har ansvar for å sikre at innbyggere som ikke selv klarer å skaffe eller beholde en egnet bolig, får nødvendig hjelp. Boligstrategien sikrer at alle innbyggere har tilgang til en trygg og god bolig, og at boligmassen forvaltes med høy kvalitet, effektivitet og sosial bærekraft.

2. Innsatsområder

Strategien tar utgangspunkt i de fem innsatsområdene i boligplanen:

- Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler.
- Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn.
- Kunnskapsbasert og helhetlig kommunal ressursbruk.
- Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid.
- Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.

3. Kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde

3.1 Dagens boligmasse

Kommunen eier ca. 1000 boliger, fordelt på eneboliger, bofellesskap og borettslagsandeler. Boligene ligger geografisk spredt i hele kommunen.

3.2 Kartlagte utfordringer

- Fortetting og opphopning av kommunale boliger i enkelte områder.
- Mangel på tilgjengelige og egnede kommunale boliger for familier, personer med funksjonsvariasjoner, og personer med diagnoser innen rus- og psykiatri (hardbruk).
- Vedlikeholdsetterslep i kommunale boliger og behov for systematisk, tilstandsbasert vedlikehold.
- Behov for bedre brukermedvirkning og målrettet boligkarriere for leietakere.

4. Strategiske innsatsområder og tiltak

4.1 Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler

- Utarbeider årlig boligbehovsplan i sammenheng med budsjettprosess som samsvarer med ventelister og innmeldte behov fra Helse og Oppvekst
- Avhender uhensiktsmessige boliger og anskaffe hensiktsmessige og differensierte boliger i egnede områder for å skape geografisk spredning og sosial balanse. Boligbehovsplanen og levekårskartlegginger skal brukes som beslutningsgrunnlag.
- Øker antall tilvisningsavtaler med private utbyggere og sikre geografisk spredning.
- Samarbeider med det private utleiemarkedet og formidler leietakere.
- Samarbeider med Isegran eiendom om boligsosiale formål.

4.2 Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn

- Gjennomfører leietakerundersøkelser i utvalgte kommunale boliger hvert andre år.
- Kvalitetssikrer leieforholdet gjennom leiekontrakter og profesjonell oppfølging underveis.
- Prioriterer tildeling av boliger og fornyelse av leiekontrakter til de som til enhver tid har det største behovet.
- Bidrar i arbeidet i program for områdesatsning.
- Styrke bomiljøarbeid gjennom bolig- og miljøvaktmesterordninger.
- Utreder mulighet for samarbeid med frivillighet og ideelle aktører

4.3 Kunnskapsbasert og helhetlig kommunal ressursbruk

- Mottar, kvalitetssikrer og saksbehandler behovsinnmeldinger vedrørende bolig fra Helse og Oppvekst
- Fremmer boligrelaterte saker for administrativ og politisk behandling
- Reduserer vedlikeholdsetterslep og utarbeider vedlikeholdsplan for tilstandsbasert vedlikehold
- Har koordinert innsats ved leietakerskifter mellom forvaltere, miljøvaktmestere, håndverkere og renhold for å redusere tomgangsleie.
- Deltar aktivt i halvårlige nettverkverkssamlinger på tvers av Østfold-kommunene.
- Sørger for forsvarlig forvaltning gjennom gode rutiner for internkontroll.
- Koordinerer og kvalitetssikrer boligsosialt arbeid på tvers av fagområder.

4.4 Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid

- Implementerer nye forskrifter for tildeling av kommunal boligportefølje.
- Tilrettelegger for at flere kan eie bolig gjennom startlånordningen, med spesielt fokus på barnefamilier og personer med funksjonsvariasjoner.
- Forebygger bostedsløshet og utkastelse gjennom hensiktsmessige tildelinger og tverrfaglig samhandling.

4.5 Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen

- Etablerer samarbeid mellom kommunen og private utbyggere
- Samarbeider med Husbanken og private utbyggere for å utvikle boligkjøpsmodeller.

5. Oppfølging og evaluering

Boligstrategien følges opp med:

- Årlig statusrapport til Samfunnsutvalget med fremdrift og tiltaksevaluering.

- Revidering av vedlikeholdsplaner og boligbehovsplan hvert år.
- Strategien evalueres og revideres politisk hvert fjerde år.

6. Avslutning

Boligstrategien er et veikart for å skape et inkluderende og sosialt bærekraftig boligtilbud i Fredrikstad. Gjennom samspill mellom effektiv, tillitsskapende og bærekraftig forvaltning, målrettede tiltak og lokal tilstedeværelse skal kommunen sikre at alle innbyggere i Fredrikstad skal kunne bo trygt og godt gjennom hele livet.

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035

Anders Eika, Marianne Tønnessen, Kim Astrup, Berit Nordahl

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Forord

Fredrikstad har betydelig tilflytting, og opplever betydelig vekst i boligprisene. Kommunen er i 2022 i gang med å utarbeide en temaplan for bolig, og holder på med å rullere kommuneplanens arealdel. Derfor ønsket de en analyse av boligmarkedet fram mot 2035 som kan gi innspill i dette arbeidet og i planene for utviklingen av Fredrikstad i de neste 25 årene.

Rapporten viser utviklingen på en rekke forhold som påvirker det lokale boligmarkedet i Fredrikstad. Materialet er satt sammen av data fra en rekke kilder: SSBs statistikkbank og deres nettløsning Microdata.no, Ambita.no som gir informasjon om bygningsmasse og eiendomsforhold fra matrikkelen, statistikk fra Statens vegvesen, Miljødirektoratet, og boligdatafirmaet Virdi. I tillegg til ulike framskrivninger av hele befolkningen i kommunene, finnes det verktøy for å framskrive brukere av kommunenes pleie- og omsorgstjenester. Verktøyet *Omsorg2050* er utviklet av Helseøkonomisk analyse AS for KS, og kan lastes ned gratis fra KS' hjemmesider. Vi har også fått kartlegginger av kommunen, først og fremst deres befolkningsestimater og en oversikt over planlagte boligprosjekter som viser hva slags boliger som planlegges, hvor mange, og hvor prosjektene ligger.

Det var viktig for kommunen å få innspill til hvordan boligmarkedet vil utvikle seg. Dette har vi forsøkt å belyse gjennom å se på befolkningsutvikling og beregninger for fremtidig utvikling, boligbygging, strukturen i kommunens eksisterende bygningsmasse, eiendomsforhold, og naturverdier.

Befolkningsutviklingen viser potensiell etterspørsel etter boliger de kommende årene, boligbyggingen viser hva som kan forventes av respons fra boligutviklere, informasjon om eksisterende bygningsmasse må ses i sammenheng med den demografiske utviklingen og viser da hvilke type boliger det er mangel på. I rapporten bryter vi denne informasjonen ned på områdenivå og ser den i sammenheng med eiendomsforhold og naturverdier. Dette gjør vi fordi alle innsatser i et boligmarked har en stedlig komponent.

Fredrikstad kommune er opptatt av hvordan folk i Fredrikstad klarer seg på byens boligmarked, og særlig hvordan situasjonen er for de som har vanskelig med å komme seg inn på markedet på grunn av at inntekten og formuen ikke står til kommunens prisnivå. Dette er belyst i seksjon 4.3.

Rapporten setter sammen mange ulike typer informasjon for å belyse hva slags utfordringer boligmarkedet vil by på framover, og hva slags innsatser kommunen kan sette inn i ulike delområder og for ulike grupper. Rammen for det hele er kommunens bolig- og arealpolitiske målsetninger. De handler om å utvikle byen slik at flere får muligheten til å eie egen bolig, samtidig som kommunens kvaliteter som naturmangfold og kulturmiljø ivaretas, og kommunen når sine ambisjoner om nullvekst i personbiltrafikken.

Rapporten er utarbeidet av en forskergruppe på NIBR bestående av Anders Eika, Marianne Tønnessen, Kim Christian Astrup, og forskningssjef Berit Nordahl. Vi har jobbet tett med administrasjonen i Fredrikstad kommune, som har kommet med innspill og informasjon. Vi håper og tror at den vil være til nytte for kommunen.

Berit Nordahl,

Forskningssjef

Innhold

Forord.....	1
Sammendrag.....	6
1 Innledning.....	8
1.1 Rapportens oppbygging.....	11
2 Demografisk utvikling i Fredrikstad og omegn.....	12
2.1 Befolkningen i Fredrikstad etter alder.....	16
3 Boforhold	21
3.1 Leide boliger.....	25
3.2 Oppsummering.....	28
4 Befolkningens økonomi og boligpriser	30
4.2 Boligpriser i Fredrikstad	34
4.3 Er det blitt vanskeligere å komme seg inn i boligmarkedet i Fredrikstad?.....	38
5 Boligbygging i Fredrikstad	45
5.1 Planlagte boliger.....	46
6 Boligmarkedsutsikter og anbefalinger	53
6.1 Boligbyggingen.....	54
6.2 Å komme inn på boligmarkedet	55
6.3 Plangjennomføring	57
Referanser.....	61

Figurer

Figur 1: Hvordan forskjellige faktorer påvirker boligmarkedet.	10
Figur 2: Folketallsutvikling i Fredrikstad og noen andre kommuner.	13
Figur 3: Prosentvis vekst i folketallet framover i Fredrikstad og noen andre kommuner	14
Figur 4: Folketall, registrert til 2022 og framskrevet i ulike prognoser	15
Figur 5: Befolkningen etter alder, sammenlignet.	17
Figur 6: Prognoser for aldersfordelingen i Fredrikstad i 2030.	17
Figur 7: Sammenligning av befolkningen over 66 år.	18
Figur 8: Framskrevet antall mottakere av bolig med heldøgns omsorg i Fredrikstad	19
Figur 9: Mottakere av bolig med heldøgns omsorg i Fredrikstad	20
Figur 10: Innbyggere etter boligtype.	22
Figur 11: Boligsituasjonen for innbyggerne Fredrikstad, etter alder.	23
Figur 12: Endring i boligtype fra 2015 til 2020	24
Figur 13: Antallet og fordelingen av boliger innenfor hvert 500 meters kvadrat.	25
Figur 14: Andel av befolkningen som bor i leid bolig.	26
Figur 15: Andel av befolkningen som bor i leid bolig etter aldersgruppe	27
Figur 16: Antall personer etter aldersgruppe og hvorvidt de bor i eid eller leid bolig	27
Figur 17: Prosentandel av befolkningen (18+) i ulike inntektsgrupper	30
Figur 18: Medianinntekt for innbyggere 18 år eller mer	31
Figur 19: Median husholdningsinntekt	31
Figur 20: Medianformue for innbyggere 18 år eller mer	32
Figur 21: Andel av befolkningen som bor i leid bolig etter husholdningens inntekt	32
Figur 22: Antall personer i etter husholdningens inntektsnivå og hvorvidt de bor i leid bolig ..	33
Figur 23: Andel av befolkningen i alderen 18+ som bor i leid bolig	33
Figur 24: Gjennomsnittlige kvadratmeterpriser.	34
Figur 25: Kvadratmeterpriser i Fredrikstad og sammenligningskommuner.	35
Figur 26: Mediankvadratmeterprisen på boliger innenfor hvert 100-meters kvadrat	36
Figur 27: Antall individer i mellomgruppen i Fredrikstad kommune	43
Figur 28: Antall boliger i Fredrikstad pr år.	45
Figur 29: Boligbeholdningen i grunnkretser etter alder.	46
Figur 30: Antall boliger i vedtatte og påbegynte reguleringsplaner	47
Figur 31: Hvor nye boligprosjekter planlegges.	47
Figur 32: Planlagte boligprosjekter og mobilitet	48
Figur 33: Planlagte boligprosjekter og mobilitet i Fredrikstad sentrumsområde	48
Figur 34: Tetthet av antall kvadratmeter registrert bygningsmasse.	49
Figur 35: Tetthet av antall kvadratmeter byfunksjoner.	49
Figur 36: Friluftsområder i Fredrikstad.	50
Figur 37: Typer av grunneiere.	51
Figur 38: Kommunale tomter	52

Tabeller

Tabell 1: Leietagere i Fredrikstad etter hvor lenge de har leid og om de mottar støtte.	28
Tabell 2: Nominelt og reelt inntektskrav for å få kjøpt bolig.	40
Tabell 3: Nedre og øvre inntektsgrense for å være i mellomgruppen og differansen.....	41
Tabell 4: Hvor lenge en person i mellomgruppen må spare for å kjøpe bolig.....	42
Tabell 5: Øvre og nedre inntektsgrense for mellomgruppen etter husholdningstype	44
Tabell 6: Innvandringsstatus og alder i mellomgruppen.....	44
Tabell 7: Utbyggers og kommunens ulike posisjoner i et byggeprosjekt.	58

Sammendrag

Bakgrunnen for denne rapporten er at Fredrikstad kommune forventer en stor befolkningsvekst fremover, og derfor ønsker et bredt kunnskapsgrunnlag for å utarbeide sin boligstrategi. Samtidig som NIBR utarbeider denne rapporten arbeider kommunen både med en ny arealdel til kommuneplanen, og en temaplan for bolig. Kartleggingene, analysene og vurderingene som inngår i denne rapporten skal gå inn i dette arbeidet. De skal kunne være verktøy for å hjelpe kommunen med å vurdere hvor det burde bygges, hva som burde bygges, og hvordan arbeidet med å bygge burde organiseres fra kommunens side. Formålet er at Fredrikstad fremover skal kunne nå sine ambisjoner om å ha nok boliger til befolkningen, at personer med moderat inntekt og formue skal ha mulighet til å eie egen bolig, og at utviklingen ikke skal gå på bekostning av naturmiljøet og det gode bylivet i kommunen.

I tillegg til at befolkningen i Fredrikstad vokser raskt, er det en stadig økende andel eldre i kommunen. Eldre, både i Fredrikstad og generelt, etterspør i større grad enn resten av befolkningen sentrumsnære leiligheter med god tilgang til forskjellige tjenester. Dette medfører også at vi forventer at behovet for boliger med heldøgns omsorg stiger fra omtrent 1000 i 2020 til 1550 i 2035.

Boligmarkedet i Fredrikstad har i dag en overvekt av eneboliger, men de fleste boligene som har blitt bygget i de siste årene og som planlegges fremover er leiligheter i sentrale strøk. Dette er både i tråd med den forventede utviklingen i befolkningssammensetning, og kommunens ambisjoner om å beskytte dyrket mark og grøntarealer utenfor tettstedsgrensen og begrense behovet for personbiltransport. Samtidig er det viktig at Fredrikstad kan tilby et bredt utvalg av boliger, med eneboliger og rekkehus, i alle deler av kommunen. Dette forhindrer at noen deler av byen blir helt homogene med bare rike, eldre beboere, og gjør det mulig å leve gjennom alle livets faser i samme nabolag. Å bygge leiligheter tilpasset eldre i forskjellige sentrale strøk vil frigi eksisterende boliger i villa- og rekkehusområder, uten at byen trenger å ekspandere for å få dekket dette behovet.

Fredrikstad kommune henger sammen med et stort bolig- og arbeidsmarked, og er en attraktiv by. Dess flere boliger man bygger i kommunen, dess flere vil ønske å flytte til byen fra andre deler av regionen. Det er imidlertid fremdeles viktig at kommunen holder en god takt på boligbyggingen fremover: Å bygge mange boliger vil imidlertid neppe være nok til å føre til lave boligpriser, men å bygge få boliger kan føre til at prisene galopperer oppover og gjør Fredrikstad til en kommune for bare de mest bemidlede. Det beste man kan håpe på er formodentlig moderatboligprisvekst.

I tillegg til den generelle befolkningsutviklingen i Fredrikstad ser rapporten særlig på den delen av befolkningen som har tilstrekkelig inntekt til å leie en tilfredsstillende bolig, men som mangler låneevne og/eller egenkapital til å få et boliglån. Denne gruppen faller med andre ord mellom den øvre grensen for å kunne kalles vanskeligstilt og få hjelp av kommunens boligsosiale virkemidler, og den nedre grensen for å komme inn på boligmarkedet. I 2019, det siste året vi har data for, gjaldt dette omtrent 2000 enslige og 550 eneforsørgere. Denne gruppen kan hjelpes både ved å sørge for at det bygges billige boliger slik at man trenger lavere inntekt for å komme inn på markedet, og ved at kommunen er mer liberal med startlånsordningen sin og tilbyr gunstige lån for personer med noe bedre økonomi enn de som ikke klarer seg på leiemarkedet.

For å skape et boligmarked for husholdninger i denne mellomgruppa har kommunen flere virkemidler. I tillegg til hjelp med boliglån kan kommunen alene eller sammen med eiendomsutviklere introdusere nye boligmodeller, som har blitt stadig vanligere i Norge. Delt eierskap og eie-til-leie reduserer inntektskravet for å komme inn på boligmarkedet ved at husholdninger kan kjøpe en halv leilighet og bo i hele, mot at de betaler leie til utbyggeren eller

kommunen som eier den andre delen av leiligheten. Husholdningen kan så kjøpe resten av boligen når de får bedre råd.

Rapporten peker også på noen virkemidler kommunen kan bruke for å få en boligbygging som både er effektiv, og kan være med på å skape gode bo- og bymiljøer. Klare, overordnede planer som gir grunneiere og utviklere en idé om hva man kan bygge hvor, og som legger de økonomiske premissene for utvikling som vil bidra til effektive planprosesser og skape nødvendig markedsinteresse. Samtidig vil en viss fleksibilitet fra kommunens side med tanke på hvordan prosjektene utformes, og at særlig gode prosjekter som bidrar til bymiljøet får større tomteutnyttelse, kan bidra til at kommunens boligbehov dekkes samtidig som man unngår at byen eser ut over sine grenser. Fredrikstad kommune eier også en del tomter som kan brukes som et virkemiddel både for sosial boligutvikling og for å få en god takt i utbyggingen. Kommunen kan gå sammen med utbyggere som partnere, eller selge tomter til utbyggere, og sette som krav at prosjektet skal inneholde forskjellige boligsosiale virkemidler som eie-til-leie-ordninger.

1 Innledning

Fredrikstad kommune forventer å trenge omtrent 5500 nye boliger fram mot 2035. I den anledning skal kommunen lage en temaplan for bolig. Temaplanen skal foreslå tiltak for å hjelpe kommunens innbyggere i å skaffe egen bolig, og særlig de som har problemer med å komme inn på boligmarkedet av økonomiske eller sosiale årsaker. Dette skal gjennomføres samtidig som en stor del av veksten i kommunen skal foregå innenfor byområdet, med bare ti prosent av boligbyggingen utenfor det eksisterende tettstedsområdet.

At veksten skal skje gjennom fortetting medfører en utfordring i å sørge for et variert boligmarked der andre enn den mest bemidlede delen av befolkningen kan få plass. Parallelt med utviklingen av temaplanen ruller også Fredrikstad kommuneplanens arealdel. De ønsker å gjøre den til et mer egna styringsverktøy for å gjennomføre målene i kommuneplanens samfunnsdel om sosial, miljømessig og økonomisk bærekraftig utvikling.

Den gjeldende kommuneplanens samfunnsdel, Fredrikstad mot 2030 (vedtatt 2018) legger fram kommunens arealstrategi fremover. Strategien inneholder en rekke mål. De viktigste for kommunens boligplanlegging mot 2035 er gjengitt nedenfor:

- Nullvekst i personbiltrafikken gjennom bolig-, areal- og transportplanlegging.
- Byområdet skal gi rom for kunst, attraksjoner og kulturelt særpreg. Langsiktige samfunnsinteresser knyttet til byens historiske verdier skal sikres.
- Utvikle og sikre områder med god kvalitet for fysisk aktivitet og rekreasjon i nærmiljøene.
- Sikre fortetting med kvalitet og en utvikling der arkitektonisk kvalitet blir ivaretatt.
- Utvikle sosiale og kulturelle møteplasser med kvalitet i sentrum og i lokalsamfunnene.
- Inngå helhetlige utbyggingsavtaler for nye utviklingsområder.
- Sikre klimatilpasning i planleggingen.
- Utnytte vårt konkurransefortrinn med sentrumsnære arealreserver.
- Forsterke byområdet som tyngdepunkt for befolknings- og arbeidsplassvekst.
- Bruke kulturminner og kulturmiljøer og Gamlebyens unike rolle som en ressurs i byutviklingen.
- Sikre god forvaltning av arealpott gitt i fylkesplan «Østfold mot 2050».

Dette siste punktet kommer av at fylkesplanen åpner for nedbygging av mark i bynære områder i Fredrikstad som følge av kommunens store forventede befolkningsvekst, men at dette burde gjøres varsomt for å påse de andre hensynene i arealstrategien.

Denne rapporten skal inngå i kommunens arbeid både med temaplanen for bolig og kommuneplanens nye arealdel. Analysen av boligmarkedet frem mot 2035 skal gi et godt kunnskapsgrunnlag for de boligstrategiske vurderingene kommunen må gjøre fremover.

Boligbygging gjennom fortetting, slik kommuneplanen legger opp til, er sterkt ønskelig ut fra miljømessige, kommunaløkonomiske og sosiale hensyn. Det er imidlertid ofte vanskeligere enn nybygging i byens ytterkant. Alternativ-verdien på tomter i den eksisterende bystrukturen er høy, det er mange naboer og bybrukere som påvirkes av byggeprosjekter, og eierskapet til grunnen er spredt på mange. Dersom enkelte grunneiere ikke ønsker å utvikle sin eiendom kan kommunen i praksis ikke pålegge utbygging til boligformål. En grunneiers beslutning om utvikling vil påvirkes av hvorvidt den framtidige verdien overskrider verdien av den eksisterende bruken.

I tillegg er bygging i sentrumsområder komplisert, både bygg og byggeprosessen må ta hensyn til nabobyggene og aktiviteter i området. Behovet for foredling av grå og grønn infrastruktur er også ofte høyt: Ved bygging i den eksisterende byen må gjerne både veier gjøres om til gater, og plasser, parker og andre fellesarealer vil ofte trenge en oppgradering. Til sammen bidrar dette til at det blir dyrt å bygge boliger, noe som kan være en utfordring for både utbyggere og kommunen. Dersom tempo i nybyggingen ikke holder tritt med befolkningsveksten, vil det bidra til ytterligere prisstigning. Å legge til rette for å holde et høyt tempo i nybyggingen er derfor en viktig oppgave for kommunen.

En stadig økende andel av Fredrikstad kommunes innbyggere er godt voksne. Kommunen må derfor legge til rette for at eldre i større grad flytter til boliger som er hensiktsmessig plassert og egnet slik at de kan bo i egne hjem lenger inn i alderdommen. For å sikre at den forventede veksten også omfatter yngre innbyggere må kommunen legge til rette for at yngre hushold også flytter til – og blir boende i – kommunen. Det trenger ikke være i boliger bygget nå med tanke på dette segmentet, men kan også være i boliger som eldre har flyttet fra.

God aldersfordeling i befolkningen i alle deler av kommunen, også fortetnings- og transformasjonsområdene, er en uttalt målsetting for kommunen, slik at en miks av husholdstyper er viktig. Unge og barnefamilier har gjerne lavere disponibel inntekt og formue enn eldre. Dette begrenser deres muligheter på boligmarkedet og særlig i sentrumsnære strøk. Å ivareta begge disse hensynene gjennom fortetting vil være krevende for kommunen, men mulig: Det krever både stram styring og aktiv tilrettelegging.

Selv med et høyt tempo i boligbyggingen vil det være innbyggere som ikke vil klare å skaffe seg en bolig på egen hånd. I tillegg til igangsetting og ferdigstilling av tilstrekkelig antall nye enheter, er det derfor viktig at boligbyggingen eksplisitt ivaretar sosial bærekraft. Dette innebærer at kommunen bruker egne og statlige boligøkonomiske virkemidler slik at nye boliger i transformasjonsområder også blir tilgjengelig for vanskeligstilte hushold.

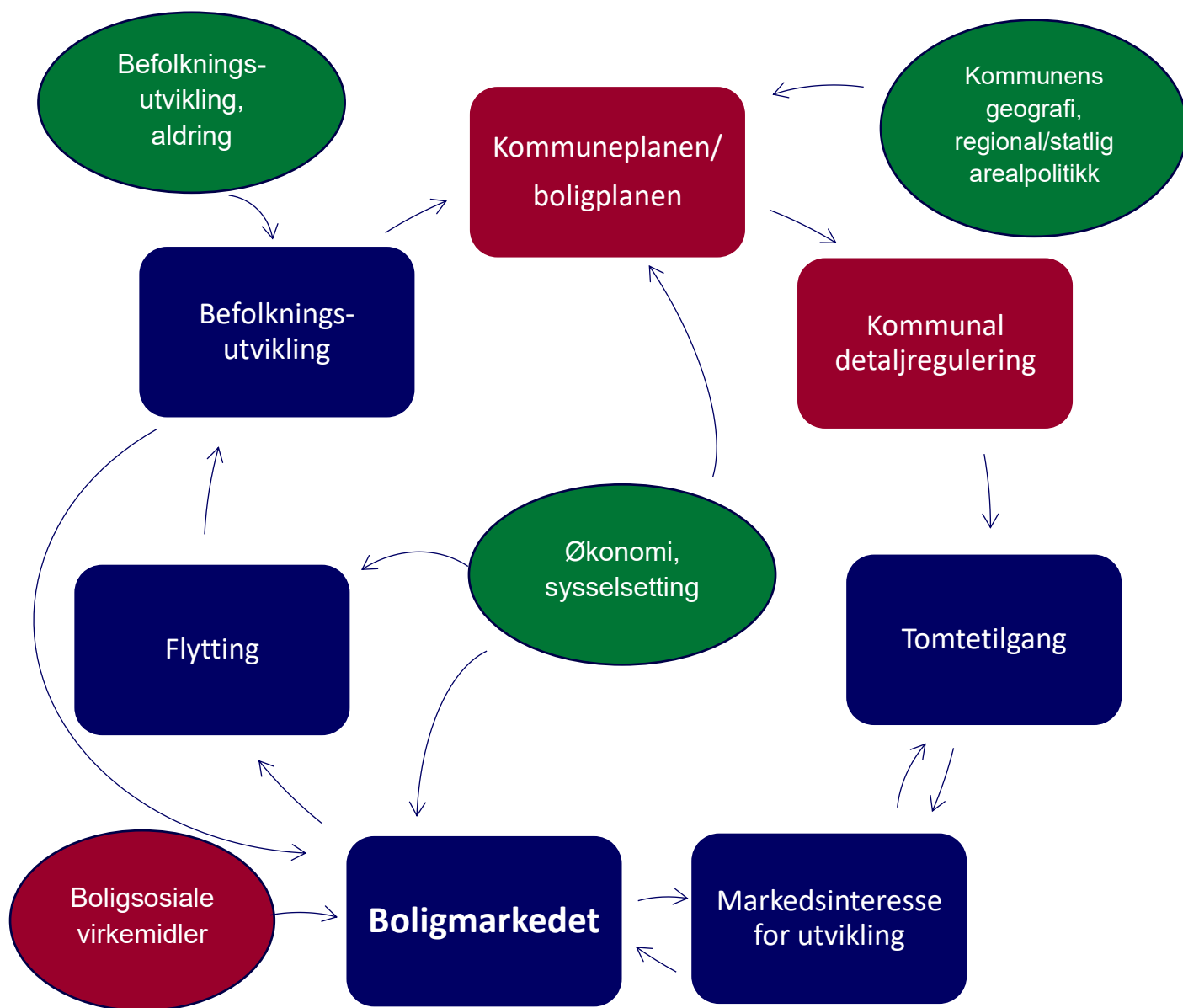
Det er bred politisk enighet i Norge om at folk skal ha muligheten til å eie egen bolig (KMD, 2020; Hurdalsplattformen 2021). Å eie egen bolig gir økonomisk trygghet, og bidrar til å fordele formue i befolkningen. Å eie egen bolig gjør det lettere å skape stabile og trygge boforhold. Som regel er de månedlige utgiftene til å eie en bolig, inkludert boliglånsrenter, lavere enn kostnaden til å leie en tilsvarende bolig. Høye leieutgifter kan føre til at personer ikke klarer å spare seg opp egenkapitalen som skal til for å kjøpe egen bolig, som fører til en ond sirkel. Nye etableringsmodeller som leie-til-eie og del-eie er utformet nettopp for å sikre at hushold med lav egenkapital kan få en stabil boligsituasjon med utsikter til å bli boligeiere. Også dette er hensyn som må inn i fortetningspolitikken til kommunen.

Boligmarkedet styres av skjæringspunktet mellom tilbud og etterspørsel. De viktigste faktorene på begge sider av denne ligningen er utenfor kommunens kontroll. På tilbudssiden er det interessen for utbygging blant grunneierne og eiendomsutviklere, prisene de kan oppnå for boligene, og de geografiske forutsetningene for å bygge boliger i de ulike kommunedelene. På etterspørselssiden er naturlig befolkningsvekst og aldring, flytting til og fra kommunen og husholdningenes størrelser, sysselsetting og de store økonomiske trendene i landet og verden avgjørende.

Det *kommunen* kan påvirke med henhold til tilbudssiden er først og fremst tilgangen på boligtomter og rask og forutsigbar regulering. Dette starter med at de signaliser i kommuneplanens arealdel og boligplanen *hvor* de vil åpne opp for å bygge flere boliger fremover, og hva slags premisser de vil legge for boligbyggingen i forskjellige deler av kommunen. Dette gjør at tomteeiere i områder som burde bygges ut blir oppmerksomme på muligheten og tiltrekker seg eiendomsutviklere.

Videre kan kommunen legge opp til effektiv reguleringsplanlegging, der kommunen, utviklere, grunneiere og andre interessenter raskt kan bli enige om hvordan man skal bygge tomter som både gir kommunen boligene den trenger fremover, og samtidig bidrar til å nå de øvrige målsetningene i kommunens arealstrategi. Kommunens øvrige boligsosiale innsatser kan korrigere markedsaktiviteten noe – slik innsats er har en mindre effekt på boligmarkedet som helhet, men er ikke desto mindre svært viktig.

Alle disse ulike faktorene henger sammen med hverandre, som vist i Figur 1 nedfor. Figuren viser også hvordan det kan være vanskelig for kommunen å direkte påvirke boligmarkedet. Derfor har figuren også med boligsosiale virkemidler som en måte for kommunen å mer direkte påvirke boligmarkedet for bestemte grupper.



Figur 1: Hvordan forskjellige faktorer påvirker boligmarkedet. Faktorene kommunen har direkte kontroll over i rødt. Faktorer som kommer utenfra som i liten grad påvirkes av interne forhold i Fredrikstad er markert i grønt (basert på Bramley, 2013).

1.1 Rapportens oppbygging

Denne rapporten er todelt. De påfølgende fire kapitlene utgjør del én, og gir bakgrunnsinformasjon og kartlegginger over faktorene som virker inn på boligmarkedet i Fredrikstad fram mot 2035. Etter innledningen følger et kapittel om den demografiske utviklingen i Fredrikstad og forventninger videre. Dette gir de viktigste premissene for boligbygging mot 2035. Etter dette følger en kartlegging av boforhold for kommunens nåværende befolkning, økonomiske forhold og boligbyggingen i Fredrikstad. Fjerde kapittel tar for seg befolkningens økonomi, og boligpriser. Dette kapitlet ser også nærmere på *mellomgruppen*, husholdninger som ikke har økonomi til å kjøpe egen bolig men som har råd til å leie bolig og ikke normalt kan få offentlig boligstøtte. Kapittel fem ser på boligbyggingen i Fredrikstad og hvor det planlegges nye boliger framover, og peker på hvordan dette relaterer seg til mobilitet i kommunen, den eksisterende bystrukturen, og naturmiljøet. Kapitlet har også en oversikt over grunneierforhold i kommunen, og tar opp hvordan dette påvirker boligbygging fremover.

Kapittel seks utgjør rapportens andre del. Denne konkluderer kartleggingen og kommer med anbefalinger for kommunens boligarbeid framover. Kapitlet drøfter i hvilken grad markedet slik det er nå vil møte boligbehovet. Her ser vi også på tiltak som kommunen kan vurdere å ta i bruk for å bedre dekke fremtidens boligbehov. Virkemidlene er mange, men utfordringen er ofte å ta dem i bruk i nybyggingsprosjekter (Barlindhaug et al. 2014 a, Barlindhaug et al. 2014 b). Slike virkemidler vil typisk være både mer effektive og mindre forstyrrende på boligmarkedsmekanismen, om man kan innarbeide dem tidlig i overordnede planer som gir forutsigbarhet for alle aktørene i utviklingen av Fredrikstad. Et eksempel på dette er hvordan kommunen kan oppnå en sosialt bærekraftig profil på nybyggingen gjennom bruken av startlån, leie-til-eie, og del-eie.

Rapporten inneholder mange figurer og tabeller. Den er gjennomgående redigert slik at figurene og tabellene kommer etter teksten som forklarer innholdet. Kartmaterialet er tilgjengelige i større format i rapportens vedlegg.

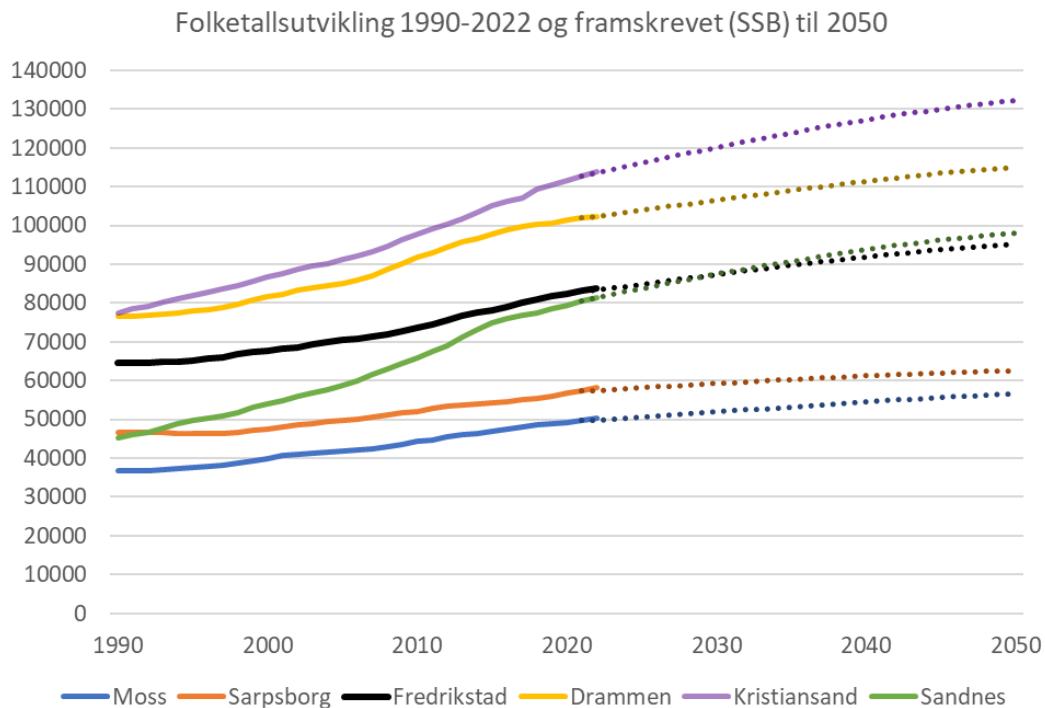
2 Demografisk utvikling i Fredrikstad og omegn

Hovedgrunnen til at Fredrikstad må vurdere sin boligstrategi framover er befolkningsveksten kommunen har hatt de siste årene og forventer fram mot 2035. Dette kapitlet tar for seg endringene i Fredrikstads befolkning de siste årene, og framskrivninger framover mot 2035 og videre til 2050. Særlig forventningene om befolkningsvekst fremover er en grunnleggende premissgiver for kommunens boligplanlegging. Vi sammenligner også utviklingen i Fredrikstad med andre kommuner i regionen og i landet ellers: Fredrikstad er tett knyttet opp særlig til Sarpsborg, men også de andre kommunene i Østfold.

I dette kapitlet er det to viktige kilder: SSB, og kommunens egne befolkningsframskrivninger, som de utarbeider ved hjelp av KOMPAS (kommunenes plan- og analysesystem). Begge framskrivningene lages på bakgrunn av flytting, fødsels- og dødsrater, aldring, og lignende. KOMPAS sine framskrivninger tar også høyde for informasjon fra kommunen som utviklinger i arbeidsmarkedet, planlagt boligbygging, og detaljert informasjon på grunnkrets nivå. De vil derfor gjerne være mer presise enn SSBs beregninger. I denne rapporten omtaler vi begge disse framskrivingene. Siden SSB-tallene er utarbeidet på samme måte for alle kommuner, bruker vi disse til sammenligninger mellom Fredrikstad og andre kommuner. Tallene fra SSB ligger også til grunn for beregningene i seksjon 2.1.1 om fremtidig behov for omsorgsboliger.

Folketallet i Fredrikstad har økt betydelig de siste tiårene, som vist i Figur 2. Siden 1990 har det vært en økning på nærmere 20 000 innbyggere, og nå (januar 2022) bor det 83.892 personer i Fredrikstad. Riktignok har veksten vært enda høyere i noen andre sammenlignbare kommuner, som Kristiansand og Sandnes, men Fredrikstad har fortsatt en klart større befolkning enn Sarpsborg og Moss. Befolkningsveksten henger sammen med tilbudet av nye boliger. Kraftig befolkningsvekst utfordrer kommunens plankapasitet og tilgangen på byggegrunn.

Figur 2 viser også befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå (hovedalternativet, MMMM), der veksten er ventet å fortsette for både Fredrikstad og bykommunene vi sammenligner med her.

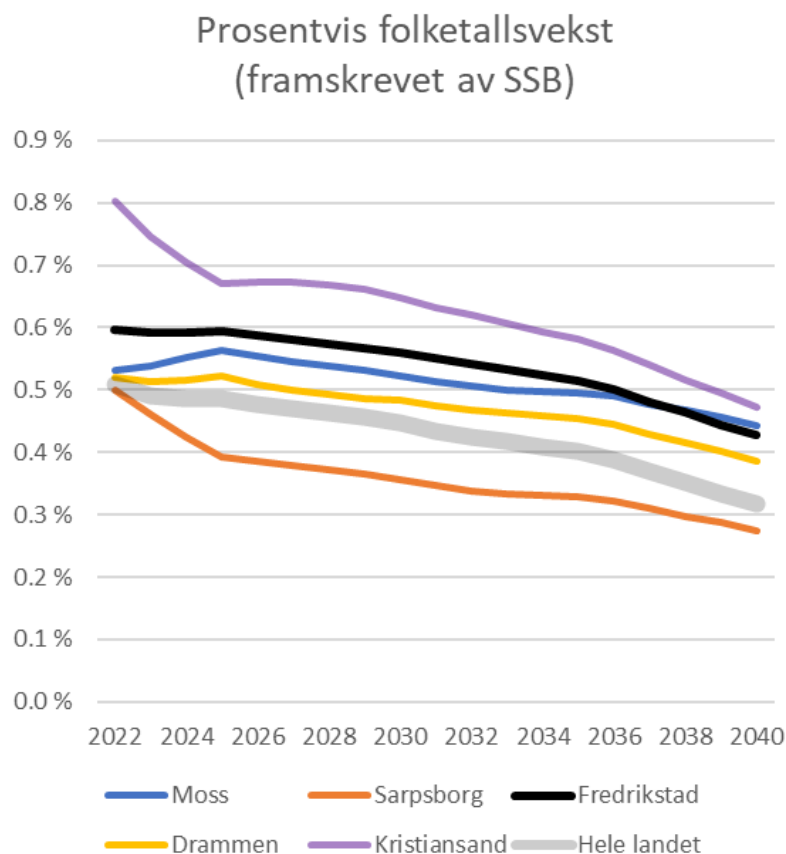


Figur 2: Folketallsutvikling i Fredrikstad og noen andre kommuner, registrert 1990-2022 og framskrevet av Statistisk sentralbyrå til 2050. Kilde: SSBs statistikkbank. Prognosen er fra 2020.

Den prosentvise veksten i folketallet i Fredrikstad er forventet å bli relativt høy, sammenlignet med Moss, Sarpsborg og Drammen, og også sammenlignet med Norge sett under ett, se Figur 3. SSB forventer likevel at befolkningsveksten i Fredrikstad avtar mot 2040 – i takt med at den generelle befolkningsveksten i Norge blir lavere, slik Figur 3 på neste side viser. Denne prognosen kommer fra 2020, og oppdateres i 2022.

I 2035 tilsier SSBs mellomalternativ at befolkningen i Fredrikstad vil øke med 6 378 personer, til omtrent 90.000 innbyggere.

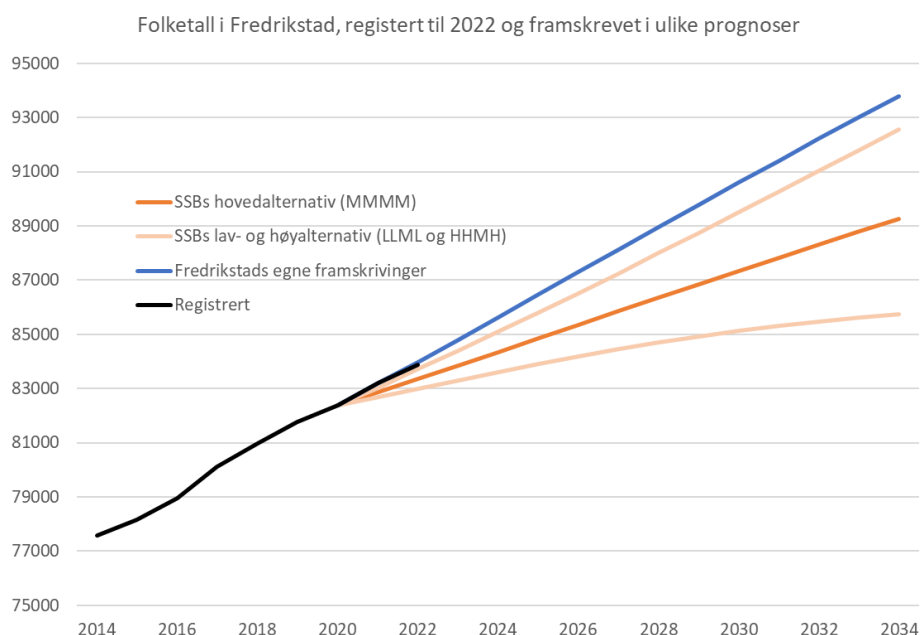
Fredrikstad kommune har imidlertid sett at SSBs framskrivninger ikke treffer tilstrekkelig godt. Kommunen lager derfor egne befolkningsprognoser, med prognosen fra 2021 er vist i Figur 4 nedenfor.



Figur 3: Prosentvis vekst i folketallet framover i Fredrikstad og noen andre kommuner, samt hele Norge, ifølge Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger (hovedalternativet, MMMM). Kilde: SSBs statistikkbank

Alle befolkningsframskrivninger er usikre, og ulike prognosemodeller gir ulike resultater. Dette er vist i Figur 4, der SSBs hovedalternativ er i tydelig oransje, mens høy- og lavalternativene til SSB (HMH og LLHL) er vist i svakere oransje. Prognosene fra Fredrikstad kommune (i blått) ligger høyere enn alle de tre alternativene fra SSB. Denne prognosen tar i større grad høyde for kommunens egne planer for utvikling framover, som hvor mange boliger de vil bygge.

Figuren viser også utviklingen i registrert folketall (svart linje). Per 1. januar 2022 var det registrerte folketallet i Fredrikstad 83.892. Som figuren viser, var dette litt lavere enn i Fredrikstads egne prognoser, men klart høyere enn alle de tre alternativene til SSB. Kommunens prognoser går foreløpig ikke lenger enn til 2033, der de forventer en befolkning på 93.801 personer, altså nesten 10.000 mer enn i inngangen av 2022.



Figur 4: Folketall i Fredrikstad, registrert til 2022 og framskrevet i ulike prognoser. Kilde: SSBs statistikkbank og Fredrikstad kommune.

Det er mange usikkerhetsmomenter i befolkningsframskrivninger. Like fullt gir de viktige indikasjoner på boligbehovet fremover. Vi forventer at Fredrikstad kommunes framskrivninger vil være nærmest virkeligheten. Dette er fordi kommunen lager sine prognoser på grunnlag av faktisk utvikling på grunnkrets nivå og KOMPAS. Dermed er prognosene tettere koblet mot faktisk utvikling i kommunen. Kommunens egne beregninger oppdateres årlig, mens SSBs framskrivninger lages hvert annet år.

Prognosene viser høy vekst. Fredrikstad har hatt betydelig prisstigning i samme periode slik at kommunen framover må vektlegge økt boligbygging. Dermed tilsier prognosene betydelige utfordringer for tilbudssiden i Fredrikstad – for planlegging, tomtelargjøring og utbygges engasjement. Høyt tempo i nybyggingen skal imidlertid balanseres opp mot overordnede arealhensyn: veksten skal primært skje i sentrumsområdet og enkelte knutepunkt med god kollektivdekning.

Dette utfordrer kommunens planlegging og tilrettelegging for nybygging i de sentrumsnære områdene. Det utfordrer også prisbildet i kommunen: nybyggingen i de mest sentrale delene av kommunen i sentrumsområder med nærhet til kollektivtransport, service og tjenester – tilsier bygging i områder der prisene også er høye. Dermed må nybyggingspolitikken gå hånd-i-hånd med tilrettelegging for hushold med lavere inntekter. Temaplanen for bolig skal si mer om hvilke tiltak kommunen skal gjøre for både å sikre høy nybyggingsaktivitet i tråd med nasjonale rammer for arealbruk og vekst, og hvilke tiltak som kommunen skal gjøre bruk av for å sikre boliger også for hushold med lave inntekter.

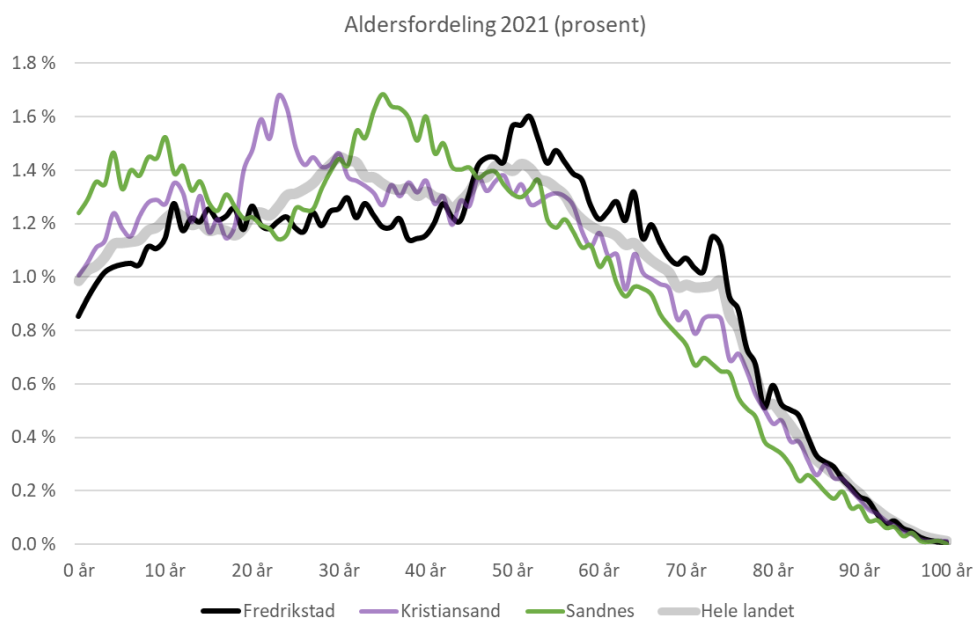
Den resterende delen av kapittel 2 ser nærmere på hvordan veksten som forventes henger sammen med aldersprofilen i kommunen. Husholdsammensetning har betydning for husholdenes inntektsutvikling og for flyttehyppigheten. Boligmarkedet i kommunen påvirkes både av flyttingen til de som allerede bor der og tilflytternes alder og boligpreferanser. Hva kan Fredrikstad forvente av flytteaktivitet internt i kommunen blant sine innbyggere? Hva slags boliger og hvilken lokalisering

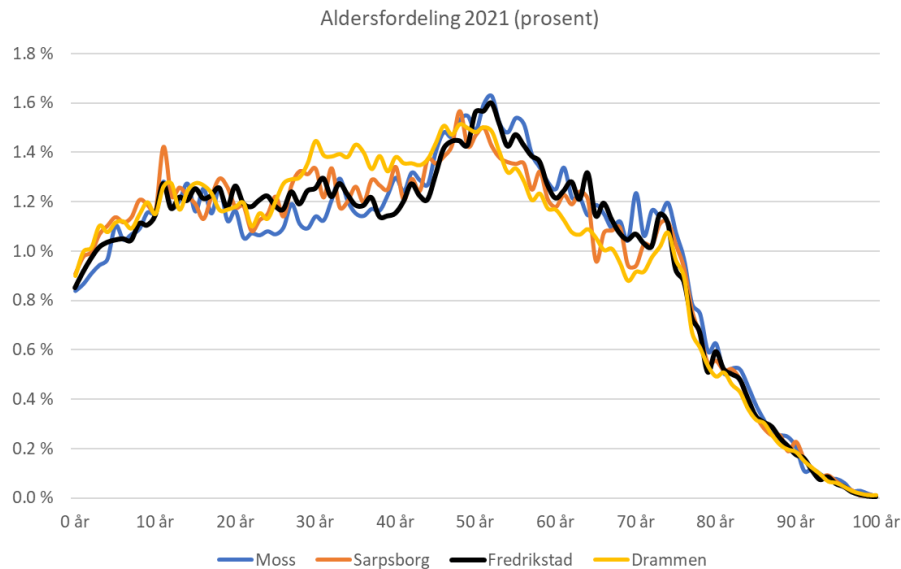
etterspør de som flytter til Fredrikstad? De neste sidene gir ingen svar med to streker under, men beskriver forhold som har vist seg å påvirke flytteaktivitetene innenfor et lokalt marked.

2.1 Befolkningen i Fredrikstad etter alder

2.1.1 En voksen befolkning

Fredrikstad har en relativt voksen befolkning. De største aldersgruppene er i begynnelsen av 50-årene. Figur 5 viser aldersfordelingen i Fredrikstad sammenlignet med en del andre kommuner og med landet som helhet. For lesbarhet er figuren delt i to – den øverste viser Fredrikstad sammenlignet med Kristiansand, Sandnes og hele Norge, i den nederste er Fredrikstad sammenlignet med Moss, Sarpsborg og Drammen.

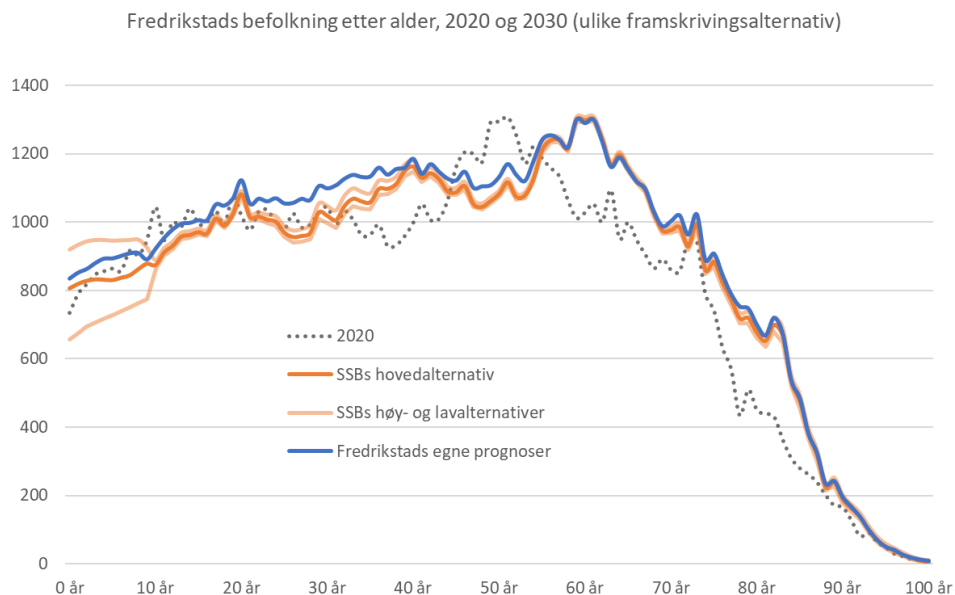




Figur 5: Befolkningen i Fredrikstad etter alder, sammenlignet med andre kommuner og landet som helhet. Kilde: SSBs statistikkbank.

Sammenlignet med hele Norge, og med Kristiansand og Sandnes, har Fredrikstad en noe eldre befolkning, med en høyere andel av innbyggerne i aldersgruppene over 50 år. Sammenlignet med Moss, Sarpsborg og Drammen er aldersfordelingen i Fredrikstad relativt lik.

Både i Fredrikstad og i Norge som helhet forventes en tydelig økning i antall og andel eldre framover. Dette vises også i framskrivingene for befolkningen i Fredrikstad, se Figur 6. Der vises aldersfordelingen i 2020 med en prikket linje, mens prognosene for 2030 fra Fredrikstad kommune og SSB er vist i henholdsvis blå og oransje linjer. Alle prognosene viser en klar økning i antall personer over 60 år.

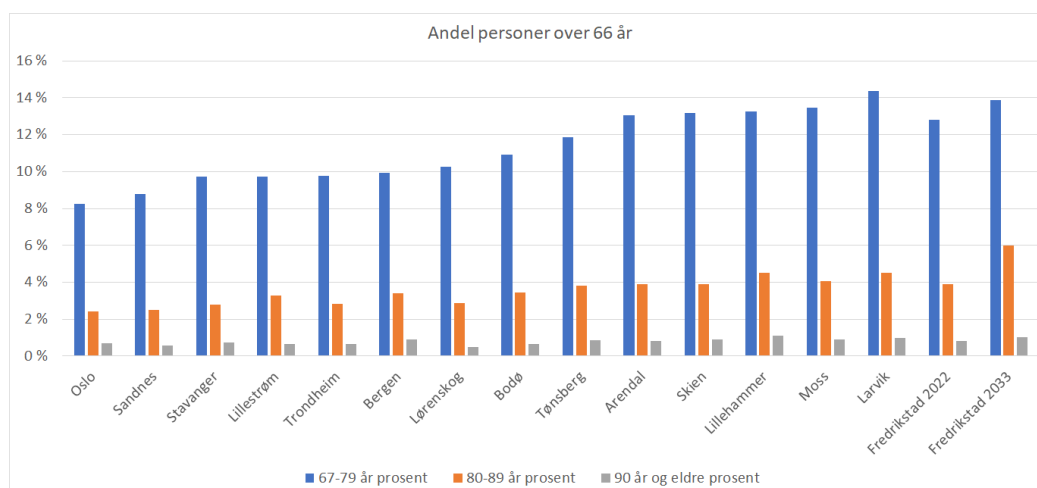


Figur 6: Prognoser for aldersfordelingen i Fredrikstad i 2030, framskrevet av SSB og Fredrikstad kommune, og sammenlignet med aldersfordelingen i 2020. Kilde: SSBs statistikkbank og Fredrikstad kommune.

Figur 7 nedenfor viser for det første at Fredrikstad har og vil fortsette å ha en betydelig andel hushold i 60-årene. Dette er en viktig premissgiver for boligmarkedet. Disse tenderer til å flytte

mindre enn yngre hushold, men flyttehyppigheten i denne gruppen er økende. Det er et samfunnsønske at husholdene skal ta hensyn til framtidige boligbehov og allerede ved 60-årsalderen vurdere tilpasning til en bolig som de kan bli boende i langt inn i alderdommen. Siden denne andelen er høy i Fredrikstad og siden andelen personer over 80 år forventes å være betydelig i 2033, vil det være viktig for kommunen at en stor andel av disse husholdene tilpasser egen boligsituasjon slik at de kan bli boende hjemme lenger.

Det er sannsynlig at aldringen av Fredrikstad befolkning vil påvirke hvor mange personer som bor i hver bolig, da eldre befolkninger gjerne har mindre husholdninger med flere enslige og par som bor uten barn. Dette gjør at etterspørselen etter boliger vil bli større enn man kan forvente av befolkningsveksten alene. Det er vanskelig å forutse hvor mange personer det vil være i fremtiden, men vi kan sammenligne med kommuner på Fredrikstads størrelse som har en befolkningssammensetning nå som minner om den Fredrikstad forventes å ha i 2033. De mest nærliggende er Lillehammer eller Moss, som har befolkninger over 66 år nesten på nivå med det som forventes i Fredrikstad i 2033. Lillehammer har 2 og Moss 2,09 personer per privathusholdning, altså når man bare ser på privatboliger, mot 2,14 i Fredrikstad.



Figur 7: Sammenligning av befolkningen over 66 år i utvalgte store kommuner i 2022 og Fredrikstad kommunes egne framskrivninger for befolkning i 2033.

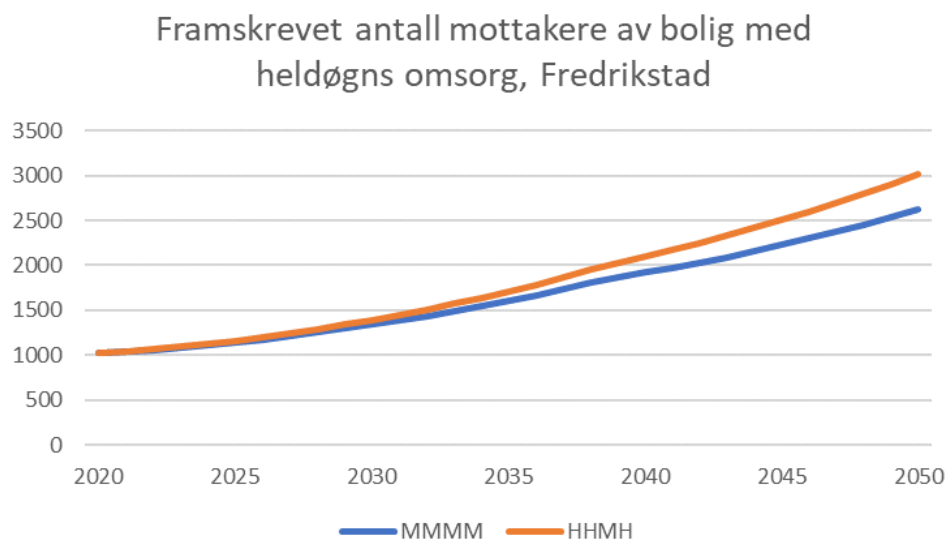
2.1.2 Behov for boliger med heldøgns omsorg

Som vist forventes Fredrikstad å ha en betydelig andel hushold i høy alder fram mot slutten av planperioden. Dette utgjør en viktig gruppe for kommunen, dels fordi deler av denne gruppen vil være kjøpesterke og kunne aktivere eksisterende boligformue dersom de ønsker å flytte. Gruppens størrelse er også viktig fordi den antyder behovet for omsorgstjenester.

Verktøyet Omsorg2050 beregner behov for kommunale pleie- og omsorgstjenester fram mot 2050, inkludert forventet antall beboere i bolig for heldøgns omsorg. Framskrivningsverktøyet kombinerer resultater fra statistiske analyser av historiske data fra KOSTRA-databasen med SSBs befolkningsframskrivning. Omsorg2050s framskrivninger bruker også statistiske beregninger for å kunne ta hensyn til uobserverbare faktorer i hver kommune som erfaringsmessig påvirker andelen mottakere av ulike tjenester. Selve verktøyet er et excel-program, der brukeren kan endre på noen av forutsetningene, blant annet hvilket av SSBs framskrivningsalternativer som skal legges til grunn.

Ved hjelp av dette verktøyet har vi hentet ut baner for framtidig antall beboere i bolig med heldøgns omsorg, i to ulike alternativer: Det første har lagt til grunn SSBs hovedalternativ, det andre har lagt til grunn høyalternativet (HHMH), da dette ligger relativt nær Fredrikstad kommunes egne framskrivinger, se Figur 4. Utover dette har vi brukt programmets standardinnstillinger (ingen saktere aldring i befolkningen, og en gradvis produktivitetsendring i kommunen som akkumulert medfører en reduksjon i behovet for heldøgns omsorg på to prosent i 2040 i forhold til 2020). Variabelen som framskrives her – mottakere av bolig med heldøgns omsorg – tilsvarer summen av de to variablene *Beboere i bolig m/heldøgns bemanning* og *Beboere i institusjon i alt* i tabell 07790 i Kostra.

Resultatene er vist i Figur 8. Antallet som bor i bolig med heldøgns bemanning eller i institusjon i Fredrikstad er altså forventet å øke fra drøye 1000 i 2020 til over 2500 i 2050. I høyalternativet ligger antallet på drøye 3000 i 2050. I 2035 kan kommunen forvente å trenge omtrent 1550 boliger med heldøgns omsorg.

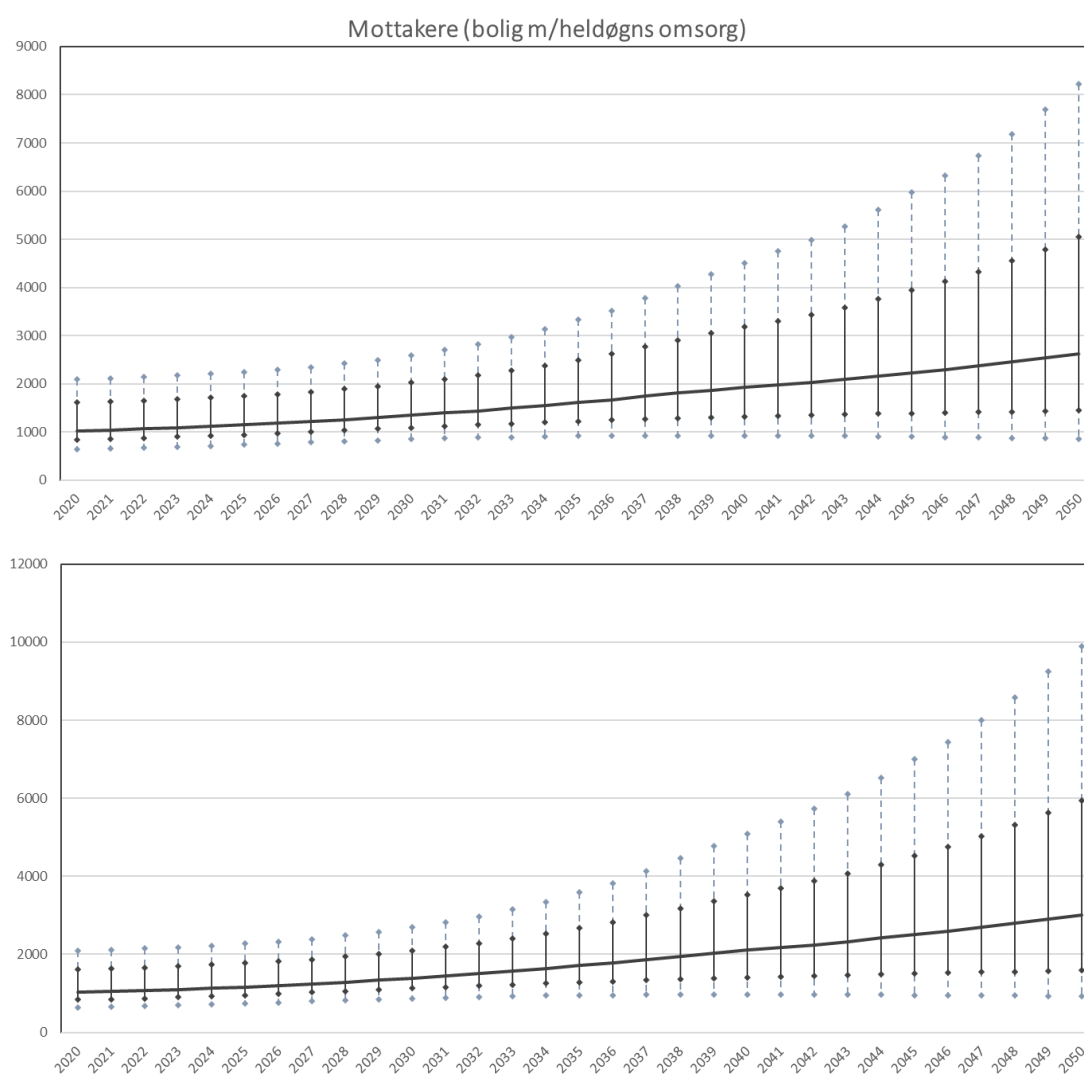


Figur 8 Framskrevet antall mottakere av bolig med heldøgns omsorg i Fredrikstad, 2020-2050. Kilde: Omsorg2050

Figur 9 nedenfor viser beregninger fra Omsorg2050 om utviklingen i behovet for boliger med heldøgns omsorg i Fredrikstad framover sammenliknet med landet som helhet. Den heltrukne linjen gjennom figuren viser forventet antall mottakere av bolig med heldøgns tjenester i hvert år. De korte vertikale linjene viser beregninger for Fredrikstads sammenliknet med andre kommuner: Disse linjene gir en indikasjon på hvor Fredrikstad plasserer seg sammenlignet med andre kommuner i landet. Den heltrukne delen av de vertikale linjene viser spredningen for 80 prosent og stiplede linjene viser intervallet 99 prosent. Med andre ord, hvis Fredrikstad hadde brukt like mange boliger med heldøgns omsorg per eldre innbygger som den halve prosenten av kommunen som bruker dette mest, ville Fredrikstad trengt like mange boliger som toppen av den stiplede vertikale linjen i hvert årstall viser. Dersom Fredrikstad brukte like mange omsorgsboliger som ti-persentilen ville behovet ligget på toppen av den heltrukne linjen. Dersom Fredrikstad lå på 80-persentilen ville behovet vært på bunn av den heltrukne linjen, og dersom Fredrikstad var i den halve prosenten av

kommuner som brukte færrest boliger per eldre innbygger ville behovet vært nederst på den stiplede linjen.

Figur 9 har to deler: Øverst vises resultatet når SSBs mellomalternativ legges til grunn, og nederst viser beregninger der høyalternativet er lagt til grunn. I begge tilfellene befinner Fredrikstad seg i nederste halvdel når det gjelder mottakere av bolig med heldøgns omsorg, sammenlignet med andre kommuner. Figuren viser at Fredrikstad forventes å se en økning i slike boliger fram mot 2035: Den store økningen vil imidlertid komme senere. Grafene i figuren viser også at Fredrikstad skårer relativt godt mht. behovet for boliger med heldøgns omsorg. Dette henger trolig sammen med topografi og en relativt konsentrert bosettingsstruktur sammenliknet med landet som helhet. Figuren forsterker imidlertid poenget diskutert ovenfor: Andelen personer over 80 år forventes å være betydelig i 2033, slik at det vil være viktig for kommunen at en stor andel av disse husholdene får en boligsituasjon som gjør at de kan bli boende hjemme lenger. Dette vil stagge utviklingen figur 9 forespeiler.



Figur 9: Mottakere av bolig med heldøgns omsorg i Fredrikstad, 2020-2050, med intervaller for sammenligning med andre kommuner. Den heltrukne linjen er mulighetsrommet for behovet til Fredrikstad dersom kommunen hadde brukt like mange omsorgsboliger per eldre beboer som 80 prosent av alle kommunene. Den stiplede linjen viser mulighetsrommet dersom Fredrikstad lå på nivå med 99 prosent av alle kommunene. Øverste figur er basert på MMMM-alternativet til SSB, nederste på HHMH. Kilde: Omsorg2050.

2.1.3: Oppsummering – flere eldre hushold i framtidens Fredrikstad.

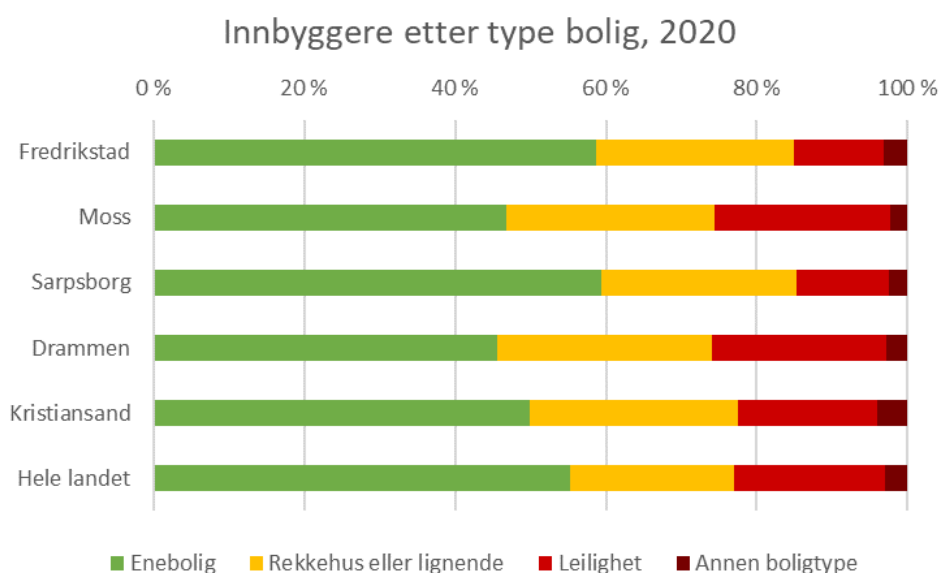
Gjennomgangen viser at Fredrikstad i perioden fram til 2035 kan forvente en økning i eldre hushold, både hushold mellom 67 og 80 år og i hushold mellom 80 og 90 år. Dette gjør det viktig for kommunen å sørge for at både eksisterende og framtidig boligmasse tilpasses en aldrende befolkning. Når det gjelder tilpasning av eksisterende bolig har kommunen et ansvar for å informere og veilede om muligheter og sørge for at hjelpemidler er tilgjengelig. Den demografiske utviklingen bør imidlertid også ha konsekvenser for innretningen i nybyggingen. Utviklingen tilsier aktiv tilrettelegging for at nye boliger er utformet og lokalisert slik at flere kan bli boene hjemme lenger inn i alderdommen. Dette betyr i praksis leiligheter med god tilgjengelighet til tjenester og service.

Fredrikstad forventer imidlertid en betydelig tilflytting. Hvordan dette vil påvirke demografien og dermed boliggetterspørselen diskuteres i de neste kapitlene. Før det vises trekk ved den eksisterende boligmassen – hvordan den er tilpasset den demografiske utviklingen og hvilke type hushold en kan forvente at boligmassen tiltrekker seg.

3 Boforhold

Dette kapitlet kartlegger boliger og boforhold i Fredrikstad. Det ser også på antallet boliger som bygges fremover og hva slags boliger det vil være behov for. Kapittel fem utdyper analysene om hva slags boligtyper kommunen burde legge opp til at det bygges.

Det var omtrent 38.000 boliger i Fredrikstad i 2021. Nesten 60 prosent av innbyggerne i Fredrikstad bor i enebolig, som vist i Figur 10 under. Dette er omtrent som i Sarpsborg, men en høyere andel enn i både Moss, Drammen, Kristiansand og Norge totalt. Andelen som bor i rekkehus/tomannsbolig etc. er omtrent som i de andre kommunene i denne sammenligningen, men andelen som bor i blokk er betydelig lavere både i Fredrikstad og i Sarpsborg. Det er mye som inngår i beregninger av hva slags boliger som burde bygges fremover, men dette antyder at markedet særlig for eneboliger er godt dekket i Fredrikstad, mens markedet for leiligheter trolig er under-dekket.



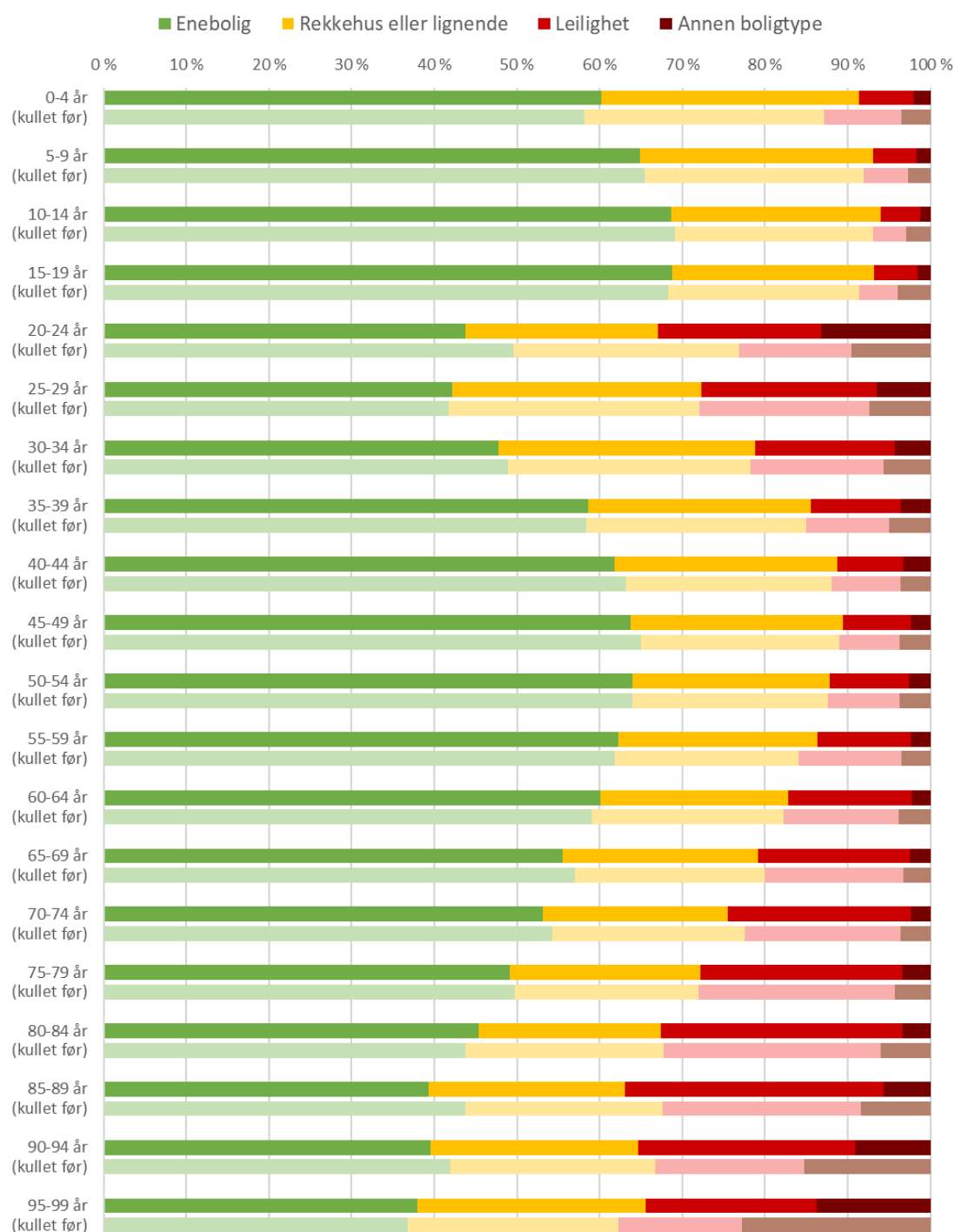
Figur 10: Innbyggere etter boligtype, Fredrikstad, hele Norge og andre kommuner, 2020. Fredrikstad utpeker seg med særlig mange eneboliger i forhold til kommuner av lignende størrelse. Kilde: SSB/microdata.no.

Hvordan man bor, henger også tett sammen med hvilken livsfase og alder man er i. Figur 11 viser boligsituasjonen for folk i Fredrikstad etter alder. De fargesterke søylene viser situasjonen i 2020. Andelen som bor i enebolig er høyest blant barn og særlig unge, og den er også ganske høy blant personer i 40- og 50-årsalderen. Deretter øker andelen som bor i blokk/bygård, og blant de aller eldste er det en relativ høy andel i kategorien 'annet', som omfatter syke-/aldershjem og bo-/service- og behandlingsinstitusjoner.

De fargesvake søylene i Figur 11 viser hvordan de forskjellige kullene bodde for fem år siden, altså eksempelvis hvordan de som nå er fem til ni bodde for fem år siden, da de var null til fire. Dersom vi sammenligner de fargesterke søylene med de fargesvake, ser vi blant annet en tendens til at

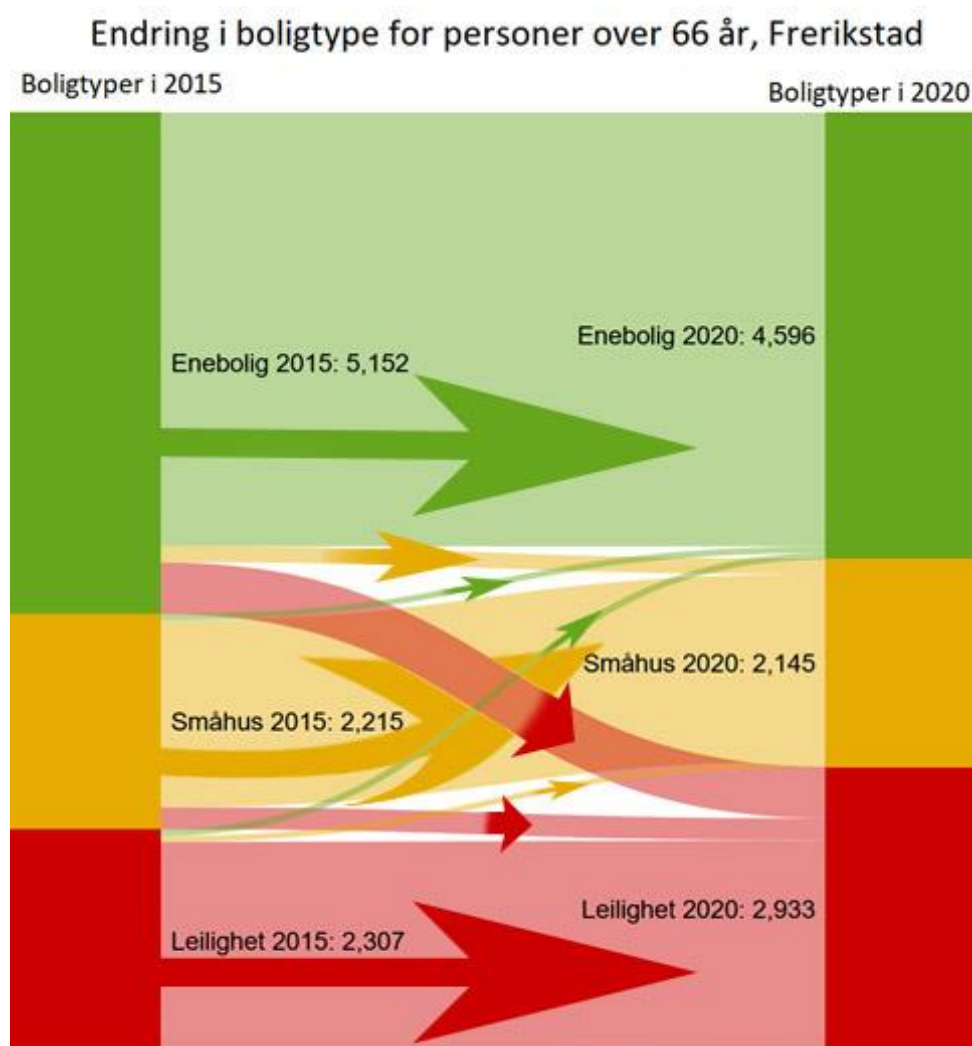
flere av de yngste barna (0-4 år) nå bor i rekkehus eller enebolig og at det er blitt mindre vanlig for 20-24-åringer å bo i enebolig. Noen av de tydeligste endringene gjelder aldersgruppene over 60 år: I dag er det nå klart flere av Fredrikstads eldre som bor i blokk/bygård sammenlignet med disse kullene for fem år siden. Dette gjelder særlig kullene som nå (2020) er i 80- og 90-årene. Dette antyder et mulig skifte i retning av at eldre i noe større grad flytter ut av eneboliger og småhus og over til leiligheter. For de aller eldste viser figuren at færre bor i kategorien «annen» - en kategori som blant annet favner institusjoner.

Boligsituasjonen for folk i Fredrikstad etter alder, 2020 (og 2015)



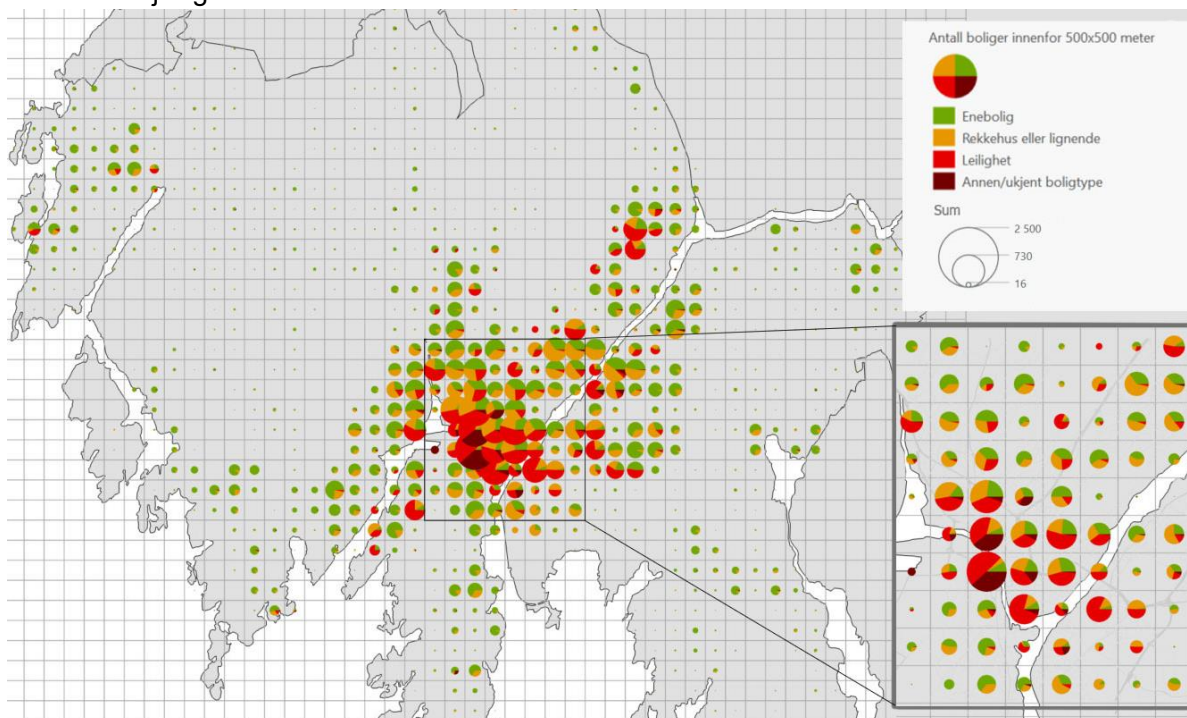
Figur 11: Boligsituasjonen for innbyggerne Fredrikstad, etter alder. Fargesterke søyler er for 2020, fargesvake søyler for 2015. Kilde: SSB/microdata.no.

Antydningen om økt hjemmeboende blant de eldste og tendensene til økt flytting fra hus til leilighet for de over 65 år utdypes i Figur 12 nedenfor. Figuren viser boligtypene til personer over 66 år i 2015, og hva slags boligtype de bodde i fem år senere. I løpet av de fem årene flyttet omtrent én av ti som bodde i enebolig eller småhus over til leilighet, totalt 757 innbyggere. Til sammenligning flyttet 61 mennesker over 66 fra leilighet til småhus eller enebolig. Etter hvert som Fredrikstads befolkning blir eldre, blir denne trenden viktig.



Figur 12: Endring i boligtype fra 2015 til 2020. Tallene gjelder personer som var over 66 år i 2015, og bodde i Fredrikstad både i 2015 og i 2020. Tykkelsen til venstre angir hvor mange som bodde i de forskjellige boligtypene i 2015, tykkelsen til høyre angir tilsvarende tall for 2020. Tykkelsen på strekene mellom de forskjellige kategoriene angir hvor mange som flytter fra én boligtype i 2015 til en annen boligtype i 2020. Av de 5152 personene i kohorten som bodde i enebolig i 2015 flyttet 530 til leilighet over de neste fem årene, mens 161 flyttet til småhus. Av de 2215 som bodde i småhus, flyttet 227 til leilighet.

Figur 13 viser den geografiske fordelingen av ulike boligformer i kommunen. Størrelsene på kakediagrammene i figuren angir hvor mange boenheter det er innenfor hvert kvadrat, mens fargene angir fordeling på boligtyper. I prinsippet er det gunstig at hver del av byen har en god miks av bygningstyper, først og fremst av leiligheter og småhus eller eneboliger, på grunn av preferanseforskjellene illustrert ovenfor. Å blande boligtypene motvirker at befolkningen i et område blir ensartet, med områder med sterk overvekt av eldre i leiligheter og andre områder med tilsvarende overvekt av barnefamilier. Det gjør det også mulig for et individ å bo i samme nabolag i livets forskjellige faser.



Figur 13: Antallet og fordelingen av boliger innenfor hvert 500 meters kvadrat. Dataen er hentet fra matrikkelens bygningsregister, og inneholder dermed de samme unøyaktighetene, først og fremst at boliger som ikke er registrert ikke er med. 'Rekkehus eller lignende' gjelder for eksempel tomannsboliger. 'Annen/ukjent boligtype' gjelder en del omsorgsboliger, og boliger der bygget er registrert som noe annet enn bolig. Dette er ofte bygninger registrert som kontorbygg eller handel som har noen leiligheter. Dermed er de fleste av disse som like å regne med leiligheter, men det kan også være snakk for eksempel om gårdsbygninger som er mer som eneboliger eller 'rekkehus eller lignende'.

Som typisk for de aller fleste byer og tettsteder finner man i Fredrikstad mange leiligheter i sentrum og eneboliger spredt rundt. Figuren viser at det også er klynger av leiligheter også i andre deler av kommunen, selv om eneboliger og småhus dominerer. Det er et forholdsvis godt utvalg av eneboliger og rekkehus innenfor gangavstand til sentrum.

3.1 Leide boliger

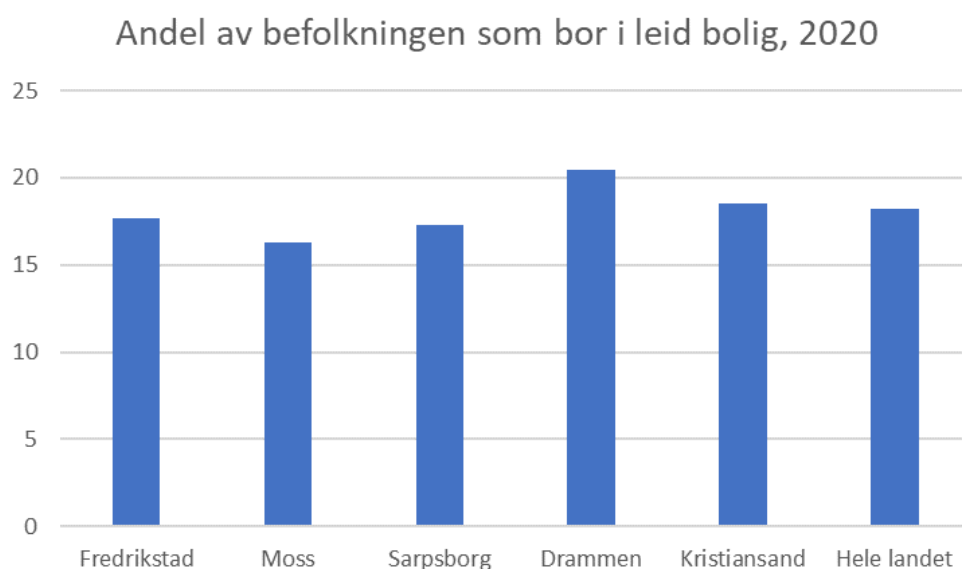
For Fredrikstads boligsosiale situasjon mot 2035 er det viktig å også se på leiemarkedet. Det er både en nasjonal og lokal målsetning at så mange som mulig skal bo i en bolig de eier fremfor å leie, som nevnt i rapportens innledning. Særlig langvarig tid på leiemarkedet er både et symptom på økonomiske problemer for husholdet og det gjør at husholdet ikke får dra nytte av skattefordeler knyttet til selveie.

Samtidig er det en målsetning for kommunen at leiemarkedet skal være lett tilgjengelig for personer som av praktiske eller økonomiske årsaker ikke *vil* eller *kan* eie egen bolig, som studenter, personer

som bor midlertidig i Fredrikstad, og de som leier rimelig for å spare opp egenkapital til boligkjøp. Et velfungerende leiemarked er viktig for at folk enkelt skal kunne flytte til Fredrikstad når det åpner opp jobber eller studiemuligheter, uten at man forplikter seg til å bli værende i kommunen på samme måte som når man kjøper bolig. Et visst leiemarked er dermed viktig i en voksende by.

Omkring 18 prosent av innbyggerne i Fredrikstad bodde i en leid bolig i 2020, som vist i Figur 14. Dette er omtrent som i Sarpsborg, høyere enn i Moss, men lavere enn i Drammen, Kristiansand og i Norge som helhet. Tallet må ses i sammenheng med de knapt 8000 studenter som er knyttet til Høgskolen.

Med leid bolig menes alle boliger som ikke eies av en av husholdningsmedlemmene. Dette betyr at også omsorgsboliger vil regnes som leide boliger. Leieraten i Fredrikstad er moderat sammenliknet med andre kommuner.

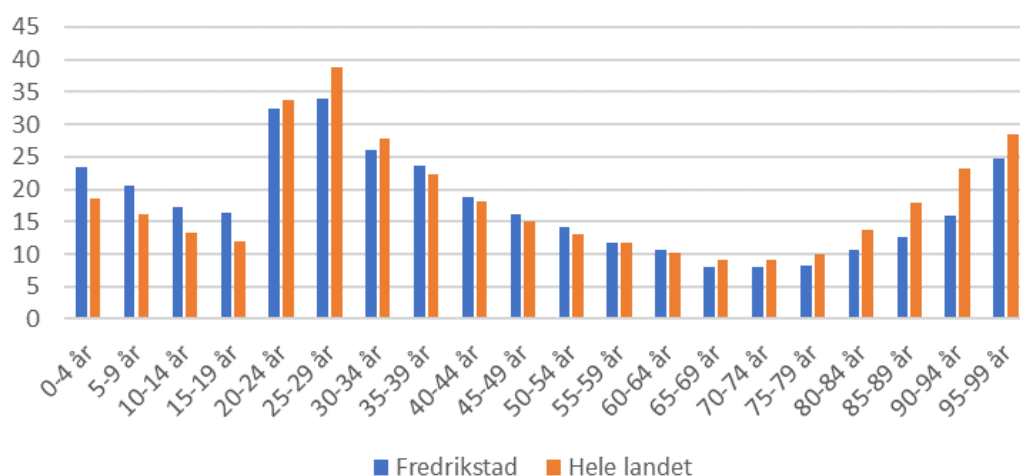


Figur 14 Andel av befolkningen som bor i leid bolig i Fredrikstad, andre kommuner og hele landet, 2020.
Kilde: SSB/microdata.no.

Til sammen var det rundt 14.000 av Fredrikstads innbyggere i 2020 som bodde i leid bolig. Andelen som leier varierer i stor grad etter alder: Personer i 20-årene er de som i størst grad leier boligen de bor i, som vist i Figur 15 på neste side. Blant folk i Fredrikstad i aldersgruppen 25-29 år bor omtrent hver tredje person i leid bolig. Resten bor i selveier- eller aksje-/andels-leiligheter. Andelen i leid bolig er også relativ høy for de aller yngste og de aller eldste. Levekårskartleggingen 2020 (Fredrikstad kommune, 2020) viser at leie er vanligst i sentrum av byen, i områder Figur 13 viser er dominert av leiligheter.

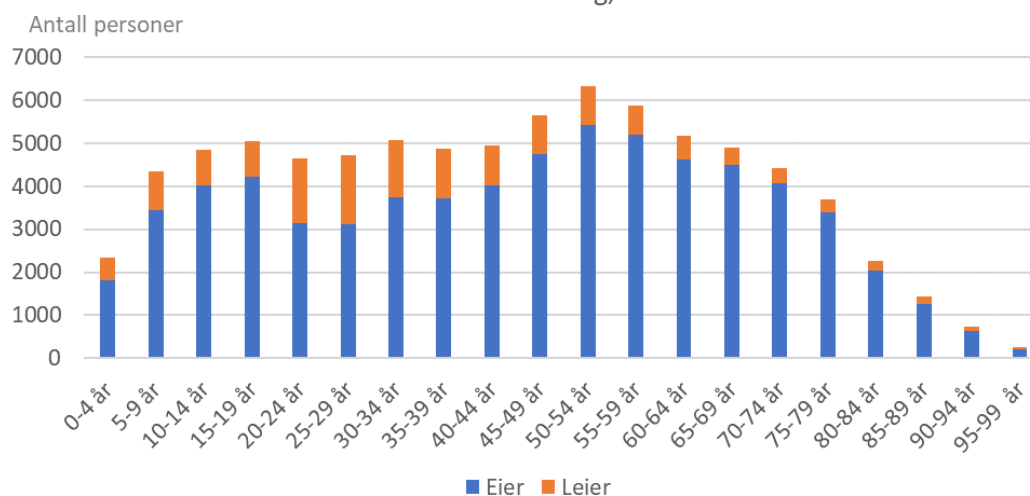
Figur 15 viser også tilsvarende fordeling for Norge som helhet. Sammenliknet med landsgjennomsnittet har Fredrikstad en litt høyere andel barn og unge som bor i leid bolig, og en lavere andel blant unge voksne og personer over 65 år. Dette antyder at det er flere barnefamilier som har problemer med å komme inn på boligmarkedet i Fredrikstad enn i landet som helhet. De høye leieratene for personer over 90 år kommer formodentlig av at mange bor i omsorgsboliger.

Prosentandel som bor i leid bolig i Fredrikstad og hele Norge, etter aldersgrupper, 2020



Figur 15 Andel av befolkningen som bor i leid bolig i Fredrikstad og hele landet, etter aldersgrupper, 2020. Eid bolig vil si at ett av husholdningsmedlemmene eier boligen, så for eksempel voksne barn som bor hos sine foreldre er registrert som «eier» her, selv om de ikke er boligeiere. Kilde: SSB/microdata.no

Antall personer i Fredrikstad etter aldersgruppe og hvorvidt de bor i eid eller leid bolig, 2020



Figur 16 Antall personer i Fredrikstad etter aldersgruppe og hvorvidt de bor i eid eller leid bolig, 2020. Eid bolig vil si at ett av husholdningsmedlemmene eier boligen, så for eksempel barn som bor hos sine foreldre er registrert som «eier» her, selv om de ikke er boligeiere. Kilde: SSB/microdata.no

Mens Figur 15 viste *andeler* i eid eller leid bolig i ulike aldersgrupper, viser Figur 16 *antall*. Mange av Fredrikstads leieboere er unge voksne, og av de rundt 14.000 som bodde i leid bolig i Fredrikstad i 2020, var snaue 2300 i alderen 0-14 år. Figur 15 viser at andelen barn som bor til leie er noe høyere enn landsgjennomsnittet, mens andelen som er i typisk foreldre-alder ikke er det. Dette kan tyde på at flere barnerike familier bor til leie.

Tabell 1 nedenfor viser hvor mange som bor lenge til leie og hvor mange av leietakerne som bor i kommunale boliger eller mottar bostøtte.

Tabell 1: Leietagere i Fredrikstad etter hvor lenge de har leid og om de mottar støtte.

Opphold i leiemarkedet(år)	Antall	Kommunale utleiery		Leietakere som mottar bostøtte		Leietakere som mottar sosial hjelp	
		Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
0-1	2 730	147	5	177	6	181	7
2	2 788	158	6	315	11	315	11
3 år eller mer	8 794	842	10	1275	14	1025	12
Sum	14 312	1147	8	1776	12	1518	11

Tabellen viser for det første at de fleste leietakere bor til leie i det private markedet. Tabellen viser også at mer enn annenhver leietaker har bodd til leie i tre år eller mer. En relativt liten andel av leietakerne mottar offentlig støtte i betydning av bostøtte eller sosialhjelp. Andelen er høyere for de som bor lenger til leie og høyest for de som har bodd mer enn tre år til leie.

3.2 Oppsummering

Den dominerende boligbebyggelsen i Fredrikstad er enebolig. Andelen eneboliger og småhus er høyere enn i nabokommunene og markert høyere enn landsgjennomsnittet. Dette står i kontrast til resultatene i kapittel 2 som viser at kommunen har stor og økende andel hushold i alderskategorier over 50 år, hushold som gjerne flytter til leiligheter.

Selv om det å bo i småhus er svært utbredt i Fredrikstad er andelen som bor slik, som forventet, høyest for hushold med barn. Figurene viser imidlertid en svak endring i bildet for hushold i alderen over 60 år. Andelen av disse som bor i enebolig og småhus er fortsatt høy, men noe lavere nå enn det var for fem år siden.

Oversiktene viser også at blant de aller eldste i kommunen, de over 90 år, er det færre som bor på institusjon nå enn for fem år siden - og flere som bor i leilighet. Figurene sier i utgangspunktet ikke noe om hva slags omsorg disse får i boligen. I kapittel 2 viser vi imidlertid at kommunen har en lavere bruk av boliger med heldøgns omsorg enn landsgjennomsnittet slik at det er grunn til å tro at kommunens satsing på at omsorg i større grad skal ytes i hjemmene avspeiles i statistikken.

Kommunen har på den ene siden en utfordring i forhold til at mer av veksten skal komme gjennom fortetting og transformasjon, slik kommunens målsettinger tilsier, fordi småhus og eneboliger er så dominerende. Dette er imidlertid boligtyper som er lite egnet for den økende andelen eldre innbyggere. Kommunen ser, på den andre siden, en «riktig» trend for de eldre husholdene. Flyttehyppigheten fra bolig til leilighet er fortsatt lav for disse aldergruppene, men økende.

Som typisk for de aller fleste byer og tettsteder finnes den største andelen av leiligheter i sentrum. Det er imidlertid et forholdsvis godt utvalg av eneboliger og rekkehus innenfor gangavstand til sentrum, og det er innslag av blokker i flere av kommunedelene, slik Figur 13 viser. Fredrikstad har derfor et godt utgangspunkt for å blande boligtyper og dermed befolkningsgrupper både i sentrum og i øvrige kommunedeler.

Kapittel 5 skifter fokus og ser på boligbyggingen i Fredrikstad kommune, på hvor det bygges nå og hvor det kan bygges i framtiden og på hva som må til for at boligbyggingen skal skje i det tempo som trengs og for de grupper som det bør bygges for. Før dette følger imidlertid et kapittel som ser på befolkningens økonomi og boligpriser i Fredrikstad. Dette er en avgjørende parameter å ta med seg inn i både nybyggingspolitikken og den sosiale politikken.

Gjennomgangen ovenfor viser at andelen som bor i leide boliger i Fredrikstad er omtrent som forventet, gitt at Fredrikstad er en studentby. Tabellen antyder imidlertid at andelen *barn* som bor i leide boliger er noe høyere enn for landsgjennomsnittet, mens andelen av aldersgruppene som er typiske foreldre ikke er høyere enn gjennomsnittet. En mulig tolkning er at en andel av leietakerne er barnerike familier. Dersom dette stemmer og kommunen ønsker økt bostabilitet for disse, er dette et forhold som må tas med i den kommende boligplanen. Dette og andre aspekter knyttet til økonomi og bolig belyses i neste avsnitt.

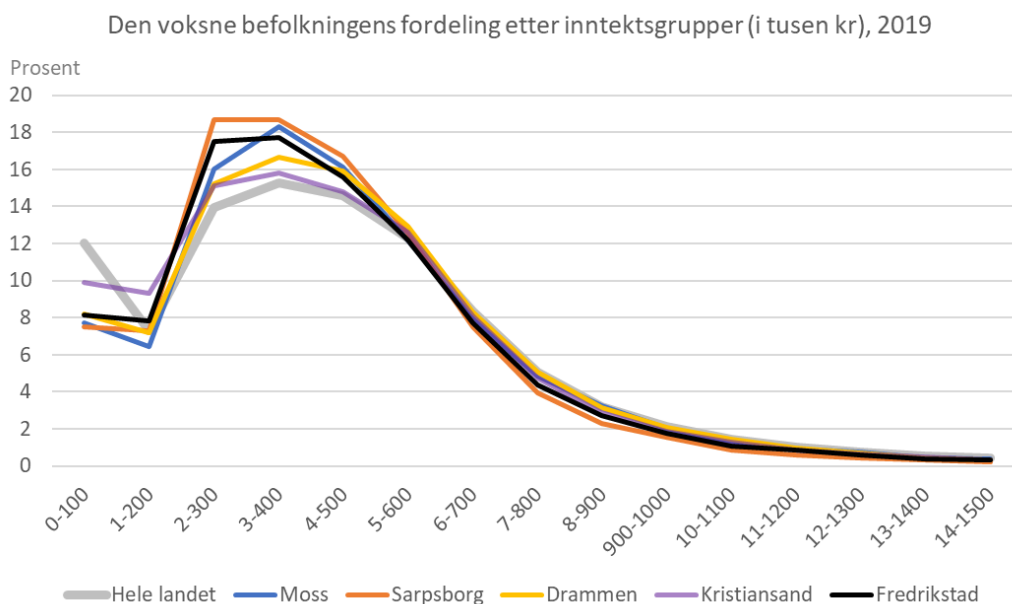
4 Befolkningens økonomi og boligpriser

Denne seksjonen gir en oversikt over økonomien til folk i Fredrikstad og strukturen i boligprisene i kommunen. For å belyse befolkningens økonomi bruker vi tre ulike variabler fra microdata.no: Samlet inntekt, som inkluderer yrkesinntekter, kapitalinntekter, samt skattepliktige og skattefrie overføringer for *enkeltpersoner*; samlet inntekt for husholdninger; og beregnet bruttoformue for enkeltpersoner, som også inkluderer beregnede markedsverdier av bolig. SSB måler disse variablene 31. desember hvert år.

4.1.1 Inntektsfordelingen i Fredrikstad sammenliknet med nabokommuner og landet

Figur 17 viser fordelingen for samlet inntekt for enkeltpersoner i hele befolkningen i utgangen av 2019, i Fredrikstad, hele Norge, og i sammenligningskommuner med lignende størrelse og/eller posisjon. For Fredrikstad er det en relativt høy andel som hadde samlede inntekter på rundt 300.000 kroner i 2019: Dette gjaldt 35 prosent av Fredrikstads befolkning, mot 29 prosent i landet som helhet.

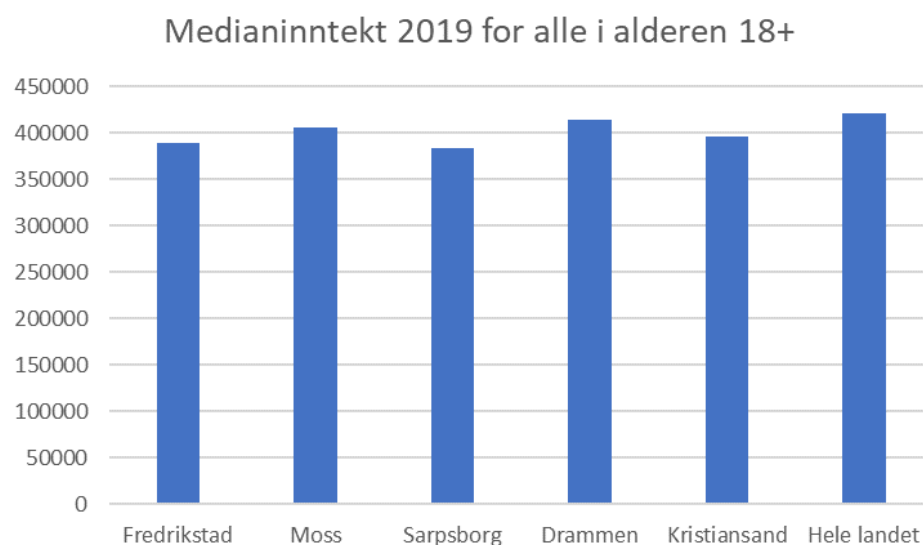
Figuren viser en noe mer sammenpresset inntektsfordeling i Fredrikstad (samt Moss og Sarpsborg) sammenlignet med Norge som helhet (og Kristiansand og Drammen). Dette tyder på at de økonomiske forskjellene i Fredrikstad (og Moss og Sarpsborg) er mindre enn i Norge som helhet og i sammenlignbare byer utenfor Østfoldområdet, selv om det i dette tilfellet også betyr at det er mange som har relativt lav inntekt.



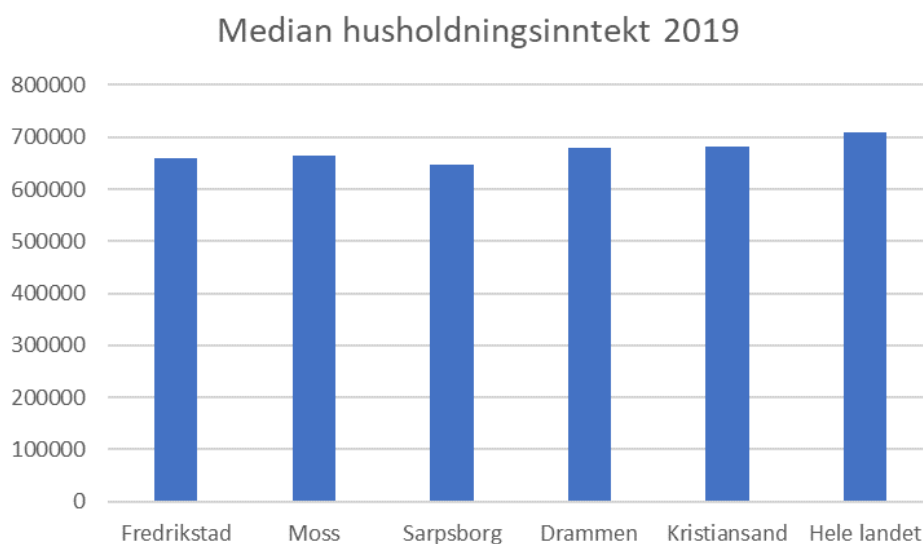
Figur 17 Prosentandel av befolkningen (18+) i ulike inntektsgrupper i Fredrikstad, andre kommuner og hele Norge, 31. desember 2019. Inntektsgruppene vises i 1000 kr. Kilde: SSB/microdata.no

En annen måte å sammenligne inntekter på er å se på medianinntekten – altså inntekten til den personen som befinner seg midt i inntektsfordelingen, med like mange som har høyere som lavere inntekt. Dette er vist i Figur 18 (her er barn under 18 år utelatt). Medianinntekten i Fredrikstad lå i

2019 på oppunder 400.000 kroner. Dette er noe lavere enn i Moss, og noe høyere enn i Sarpsborg. Det er også noe lavere enn for Norge som helhet. Det samme mønsteret finnes også når vi ser på husholdningenes inntekt (Figur 19).

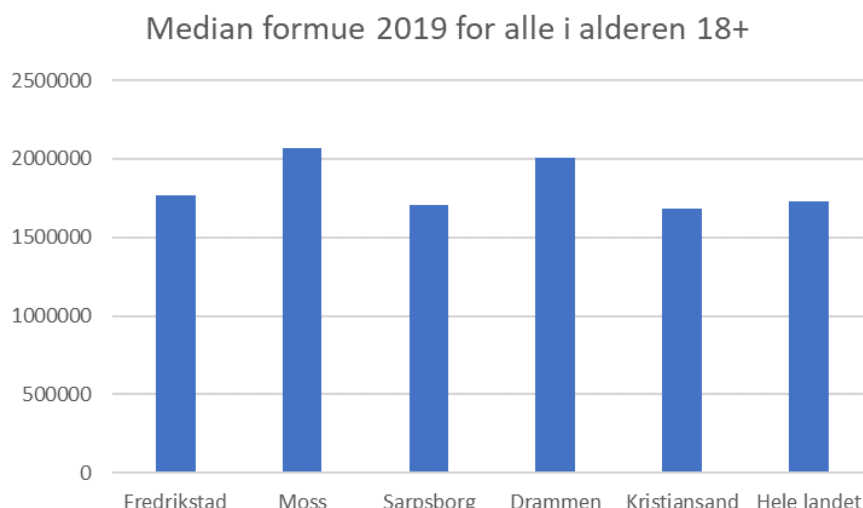


Figur 18 Medianinntekt for innbyggere 18 år eller mer i Fredrikstad, andre kommuner og hele landet, 31.12.2019. Kilde: SSB/microdata.no



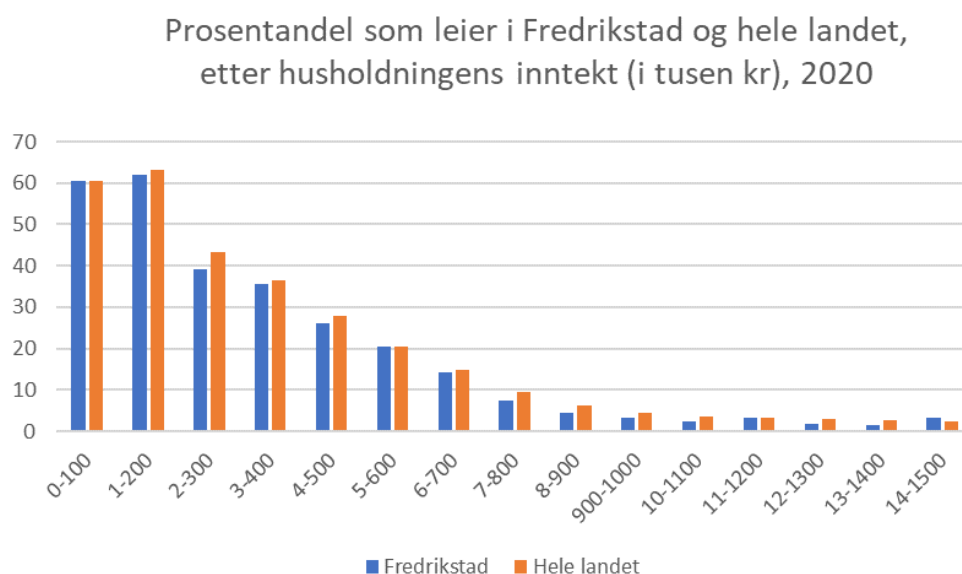
Figur 19: Median husholdningsinntekt (for alle innbyggere) i Fredrikstad, andre kommuner og hele landet, 31.12.2019. Kilde: SSB/microdata.no

Også når det gjelder median for formue (Figur 20) ligger Fredrikstad noe høyere enn Sarpsborg og noe lavere enn Moss, men også noe litt høyere enn i Kristiansand og Norge som helhet. Dette kan henge sammen med at denne variabelen også omfatter beregnet markedsverdi på boliger, og at boligmarkedet i Fredrikstad er relativt dyrt sammenlignet med mange andre deler av Norge.



Figur 20: Medianformue for innbyggere 18 år eller mer i Fredrikstad, andre kommuner og hele landet, 2019.
Kilde: SSB/microdata.no

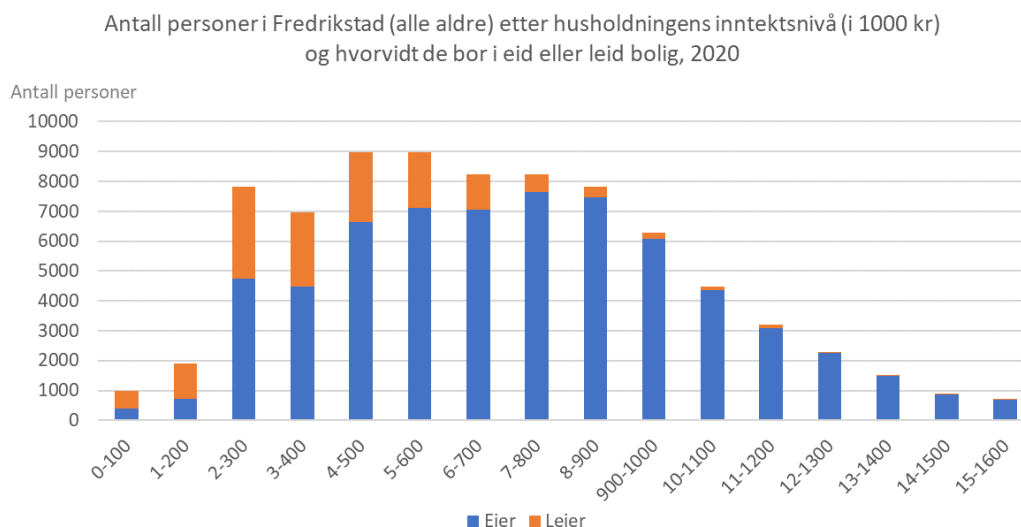
Leie-andelen er også tett knyttet til husholdningens økonomi. Blant personer som tilhørte husholdninger med lav inntekt (under 200.000 kroner i husholdningsinntekt i 2019) bodde over halvparten i leid bolig, som vist i Figur 21. Blant alle med husholdningsinntekter på over 800.000 er det under 5 prosent som bor i leid bolig. Sammenlignet med resten av landet er leie-andelen i Fredrikstad lavere i de aller fleste inntektsgrupper, i tråd med at den generelle leieandelen er noe lavere, som vist i Figur 14 i seksjon 3.1.1 om leide boliger.



Figur 21 Andel av befolkningen som bor i leid bolig i Fredrikstad, etter husholdningens inntekt (i 1000 kr), 2020. Kilde: SSB/microdata.no

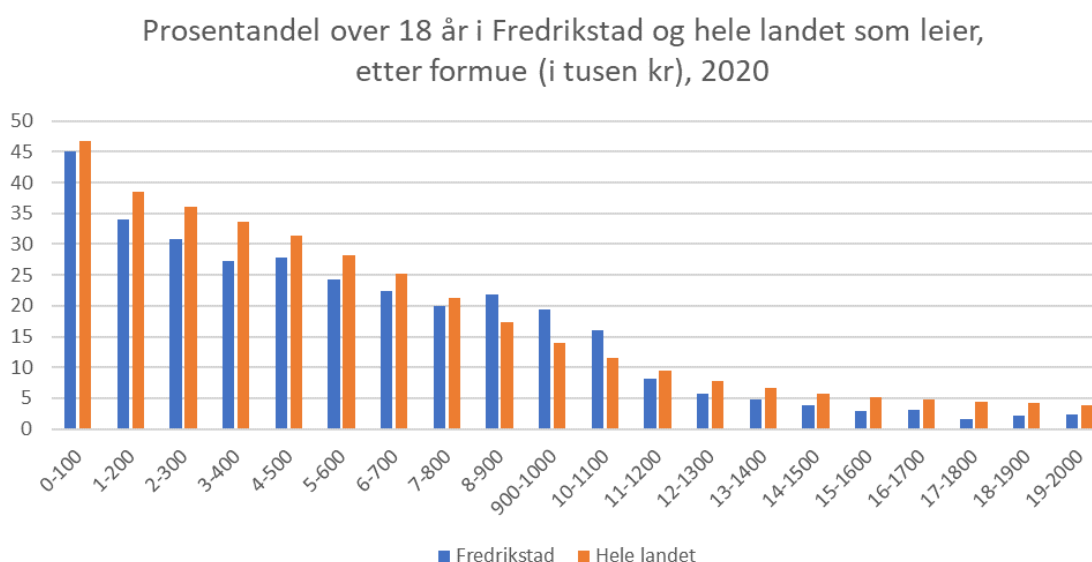
Som vist i Figur 17, er det relativt få husholdninger med samlet husholdningsinntekt under 200.000 kroner. Med andre ord, til tross for at 60 prosent i denne gruppen bor i leid bolig, utgjør de ikke så mange i antall. Figur 22 under viser *antall* personer som bor i leid eller eid bolig, etter inntektsnivået i husholdningen de bor i. Som figuren antyder, hadde de fleste leieboere i Fredrikstad i 2020 en

husholdningsinntekt på mellom 200.000 og 600.000 kroner – 9700 av Fredrikstads omkring 14.000 leieboere var i disse kategoriene. Omkring 12.700 – altså 9 av 10 leieboere – hadde en husholdningsinntekt på under 700.000 kroner.



Figur 22 Antall personer i Fredrikstad (alle aldre) etter husholdningens inntektsnivå (i 1000 kr) og hvorvidt de bor i eid eller leid bolig, 2020. Kilde: Statistisk sentralbyrå/microdata.no

Hvorvidt man eier eller leier er også tett knyttet til egen formue (Figur 23). Figuren viser at leieandelen synker tydelig med økt formue, både i Fredrikstad og for landet som helhet. For høyere formuer enn 1,3 millioner er leie-andelen på godt under fem prosent i Fredrikstad. Legg merke til at denne variabelen også omfatter beregnet markedsverdi av bolig, slik at penger man har investert i boligen også bidrar til formuen slik den er målt her.



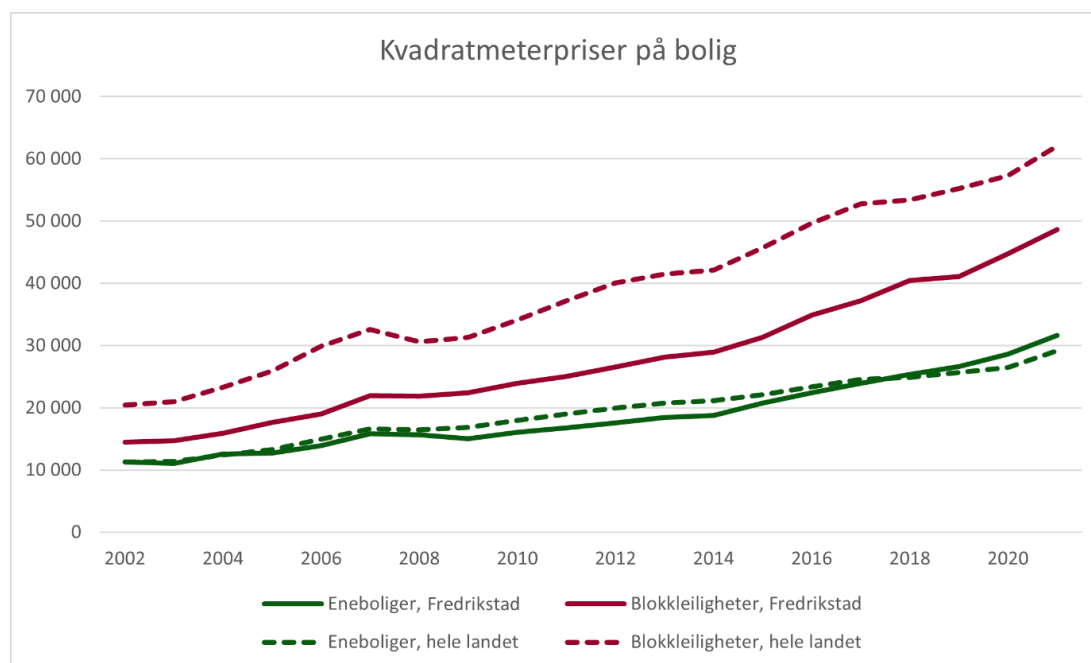
Figur 23 Andel av befolkningen i alderen 18+ som bor i leid bolig i Fredrikstad og Norge etter egen formue (i 1000 kr), 2020. Kilde: SSB/microdata.no

4.2 Boligpriser i Fredrikstad

Ved siden av befolkningens inntekt og kapital er boligprisene det viktigste som definerer boligmarkedet. En viktig ambisjon for Fredrikstad kommunes arbeid med boligmarkedet frem mot 2035 er at det skal finnes et tilbud for så store som mulig inntektssegmenter av befolkningen. Som vist i Figur 24 under har boligprisene i Fredrikstad, som i resten av landet, økt raskt. Fra og med 2019 har prisene i Fredrikstad økt *raskere* enn i resten av landet. Dette trenger ikke være noe problem, så lenge det finnes et utvalg av rimelige boliger også i områder som har prisvekst, men det antyder at husholdning med lavere inntekter og formuer vil kunne presses ut av markedet.

Økende boligpriser åpner imidlertid også for at boligbyggere vil bli mer interessert i kommunen. Dette kan redusere veksten i boligprisen, hvis kommunen klarer å regulere nok boligtomter, og eierne av disse tomtene er villige til å selge dem til boligutviklere eller utvikle dem selv.

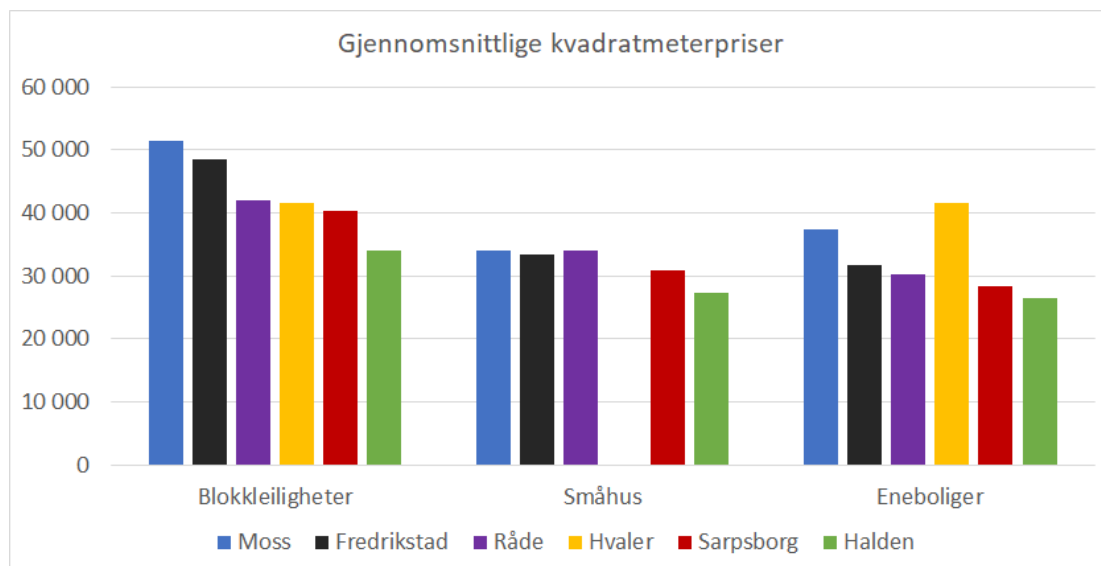
Figur 24 viser forskjeller i prisutviklingen på ulike boligtyper i Fredrikstad og landet for øvrig. Interessant nok følger blokkleiligheter og eneboliger samme vekstrate i Fredrikstad, mens det i landet ellers er stor forskjell på de to boformene. Noe av den nasjonale forskjellen kan skyldes at andelen med leiligheter er høyest i sentrale områder hvor prisene også er høyest. Det at prisutviklingen er relativt lik for leiligheter og eneboliger kan tyde på at det å konvertere en enebolig til en mer sentral leilighet faktisk er mulig i Fredrikstad. Det er kjent fra mange omegnskommuner at prisene på eneboliger litt utenfor sentrum er for lav til at husholdet kan klare å kjøpe en egnet leilighet for den summen de kan selge eneboligen sin for. Figuren antyder at dette ikke er like problematisk i Fredrikstad.



Figur 24: Gjennomsnittlige kvadratmeterpriser, Fredrikstad og landet ellers, 2002-2021. Blokkleiligheter er gjerne billige i Fredrikstad i forhold til snittet for resten av landet fordi de fleste blokkleilighetene ligger i de store byene. Kilde: SSB.no.

Figur 25 sammenligner de gjennomsnittlige boligprisene i Fredrikstad med kommunene i nærheten. Moss, som er i moderat pendleavstand fra Oslo har jevnt over de høyeste prisene,

bortsett fra at Hvaler har høyere eneboligpriser. Det høye gjennomsnittstallet for Hvaler må sees i lys av at det er få boliger i kommunen, så noen få veldig dyre eneboliger kan trekke opp tallet voldsomt. Utover dette har Fredrikstad høyere priser enn andre kommuner i nærheten. Dette antyder at det er en stor interesse for å bo i Fredrikstad, og støtter opp om at det er viktig å bygge mange boliger fremover. Slike gjennomsnittstall må imidlertid tolkes forsiktig, da det kan være store lokale forskjeller innad i kommuner: Kommuner dominert av en større by vil gjerne ha høye gjennomsnittspriser i forhold til kommuner med både en større by og omkringliggende tettsteder, da de mindre sentrale delene vil trekke ned gjennomsnittsprisen.



Figur 25: Gjennomsnittlige kvadratmeterpriser i Fredrikstad og utvalgte sammenligningskommuner, faktiske omsettinger. Kilde: SSB.

Til tross for de økende prisene er det fremdeles mange boliger i Fredrikstad til moderate priser, da det er stor variasjon mellom forskjellige deler av kommunen og innad i hvert nabolag. Figur 26 på neste side viser spredningen av boligpriser i Fredrikstad, oppgitt som kvadratmeterprisen på medianboligen i hver hundremetersrute. Som i de fleste byer er de høyeste kvadratmeterprisene i sentrum av byen, mens de er lavere lenger unna og særlig oppover Glommavassdraget og grensen mot Sarpsborg.

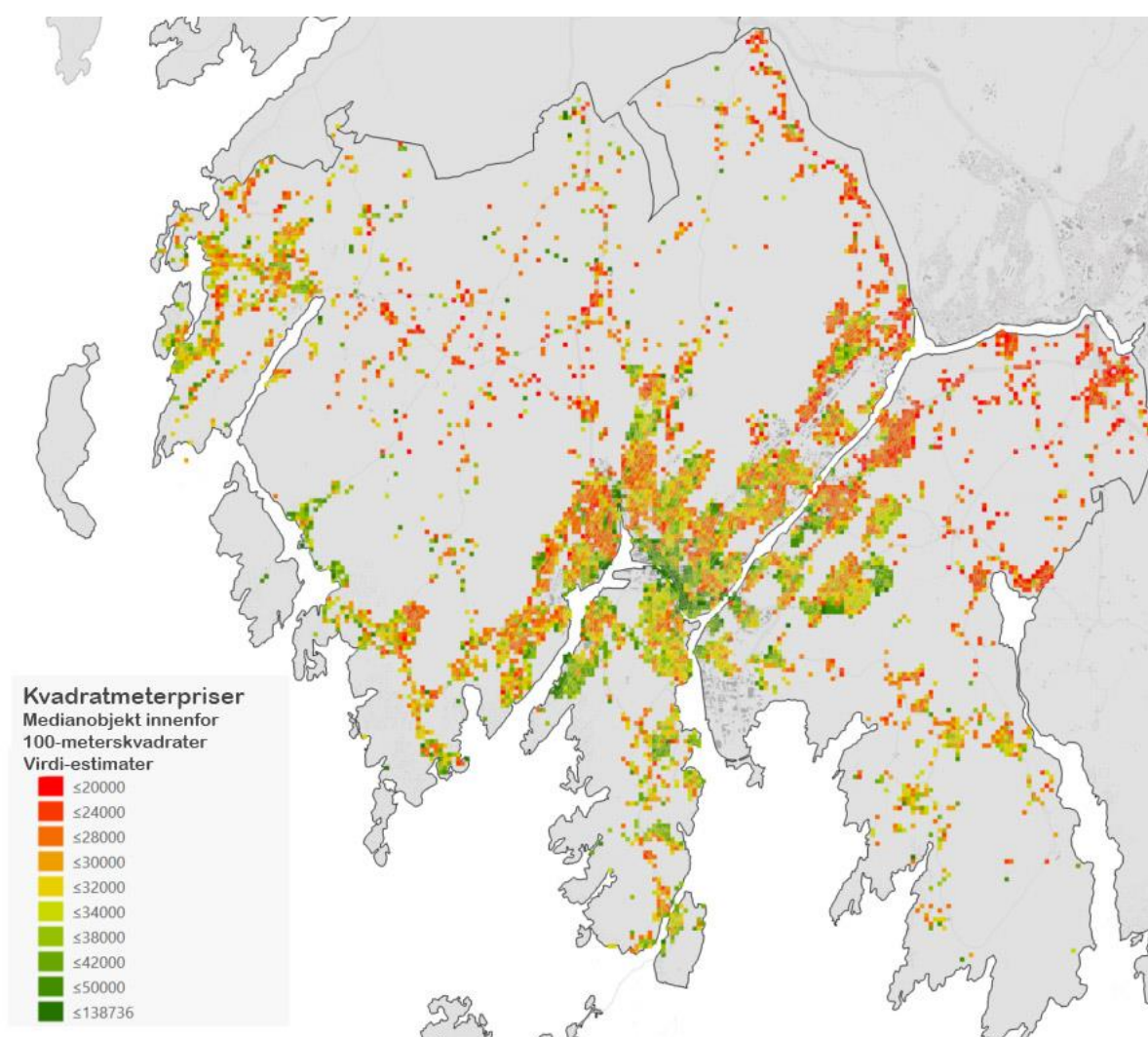
Kartet viser også at det finnes en viss spredning i boligprisene, og at man i de fleste delene av kommunen kan finne både dyre og billigere boliger. Dette er viktig for å unngå sosial segregering. Store områder med veldig lave boligpriser, slik vi i liten grad ser i Fredrikstad, henger ofte sammen med forslumming: Sosiale problemer i området gjør at alle med økonomiske midler flytter ut, som fører til enda større sosiale problemer.

I en by som Fredrikstad kan man også fort få det motsatte problemet, med områder med særlig høye boligpriser sammenliknet med andre områder i kommunen, hvor det blir umulig for de aller fleste barnefamilier og unge å bosette seg. Dersom dette gjelder et stort område vil det føre til mye pendling når arbeidstakere må bo i en annen bydel, eller utenfor kommunen. Det vil også redusere grad av interaksjon mellom ulike sosiale lag, noe som er uheldig for det sosiale limet i kommunesamfunnet.

Kartet indikerer også hvor det vil være mest økonomisk lønnsomt å gjennomføre bytransformasjon: I områder med høyere kvadratmeterpriser vil det i større grad være økonomisk mulig å gjøre om

områder med lav utnyttelse og lite hensiktsmessige arealbruk til mer intensiv bruk, og flere boliger. Det er imidlertid mange faktorer som kan vanskeliggjøre slik transformasjon. Dette drøftes nærmere i kapittel seks om boligmarkedsutsikter og anbefalinger.

Ved utarbeidelsen av denne rapporten var det stor usikkerhet knyttet til når jernbanespolet til Oslo vil oppgraderes. Når dette kommer på plass vil det knytte arbeids- og boligmarkedet i Fredrikstad tettere til Oslo, Moss, og resten av Østfold og Akershus. Dette vil igjen endre boligprisstrukturen både når det skjer, og før prosjektet er ferdig - etter hvert som markedsaktørene får en klarere forventning om når nytt dobbeltspor kommer til kommunen. Det er sannsynlig at bedre togforbindelse først og fremst løfter prisene på boligene som ligger innenfor gangavstand til Fredrikstad stasjon. Det er imidlertid grunn til å forvente at boligprisene vil øke også i omkringliggende områder. Med bedre forbindelse vil flere kunne akseptere dagpendling mellom de store arbeidsmarkedene nærmere hovedstaden og Fredrikstad.



Figur 26: Den estimerte mediankvadratmeterprisen på boliger innenfor hvert 100-meters kvadrat i Fredrikstad. er laget av analyseselskapet VIRDI, som bruker kunstig intelligens, registerdata, og observerte salgspriser for å vurdere verdien av hver enkelt bolig. For Fredrikstad har estimatene foreløpig en nøyaktighet på omtrent 10-20 prosent, altså at den faktiske salgsprisen i de aller fleste tilfeller vil ligge innenfor omtrent 20 prosent over eller under estimatet, og de fleste langt nærmere.

4.2.1 Oppsummering

Befolkningsinntekten i Fredrikstad er noe mer sammenpresset enn i landet som helhet. Dette har kommunen til felles med nabobyene Moss og Sarpsborg. Kristiansand og Drammen har til sammenlikning større spredning i inntektsfordelingen. Sammenstillingen viser også at inntekten er noe lavere, målt både for husholdet og enkeltindivider. Også formuen er noe lavere i Fredrikstad enn for landet som helhet.

Mange med lav inntekt bor til leie. Dette gjelder også i Fredrikstad. Når vi sammenlikner Fredrikstad med landet som helhet ser vi imidlertid at andelen leietakere er svakt lavere for lavinntektsgruppene i Fredrikstad. Dette betyr at det i Fredrikstad er noe lettere å eie egen bolig til tross for lav inntekt. Det er klar sammenheng mellom det å bo til leie og størrelsen på personens formue. Blant de med ingen eller svært liten formue bor 45 % i leide boliger. Andelen synker med økende formue. Når det sammenliknes med landet som helhet ser vi at andelen leietakere blant hushold med lave inntekter er lavere i Fredrikstad. Dette er konsistent med funnene i Figur 21 som viser at andelen boligeiere blant hushold med lave inntekter er større i Fredrikstad enn i landet ellers.

Dette betyr at også hushold med lave inntekter og liten formue er blant boligeierne i Fredrikstad. Dette er viktig for husholdet, blant annet fordi det innebærer at også lavinntektshusholdninger har tatt del i boligprisveksten i kommunen, både den som har vært og den som trolig vil komme. Hvor stor prisveksten har vært vil variere først og fremst med beliggenhet. Dette diskuteres i kapittel 6.

At prisutviklingen er relativt lik for leiligheter og eneboliger kan tyde på at det å selge en enebolig for å kjøpe en mindre, mer sentral leilighet er mulig i Fredrikstad. Det er kjent fra mange omegnskommuner at prisene på eneboliger litt utenfor sentrum er for lav til at husholdet kan klare å kjøpe en egnet leilighet for den summen de kan selge eneboligen sin for. Figuren antyder at dette ikke er like problematisk i Fredrikstad.

Sammenlikning av boligprisene i Fredrikstad med de omkringliggende kommunene viser at eneboligene fortsatt ligger lavere i pris enn i Moss, men noe høyere enn i nabokommunene. Prisstrukturen i Fredrikstad viser, som forventet, høyeste priser i de mest sentrale områdene og laveste priser i områdene lengst vekk fra sentrum. Kartet antyder imidlertid en viss variasjon i prisbildet i mange av kommunedelene, spesielt kommunedeler som ligger nær sjøen - uavhengig av avstand til sentrum.

Nytt dobbeltspor forventes å øke prisene, både i sentrum og i kommunen som helhet. For mulige transformasjonsområder i sentrum er dette godt nytt, da det øker muligheten for å få til store transformasjonsprosjekter her. Det er en innebygget fare i sentrale transformasjonsprosjekter at boligene blir så dyre at hushold med lavere inntekter ikke har anledning til å skaffe seg bolig der. Dette er det viktig for Fredrikstad å ta med seg når planene for de sentrale transformasjonsområdene legges. Dette diskuteres mer inngående i kapittel 6. Neste avsnitt viser hvordan etableringsutfordringene har utviklet seg i Fredrikstad kommune.

4.3 Er det blitt vanskeligere å komme seg inn i boligmarkedet i Fredrikstad?

De fleste studier som har sett på etableringsutfordringene i boligmarkedet ser på store regioner eller landet som helhet (Lund, 2018; Mamre, 2021). I disse studiene analyseres forholdet mellom inntektsutvikling, rentenivå og boligprisveksten for kunne fastslå om terskelen inn på boligmarkedet har gått opp eller ned for prospektive førstegangskjøpere. Dette er viktig fordi det er umulig å avgjøre om sterk boligprisvekst skaper økte etableringsutfordringer, uten å også se hvordan inntekts- og rentenivået har utviklet seg: Det blir ikke vanskeligere for nyetablerere å komme seg inn på boligmarkedet når prisene går opp, sett at lønningene også stiger og renta går ned. I dette kapitlet kobler vi boligprisutviklingen i Fredrikstad med utviklingen av inntekt i kommunen og renta, og vi ser nærmere på hvordan utfordringer på markedsnivå manifesterer seg i utfordringene på individnivået.

Siden analyser av etableringsutfordringer på boligmarkedet sjeldent trekker inn utfordringer på individnivået, har vi lite kunnskap om omfanget av individer og husstander som sliter med å komme inn på boligmarkedet og varigheten til utfordringene deres. Utover dette har tidligere studier på etableringsutfordringer i boligmarkedet to viktige begrensninger. Den ene er at tilgangen til 'foreldrebanken' sjeldent trekkes inn (Johannessen, 2019): For å kjøpe bolig må man ikke bare ha høy nok inntekt til å betjene et boliglån med en buffer i tilfelle renta stiger fem prosentpoeng, man må i tillegg ha 15 prosent egenkapital av kjøpesummen. Med dagens høye priser både på eie- og leiemarkedet kan det være en utfordring å spare opp nok egenkapital, selv for husstander med alminnelige inntekter. Mange førstegangskjøpere løser dette problemet gjennom at foreldrene kausjonerer. Tidligere studier og statistikk fra Ambita tyder på at foreldrenes posisjon på boligmarkedet har fått en tiltagende betydning for barnas etableringsmuligheter (Johannessen et al., 2013).

Den andre begrensningen er at nedslagsfeltet til boligsosiale virkemidler som retter seg mot førstegangskjøpere ikke trekkes inn. Desto bredere inntektsgruppe som dekkes av boligsosiale virkemidler, desto mindre vil generelt etableringsutfordringer være. Imidlertid er grensen mellom vanskeligstilte husstander som trenger boligsosiale tiltak og alminnelig husstander med svak økonomi ikke alltid klar (Monkerud et al., 2018; Thorsen, 2017). Det betyr at den nedre grensen for «alminnelig» inntektsnivå heller ikke er klar. Avhengig av hvordan det «boligsosiale» og «vanskeligstilte» defineres vil boligsosiale virkemidler kunne benyttes av husstander i det nedre sjikt av alminnelig inntekter og vil dermed kunne løse etableringsutfordringer utenfor det kommunen regner å være den typiske målgruppen for boligsosiale tiltak. Denne problemstillingen tas opp i større detalj i seksjon 6.2 om å komme inn på boligmarkedet.

I analyse av etableringsutfordringene i Fredrikstad kommune ser vi på etableringsutfordringene på markedsnivå: Rentnivå og boligpriser, og hvordan dette har endret seg. Vi ser på hvordan etableringsutfordringene målt på markedsnivå slår ut på individnivå, når vi i trekker inn tilgangen til foreldrebanken og nedslagsfeltet til de boligsosiale virkemidlene.

Fokuset for analysen av etableringsutfordringene er det vi kaller «mellomgruppen». Dette er husstander som bor i leid bolig og har for lav inntekt til å kjøpe egen bolig, men som har for høy inntekt til å regnes som «vanskeligstilte» og kvalifisere til boligsosiale virkemidler som startlån. Vi holder studenter utenfor beregningene. Avsnittene nedenfor ser nærmere på flere faktorer ved denne mellomgruppen ved å:

1. Estimere inntektskravet for å komme inn på boligmarkedet i Fredrikstad.

2. Estimere øvre inntektsgrense der man ikke lengre kan regnes som vanskeligstilt i Fredrikstad og derfor ikke kvalifiserer for boligsosiale virkemidler som f.eks. startlån.
3. Estimere antallet husstander som ligger mellom disse inntektsgrensene.
4. Se på denne mellomgruppens sosioøkonomiske kjennetegn.

Trinn 2 er det mest komplisert å operasjonalisere. Begrepet «vanskeligstilt på boligmarkedet» har ikke en allment akseptert definisjon (Monkerud et al., 2018; Nordvik, 2010; Nordvik et al., 2021; Thorsen, 2017). Begrepet lavinntekt brukes ofte i forbindelse med boligsosiale virkemidler. Det innebærer i praksis at det boligsosiale er begrenset til de ti prosentene med lavest inntekt. Avhengig av prispresset i de ulike lokale boligmarkedene er det god grunn til å tro at også husstander med høyere inntekt enn dette kan oppleve betydelig utfordringer med å finne tilfredsstillende boforhold, og med å gå fra leie til eie (Nordvik & Astrup, 2020).

Et utvidet begrepsapparat bestående av både «vanskeligstilt» og «mellomgruppen» gjør at vi lettere kan forstå nedslagsfeltet til boligsosiale ordninger som startlån. Startlånet ble lagt om i 2014: Før 2014 var målgruppen både vanskeligstilt og husholdninger med noe bedre inntekt og formue, men hvor begge deler var utilstrekkelig for å komme inn på boligmarkedet. Omlegging ble i hovedsak tolket som at ordningens boligsosiale profil skulle rendyrkes og mellomgruppen ikke lengre var en målgruppe for ordningen – med noen få unntak. En bedre forståelse av begrepene vanskeligstilt og mellomgruppen viser at en slik forståelse av omleggingen er unyansert. Selv om omleggingen skjerpet kravet til behovsprøving, er mellomgruppen fortsatt en viktig del av ordningen.

4.2.2 Foreliggende forskning av etableringsutfordringer på individnivå

Lindquist & Vatne (2019) har tidligere sett på hvordan kjøpekraften i boligmarkedet fordeler seg i ulike deler av inntektsfordelingen. De finner at kjøpekraften til unge husholdninger på boligmarkedet i Oslo har hatt den relativt svakeste utviklingen over tid. De finner også at kjøpekraften i det norske boligmarkedet svært ulikt fordelt: Husholdningene i den nedre ti-persentilen av inntektsfordelingen har ikke positiv kjøpekraft i det hele tatt. Kjøpekraften er gjennomgående lav også generelt for husholdninger med inntekt i nedre 25-persentil av inntektsfordelingen. Denne gruppen har kun kapasitet til å lånefinansiere et kjøp blant de ti prosent billigste boligene som selges de fleste år.

En viktig begrensning med studien av Lindquist og Vatne er at kjøpekraften til husstander i nedre del av inntektsfordelingen gjøres uten hensyn til boligsosiale virkemidler. To nylige studier konkluderer med at hvis man tar hensyn til lavinntektsgruppers potensiale for startlånsordningen vil en del husstander kunne få mulighet til å kjøpe egen bolig (Astrup & Monkerud, 2021; Monkerud & Astrup, 2020). I en analyse av 80.000 leietagere som mottok bostøtte fant forskerne at omtrent 60 prosent ville hatt muligheten til å kjøpe sin egen bolig i sitt lokale boligmarked ved hjelp av startlån. Dette fordrer imidlertid at kommunene bruker startlånsordningen aktivt, og med gunstige vilkår: opp mot 50 års nedbetalingstid og fastrente. Gjennomgangen viser at en riktig forståelse av ulike inntektsgruppers muligheter for å gå fra leie til eie ikke kan gjøres presist uten å forstå rekkevidden av startlånsordningen og andre boligsosiale virkemidler som kan brukes til å fasilitere denne overgangen. Samtidig er det uklart hva rekkevidden til startlånsordningen faktisk er. I studien *Fra bostøtte til programarbeid* fant forskerne at 86 prosent av mottakerne av startlån hadde inntekter over det inntektsnivået som tilsa at de var vanskeligstilt, til tross for omleggingen i startlånsforskriften i 2014 (Ekhaugen et al., 2017).

4.2.3 Hvor vanskelig er det å komme inn på inn boligmarkedet i Fredrikstad? Beregning av mellomgruppen

Mellomgruppen er den befolkningen som ligger mellom to inntekter: Inntektsnivået som er nødvendig for å kunne å kjøpe en egnet bolig i det lokale boligmarkedet, og inntektsnivået hvor en husstand ikke lenger er så vanskeligstilt at de ikke kvalifiserer til boligsosiale virkemidler for økt eieretablering. Vi regner også bare med folk som ikke alt bor i en bolig noen i husholdningen eier, eller studenter. Denne seksjonen beregner hvor disse inntektsgrensene ligger. For begge inntektsnivåene er husholdningssammensetning viktig: Husholdninger med flere medlemmer trenger større og dermed dyrere boliger, og de har et større daglig forbruk som gjør det vanskeligere å bygge opp egenkapital og betjene boliglån. I første rekke ser vi på forholdene for personer som bor alene. Dette utgjør omtrent 4500 leietakere i Fredrikstad, rundt en tredjedel av kommunens leietakere. Deretter utvider vi til husholdninger med én voksen og ett barn under 18 år. For å få et komplett bilde av mellomgruppens størrelse og sammensetning må man se på alle de eksisterende husholdningstypene, men dette blir for omfattende for denne rapporten.

Mellomgruppens øvre inntektsgrense

Den øvre inntektsgrensen for mellomgruppen er *det som er nødvendig for å kunne å kjøpe en «egnet bolig» i det lokale boligmarkedet*. En barnefamilie som kun har råd til å kjøpe en liten toroms, vil fortsatt ha etableringsutfordringer. For å si hvor denne inntektsgrensen ligger har vi utarbeidet en boligindeks for inntektskravet for å komme seg på boligmarkedet i Fredrikstad, og hvordan dette endrer seg over tid. Indeksen gir inntektskravet til det inntektsnivået som er nødvendig for å kjøpe en bolig som er av akseptabel kvalitet og størrelse i forhold til husholdningsstørrelsen.

Boligindeksen tar i første rekke utgangspunkt i en-persons husholdning. Vi legger til grunn standard SIFO-satser (SIFO, 2022) for annet forbruk enn bolig, og en arealnorm på 30 kvadratmeter. SIFO-satsene antar et akseptabelt forbruk og deltagelse i vanlige sosiale aktiviteter, men ingen utgifter til alkohol, tobakk, ferier med mer. Finanstilsynets krav til betjeningsevne er lagt til grunn, samt en nedbetalingsperioden på 20 år. Til grunn for boligpris-estimat legges SSBs statistikk og gjennomsnittlig kvadratmeterpriser for blokkleiligheter. Den gjennomsnittlige kvadratmeterprisen vil generelt være større for mindre boenheter slik at målet er justert for boligstørrelse. Til grunn for inntektskravet for 400 000 ligger et prisanslag på 1,6 millioner.

Nedenfor i tabell 2 ser vi inntektskravet for en person som vil kjøpe sin første bolig i Fredrikstad i perioden 2010- 2021 på basert på vår boligindeks.

Tabell 2: Nominelt og reelt inntektskrav for å få kjøpt en billig bolig i Fredrikstad i perioden 2010-2021, målt i hundre tusen 2021-kroner.

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Inntektskrav	324'	329'	329'	336'	338'	345'	352'	361'	370'	375'	389'	400'

Tabellen viser både inntektskravet i perioden 2010-2021 i reel inntekt, altså justert for inflasjon. Å ta høyde for inflasjon er viktig for å vise hvor mye inntektskravet endrer seg reelt sett. Mens kravet til inntekt for å komme inn på boligmarkedet i nominelle termer har økt 55 prosent i perioden, har inntektskravet økt med 23 prosent når vi korrejerer for inflasjon. Med andre ord har inntektskravet blitt betydelig strengere, også når man ser i forhold til den generelle prisstigningen. Disse tallene gjelder altså for å kjøpe en av kommunens billigste boliger på 30 kvadratmeter, noe vi regner som tilstrekkelig for en enslig person.

Mellomgruppens nedre inntektsgrense og kjøpeevne

Hva er mellomgruppens nedre inntektsgrense? Dette spørsmålet krever et estimat for inntektsnivået som skiller det boligsosiale segment fra mellomgruppen. En måte å avgrense det boligsosiale segment på er gjennom begrepet «vanskeligstilt» (Nordvik, 2010). Dette begrepet er komplisert både å definere og å operasjonalisere (Monkerud et al., 2018; Thorsen, 2017). En enkel tilnærming til problemet er å definere leietager som har inntekt under 60 prosent av medianinntekten i Norge som vanskeligstilt. Dette er EUs definisjon av lavinntekt, så denne grenseverdien kalles EU60. Dette tallet er justert for husholdningsstørrelse, slik at for eksempel en enslig trenger lavere inntekt for å være utenfor lavinntektsgruppa enn forsørgere med barn. Dersom vi bruker denne grensen vil mellomgruppens nedre inntektsgrense være 330 000 NOK /år og mellomgruppen for 2021 vil da være alle individer som ligger mellom 400 116 og 330 000 NOK/år.

Bruken av definisjoner som EU60 som et avgrensningskriterium har imidlertid vært kritisert i flere studier fordi det ikke tar hensyn til at boligprisene varierer betydelig geografisk, og at mulighetene et individ har for å kjøpe en tilfredsstillende bolig er avhengig av hvor i landet man bor (Monkerud et al., 2018; Nordvik & Astrup, 2020). Et alternativ er å se på inntektsnivået som gjør det mulig å leie en bolig av rimelig størrelse i forhold til husholdningens behov og fremdeles ha råd til vanlig forbruk.

Forskjellen mellom vanskeligstilte slik vi definerer dem og mellomgruppen er at mellomgruppen har tilstrekkelig inntekt til å kunne leie en tilfredsstillende bolig. Deres hovedproblem er at inntekten er for lav til å komme inn på eiemarkedet. Vanskeligstilte har derimot både for lav inntekt til å skaffe egen adekvat leiebolig og heller ingen utsikter til å komme inn på eiemarkedet.

Tabell 3 viser en leieindeks med de samme forutsetningene som for boligindeksen: En persons husholdning, arealbehov på 30 kvadratmeter, og forbruk til annet enn bolig som tilsvarer vanlige SIFO-satser. Dette gir et første estimat på mellomgruppens nedre inntektsgrense. Vi sammenholder dette med den estimerte øvre grensen for mellomgruppen for å se hvordan bredden i intervallet har endret seg over tid.

Tabell 3: Nedre og øvre inntektsgrense for å være i mellomgruppen i 2021-kroner, og differansen mellom disse. Den nedre inntektsgrensen er inntekten en person må ha for å kunne leie en 30 kvadratmeters bolig av moderat kvalitet og fremdeles ha råd til livsopphold. Den øvre grensen er inntekten en person må ha for å kjøpe en tilsvarende bolig.

År	Nedre inntektsgrense	Øvre inntektsgrense	Differanse
2010	254 364	324 576	70 212
2011	256 805	329 166	72 361
2012	261 326	329 076	67 749
2013	264 686	336 165	71 479
2014	265 135	338 083	72 947
2015	270 677	345 734	75 058
2016	277 848	352 255	74 407
2017	282 747	361 987	79 240
2018	289 107	370 258	81 151
2019	288 196	375 559	87 363
2020	296 807	389 310	92 502
2021	302 957	400 116	97 159

Vi kan se at differansen mellom øvre og nedre inntektsgrense har økt over tid slik at omfang av mellomgruppen også har blitt større over tid. Merk at inntektsgrensen for vanskeligstilte vi bruker, altså personer som ikke har råd til å leie en tilstrekkelig bolig, ligger noe under EU60s lavinntektsgrense.

Definert på denne måten kan vi se på nedslagsfeltet til startlånsordningen og i hvilken grad den primært treffer mellomgruppen eller vanskeligstilte. Dette avhenger av hvordan kommunen bruker ordningen. Kommunen kan for eksempel ha en veldig liberal startlånspraksis med fast rente for å kalkulere mottakerens låneevne og en svært lang nedbetalingstid på 50 år. I den andre ytterligheten kan kommunen eksempelvis bruke en «streng» praksis med flytende rente med en kalkulasjonsrente for låneevne på to prosentpoeng over gjeldende rente, samt nedbetalingstid på 25 år. De fleste kommuners praksis vil ligge et sted mellom disse ytterpunktene. Dersom kommunen bruker startlånsordningen på den mest liberale måten kan inntektskravet for kjøp senkes til 280 000 NOK pr år, mens å tilby mellomgruppen den mer strenge startlånsbruken reduserer kravet til inntekt for å kunne kjøpe en bolig til 340 000 NOK/år.

Kommunen kan øke dette spennet ytterligere hvis det foretas skjønnsmessige nedjusteringer av SIFO-satsene for hvor stor inntekt en person må bruke på annet enn bolig. Dette tilsier at startlån ikke bare er et boligsosialt virkemiddel for de vanskeligstilte, men at det også kan brukes til å løse etableringsutfordringer i mellomgruppen.

Innad i mellomgruppen er mulighetene å komme inn på boligmarkedet svært forskjellig. De som har inntekt nær øvre inntektsgrense har et betydelig *sparepotensiale* mens de leier mens de som er nær nedre inntektsgrense nesten ikke har sparepotensiale i det hele tatt. Tabell 4 under viser hvor lang tid det vil ta de ulike inntektsnivåene i mellomgruppen å spare opp tilstrekkelig egenkapital, sett at de starter uten formue og ikke har tilgang til foreldrebanken. I tillegg antar vi at alle variabler holdes konstante over tid, og at personen har et akseptabelt, moderat forbruk slik det beregnes av SIFO: Reelt sett vil en person med lønn nærmere 400 000 som regel ha et større forbruk i de fleste kategorier enn en person nærmere 310 000, men beregningen under viser verdier for personer som prioriterer sparing til egen bolig over andre ikke strengt nødvendige goder. Som tidligere nevnt tar vi utgangspunkt i boligpris på 1,6 millioner og et egenkapitalkrav på 240 000 NOK. Figuren viser at sparepotensialet er svært ulikt fordelt i mellomgruppen.

Tabell 4: Hvor lenge en person i mellomgruppen må spare for å ha tilstrekkelig egenkapital til å kjøpe en billig bolig på 30 kvadratmeter i Fredrikstad, avhengig av personens inntekt. For alle inntektene regner vi med at personen har de samme utgifter til husleie og livsopphold: For de lave inntektene vil nesten alt spises opp av disse utgiftene, mens de med høyere inntekt vil kunne spare langt mer til bolig. Dette forutsetter da at de som tjener mer ikke bruker tilsvarende mer på vanlige livskostnader eller dyrere leieboliger.

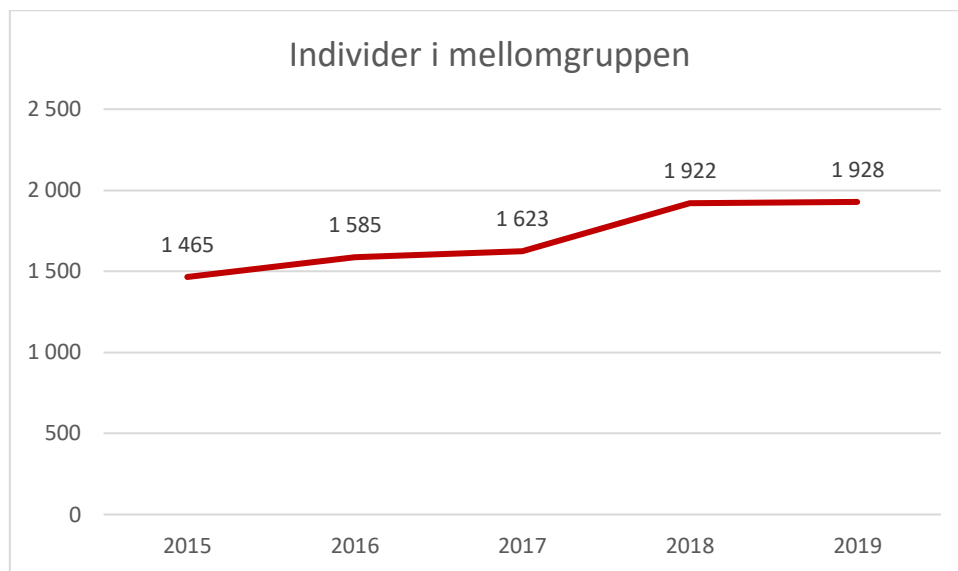
Inntekt	310 000	320 000	330 000	340 000	350 000	360 000	370 000	380 000	390 000	400 000
Sparetid (år)	24	12	8	6	4,8	4	3,4	3	2,7	2,4

Dette viser en viktig problemgruppe for sosial boligpolitikk og ideen om at så mange som mulig skal ha muligheten til å eie egen bolig: De som har høye nok inntekt til å skaffe seg en tilfredsstillende leiebolig, mens som både har for lave inntekter til å kjøpe egen bolig, ikke har tilgang til foreldrebanken, og har begrensede muligheter til å spare opp tilstrekkelig egenkapital. Startlånsforskriften bruker tildelingskriteriet «*forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig*». Hva som skal regnes som langvarig er ikke klart, men hvis vi eksempel legger 5 år til

grunn, ser vi at startlånsordningen treffer både vanskeligstilte og dem i mellomgruppen som har langvarige etableringsutfordringer.

4.2.4 Mellomgruppen i Fredrikstad

Med den ovenforstående måten å definere mellomgruppen på kan vi se hvor mange av Fredrikstads aleneboende innbyggere som kommer i denne gruppen. Dette er gjengitt i tabellen nedenfor. Tall senere enn 2019 er enda ikke tilgjengelige.



Figur 27: Antall aleneboende i mellomgruppen i Fredrikstad kommune, som hverken kan regnes som vanskeligstilte da de har inntekt til å leie en adekvat bolig, men ikke tilstrekkelig inntekt til å kunne kjøpe en adekvat bolig. Vi holder studenter utenfor. Figuren viser utviklingen i denne gruppen fra 2015 til 2019.

Vi har så langt gjort analysene av omfanget av mellomgruppen i Fredrikstad når vi bare ser på én-personshusholdninger. I praksis er det stor variasjon i husstandskategorier, og vi kan ikke uten videre generalisere etableringsutfordringer fra en én-personshusstand til andre husstandstyper. Innenfor rammen av dette prosjektet vil det føre for langt å se på alle mulige husstandskategorier. I stedet skal vi nøye oss med å se på en husstand med én voksen og ett barn under 18 år. Det gir et bilde av hvordan forskjellige husholdningssammensetninger påvirker analysen.

Øvre inntektsgrense er som vi beskriver ovenfor bestemt av inntekten som kreves for å betjene et lån på en arealnørmert bolig, mens nedre inntektsgrense er bestemt av inntekten som kreves for å leie en tilsvarende arealnørmert bolig og samtidig ha nok til annet nødvendig livsopphold slik SIFO anslår det. En utvidelse fra én til to husstandsmedlemmer vil øke arealnørmert og SIFO-satsene, slik at både øvre og nedre inntektsgrense må oppjusteres.

Vi legger til grunn en arealnørmert for to personer på 45 kvm, basert på tidligere forskning (Munkerud og Astrup, 2020). Økningen i SIFO-satsene vil avhenge av husholdningens ekstra medlem er barn eller voksen: For én voksen alene antar SIFO årsutgifter på 131 000, én voksen med ett barn 194 000, og to voksne 221 000 i 2019. Selv om antallet husstandsmedlemmer doubles (øker med 100 prosent) øker arealbehovet kun med 50 prosent og nødvendig livsopphold med 70 prosent for to voksne og 50 prosent for én voksen og ett barn. Grunnen til det er at det er betydelig stordriftsfordeler: Man trenger fortsatt kun én tv, én gressklipper, ett bad, og ett kjøkken, selv om husstanden går fra én til to medlemmer. Med andre ord er det betydelige fordeler å være to arbeidstakere sammen på boligmarkedet, mens det er vanskelig for en husholdning med én voksen og ett barn. De ekstra utgiftene vil sjeldent dekkes fullt av trygd eller barnebidrag.

Med utgangspunkt i utgiftsparameterne over kan vi regne ut øvre og nedre inntektsgrensen i mellomgruppen for én voksen og ett barn, og sammenligne dem med inntektsgrensene for én-personshusstander.

Tabell 5: Øvre og nedre inntektsgrense for mellomgruppen for én-personshusholdninger og husholdninger med én voksen og ett barn under 18 år. Tredje rad angir hvor mange husholdninger det er i husholdningstypene som bor i leide boliger, da bare leietakere er i mellomgruppen. Prosentandelen angir andel av alle husholdningene i utleieboliger som har den oppgitte husholdningstypen. Den siste raden angir hvor mange individer det var som hadde denne husholdningstypen og som var i mellomgruppen i 2019. Prosenttallet her angir hvor stor andel av alle leietakere i husholdningstypen som er i mellomgruppen. Kilde: Microdata.no.

Husholdningstype	Én voksen	Én voksen + ett barn
Øvre inntektsgrense	433 938	647 874
Nedre inntektsgrense	322 205	480 275
Husholdninger	4448 (32 %)	1770 (13 %)
Husholdninger i mellomgruppen	1928 (43 %)	557 (31 %)

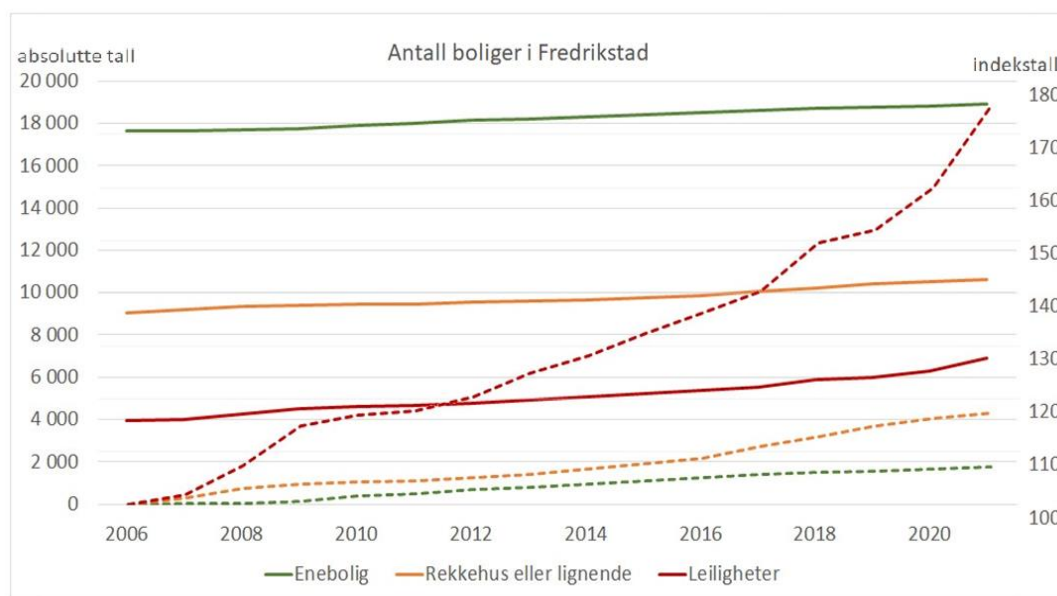
Tabellen over viser at husholdningssammensetning er viktige når man vurderer bostedsmuligheter. En single med inntekt på 450 000 er over den øvre inntektsgrense, men hvis vedkommende blir aleneforsørger vil vedkommende havne under den nedre inntektsgrense for mellomgruppen for én voksen med ett barn: Plutselig risikerer vedkommende problemer med å finne en adekvat leiebolig, langt mindre kjøpe en bolig av rimelig størrelse for sin husholdning. Tabellen viser også betydning av stordriftsfordeler for etablering i boligmarkedet. To single i mellomgruppen med en inntekt på eksempelvis 350 000 vil ha betydelig utfordringer med å komme inn hver for seg, men vil klare det sammen. Tabell 6 under angir noen demografiske kjennetegn ved personer i disse to husholdningstypene som er i mellomgruppen.

Tabell 6: Innvandringsstatus og alder i mellomgruppen. For husholdninger i mellomgruppen med én voksen og ett barn oppgir tabellen tallene for den voksne. Kilde: Microdata.no.

Husholdningstype	Enslige	Eneforsørgere
Født i Norge med to norskfødte foreldre	1626 (66 %)	251 (44 %)
Innvandrere	621 (25 %)	150 (26%)
Norskfødte med innvandrerforeldre	67 (3 %)	107 (19 %)
Andel under 26 år	16 %	5 %
Alder 26 til 35	21 %	34 %
Alder 36 til 67	58 %	61 %
Andel over 67 år	5 %	0 %

5 Boligbygging i Fredrikstad

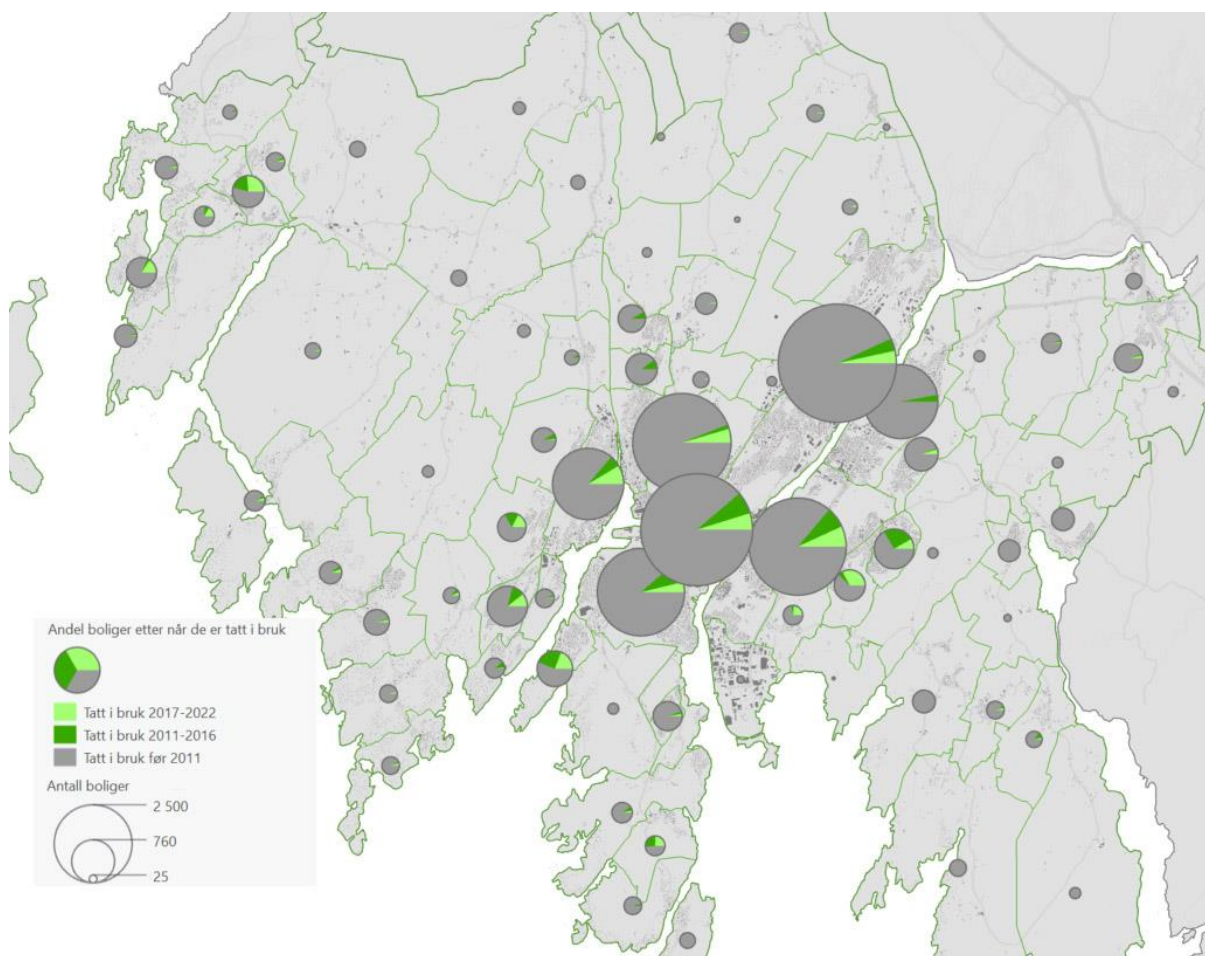
Fredrikstads stadig voksende befolkning møtes med stadig flere boliger. Særlig i de siste årene har det vært en særlig rask vekst i antall leiligheter, mens de andre boligtypene vokser mer moderat, som vist i Figur 28.



Figur 28: Antall boliger i Fredrikstad pr år. De heltrukne linjene viser absolutte tall, altså hvor mange boliger det finnes av hver type per år. De stiplede linjene viser indekstall, der verdien i 2006 er satt til 100 og verdien i de påfølgende årene viser prosentvis vekst siden 2006. Kilde: SSB.no.

Til tross for den store veksten i antall leiligheter er det fremdeles en klar overvekt av eneboliger, med også mange rekkehus og lignende som vist på Figur 13, kartet over boligtypefordelingen i kommunen.

Figur 29 på neste side viser hvor de nye boligene bygges. Kartet antyder at det er en viss byspredning, der de tilstøtende områdene øst og vest for Fredrikstad sentrum og rundt Langøyveien ned mot Glufsa har fått mange nye boliger. I resten av kommunen er boligbyggingen stort sett på nivå med det som skal til for å erstatte boligene som må skiftes ut med tiden. Av 2045 nye boliger registrert tatt i bruk i perioden 2017 til februar 2022 var 945 (46 prosent) innenfor fire kilometer fra Fredrikstad togstasjon. Figur 32 viser hvilket område dette gjelder, og gir mer informasjon om hvilke deler av kommunen som er godt knyttet opp til transportnettet.

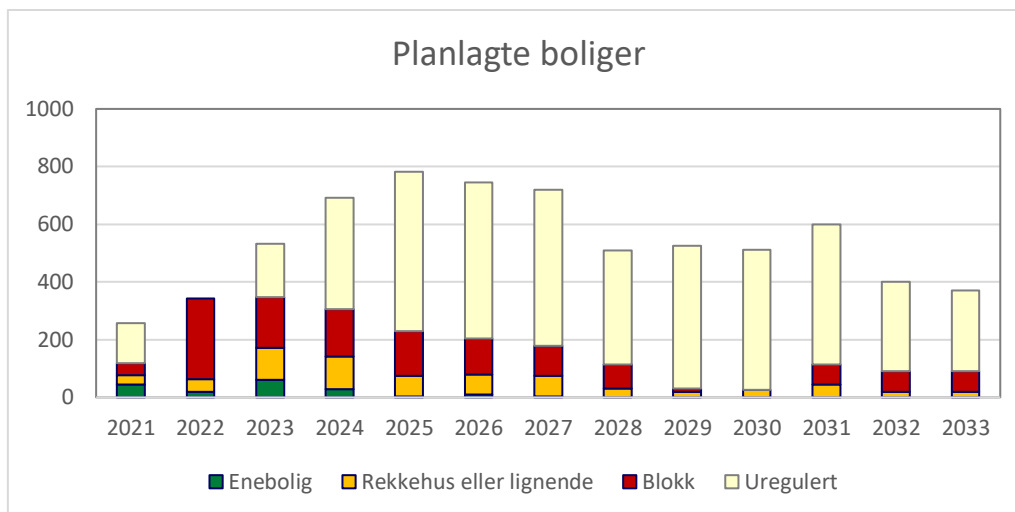


Figur 29: Boligbeholdningen i grunnkretser etter hvor lenge det er siden de er tatt i bruk, slik dette er registrert i matrikkelen. Grunnkretsene i Fredrikstad tettsted er slått sammen til syv regioner: Sentrum, sentrum nord, nordsiden og sørsiden av glommavassdraget, gamlebyen og området rundt, nordre Kråkerøy, og Gressvik. Kilde: Ambita.no.

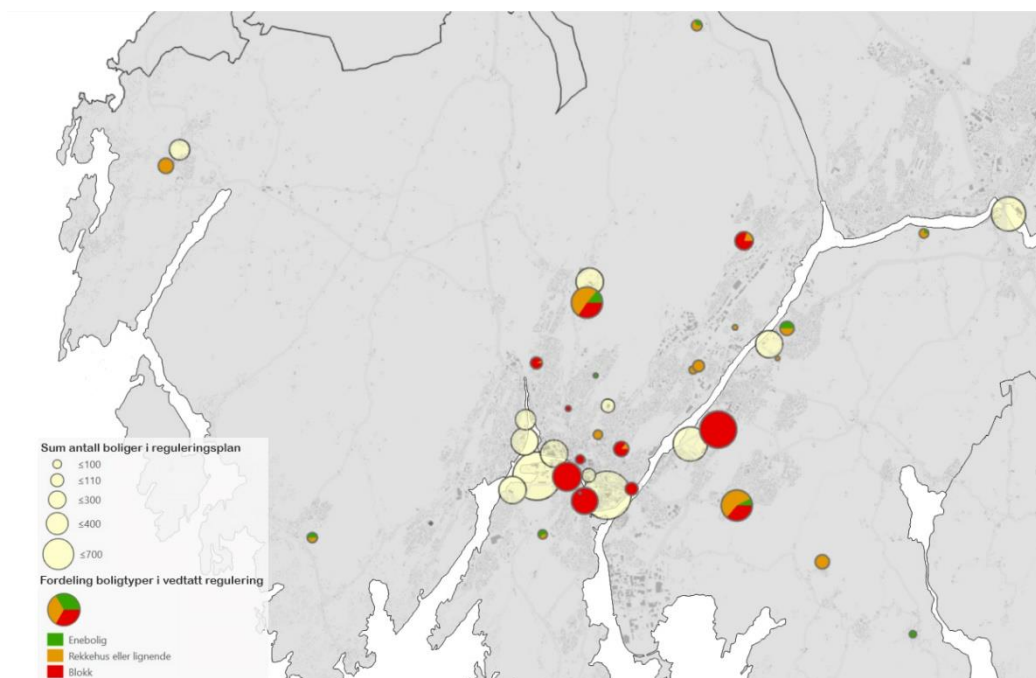
5.1 Planlagte boliger

Det ligger mange nye boliger regulert inn i Fredrikstad kommunes reguleringsplaner. I begynnelsen av 2022 var det omtrent 2200 boliger i vedtatte reguleringsplaner som skulle bygges framover, og nesten 5000 boliger i ikke ferdigstilte planer. Figur 30 viser hvor mange og hva slags typer boliger disse reguleringsplanene legger opp til, mens Figur 31 viser hvor de planlagte prosjektene ligger. Figurene viser kun vedtatte reguleringsplaner. De ikke-vedtatte planene er vist som lysegule topper på søylene, for å indikere antall nye boliger som vil komme, men altså uten å spesifisere boligtypen.

Prosjektene er i hovedsak lokalisert i sentrum og langs de store trafikklårene. Når vi sammenlikner med prisbildet som er diskutert i kapittel 4.2 og spesielt i Figur 26 ser vi at majoriteten av nye boliger kommer i de høyst prisede områdene i sentrum. Prosjektene vil utvide boligdelen av sentrum og i praksis vil de også oppgradere uteområdene der de ligger: Som tidligere antydnet er fortetting og transformasjon i sentrumsområder kostbart, blant annet fordi de offentlige rommene må ha urbane kvaliteter som fortau, belysning, sykkelfelt og møteplasser som torg, parker og grøntdrag. Ikke alle prosjektene ligger i sentrum. Dersom tilgjengeligheten til kollektivtransport er vanskelig, kan en kommunal godkjenning av prosjektet møte motstand fra statsforvalteren.



Figur 30: Antall boliger i vedtatte og påbegynte reguleringsplaner etter når boligene skal være ferdigstilt.

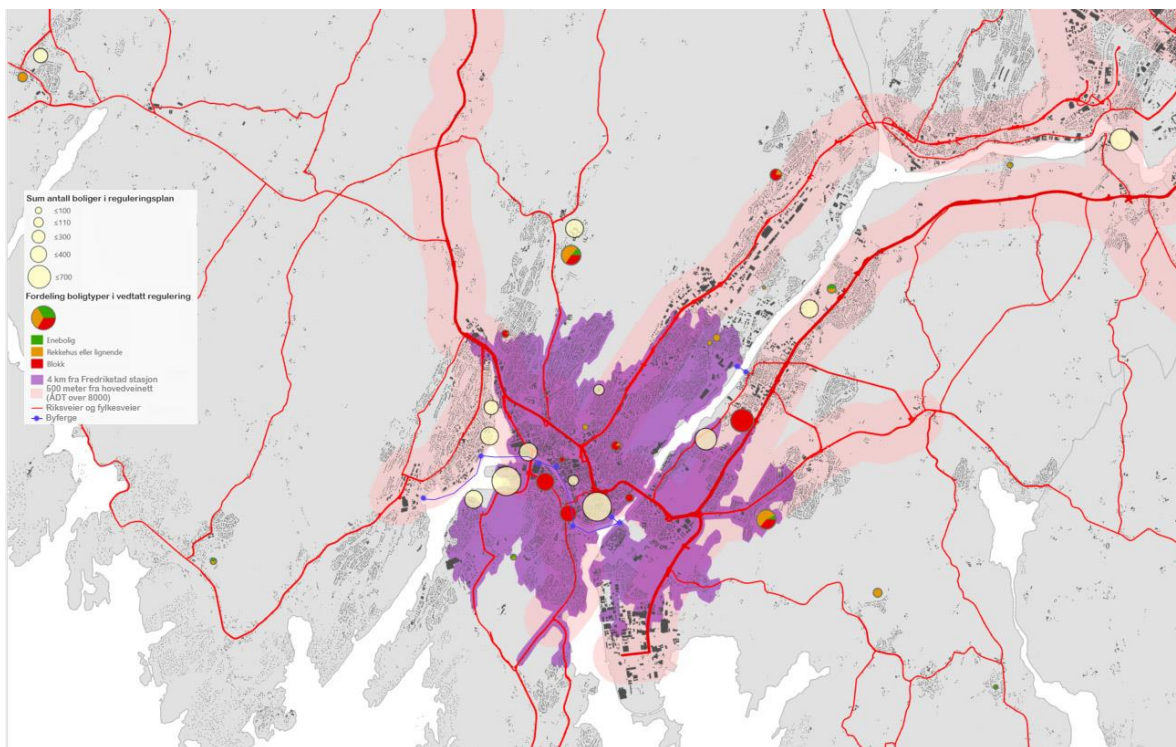


Figur 31: Hvor nye boligprosjekter planlegges.

5.1.1 Mobilitet og boligbygging

For at Fredrikstad skal nå målene i kommuneplanen om å hindre byspredning, nullvekst i personbiltrafikk, og ta vare på naturresurser og jordbruksland er det viktig at hovedtyngden av nye boliger kommer innenfor den eksisterende bystrukturen og i nærheten av eksisterende infrastruktur. Figur 32 og 33 viser i hvilken grad de planlagte boligprosjektene ligger tilgjengelig for den eksisterende mobilitetsinfrastrukturen. Områdene med kort gangavstand til Fredrikstad stasjon og rundt fergeleiene kan særlig vurderes for mer intensiv arealbruk. 2500 av de ikke-vedtatte og omtrent 1400 av de vedtatte boligene ligger i reguleringsplaner der i hvert fall en del av planen er innenfor 4 kilometers gange til jernbanestasjonen. Figurene burde også sees i

sammenheng med Figur 29 over hvor det har blitt bygget boliger de foregående fem og ti årene: Mye av denne boligbyggingen har funnet sted langt unna det eksisterende mobilitetsnettverket.



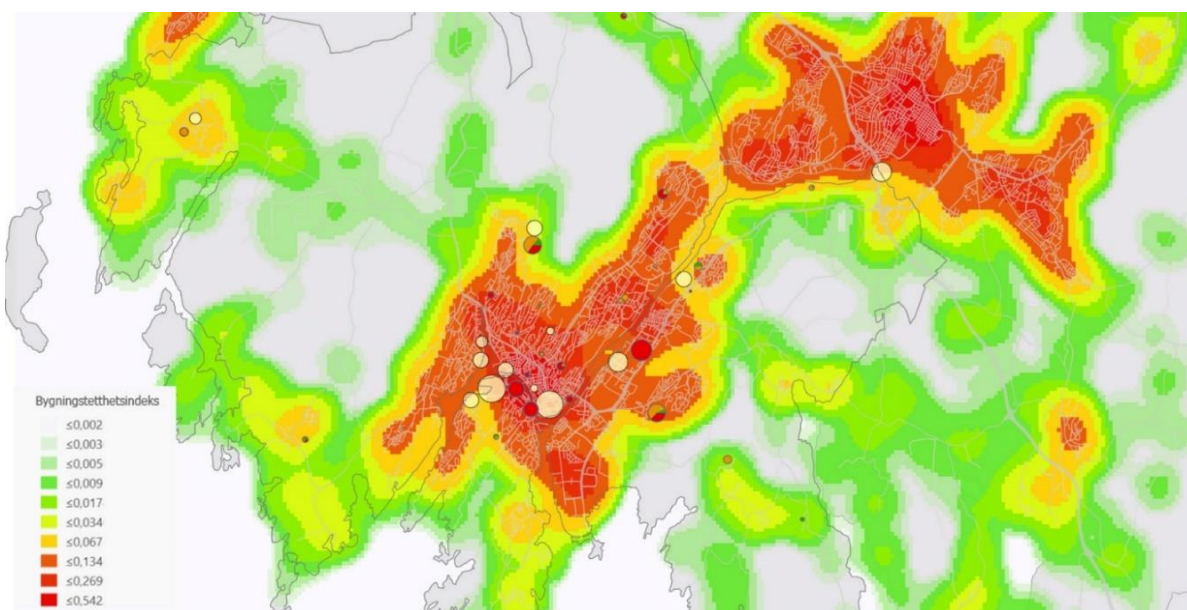
Figur 32: Planlagte boligprosjekter og mobilitet. Det lilla området er fire kilometer langs gangbare veier fra Fredrikstad togstasjon, altså omtrent tre kvarters gange eller et kvarters sykling. De røde veiene er riks- og fylkesveier. De viktigste av disse har markert en lyserød sone langs seg på 500 meter eller omtrent seks minutters gange. De «viktigste» er her definert som veier med over 8000 daglige bilpasseringer i gjennomsnitt over et år, og er også de veiene som per nå har noen av de viktigste bussrutene. Fergerutene er markert i blått. Kilder: Statens vegvesen for trafikkdata, Fredrikstad.kommune.no for ferger.



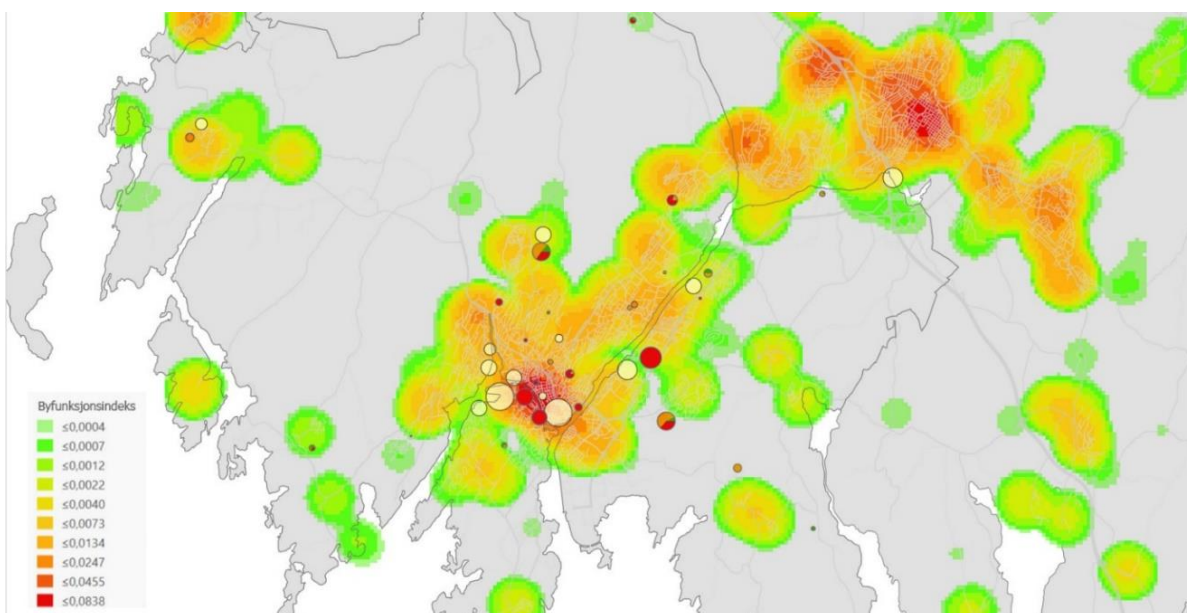
Figur 33: Planlagte boligprosjekter og mobilitet i Fredrikstad sentrumsområde. Det lilla området avgrenser omtrent hvor langt man kan gå på ti minutter langs veier fra jernbanestasjonen.

5.1.2 Fremtidig byspredning?

Fredrikstad kommune har ambisjoner om at store deler av boligveksten fremover skal skje innenfor den eksisterende bystrukturen. Dette bidrar både til å bevare dyrkbar mark og naturressurser utenfor byen, og sentraliserer kunder og arbeidstakere rundt der det er arbeidsplasser, service og andre tilbud. Figur 34 og 35 under angir hvor de planlagte boligprosjektene fremover ligger i forhold til den eksisterende bygningsmassen og byfunksjoner som handel, kultur, utdanning, helsetjenester utenom omsorgsboliger, og restauranter. For å hindre byspredning og redusere transportbehovet er det særlig viktig at nye prosjekter er i nærheten av de eksisterende sentrene. Dette sammenfaller i stor grad med mobilitetshensynene i forrige seksjon.



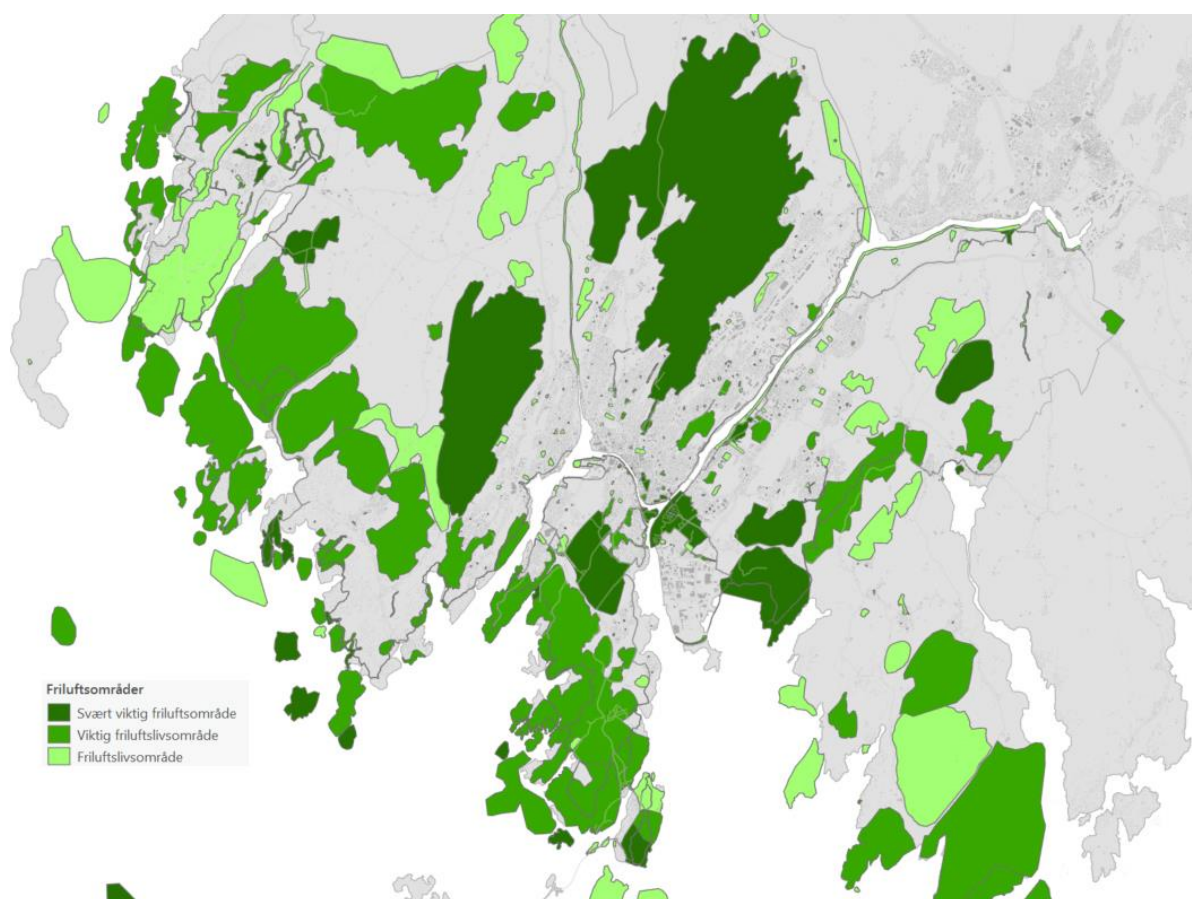
Figur 34: Tetthet av antall kvadratmeter registrert bygningsmasse innenfor hundre meter av hvert punkt. Tetthetstallene er regnet ut med kvadratisk kjernefunksjon som beskrevet i Silverman 1986, side. 76, ligning 4.5. Kartet viser også reguleringsplaner som er vedtatt eller under utarbeidelse. Kilde for bygningsmasse: Ambita.no.



Figur 35: Tetthet av antall kvadratmeter registrert bygningsmasse med *registrerte byfunksjoner* innenfor hundre meter av hvert punkt med planlagte prosjekter tegnet inn. Tetthetstallene er regnet ut som for Figur 34. Kilde for bygningsmasse med byfunksjoner: Ambita.no.

5.1.3 Naturmiljø

I en vurdering av hvor man skal bygge boliger i fremtiden utover de allerede vedtatte planene er det viktig å se på kommunens grøntstruktur. Det er negativt for byen dersom fremtidige byggeprosjekter medfører at disse verdiene bygges ned eller forringes. Områdene er verdifulle for boligprosjekter i sine nærområder, både i å styrke boligmarkedet og i å bidra til folkehelsen. Disse hensynene kan i noen prosjekter være motstridende og må veies opp mot hverandre når man vurderer mulige prosjekter tett innpå friluftsområdene. Kommuneplanens i Fredrikstad legger særlig vekt på å ivareta arealene langs elver og kyst for mennesker og naturen, og beskytte skog og dyrket mark.



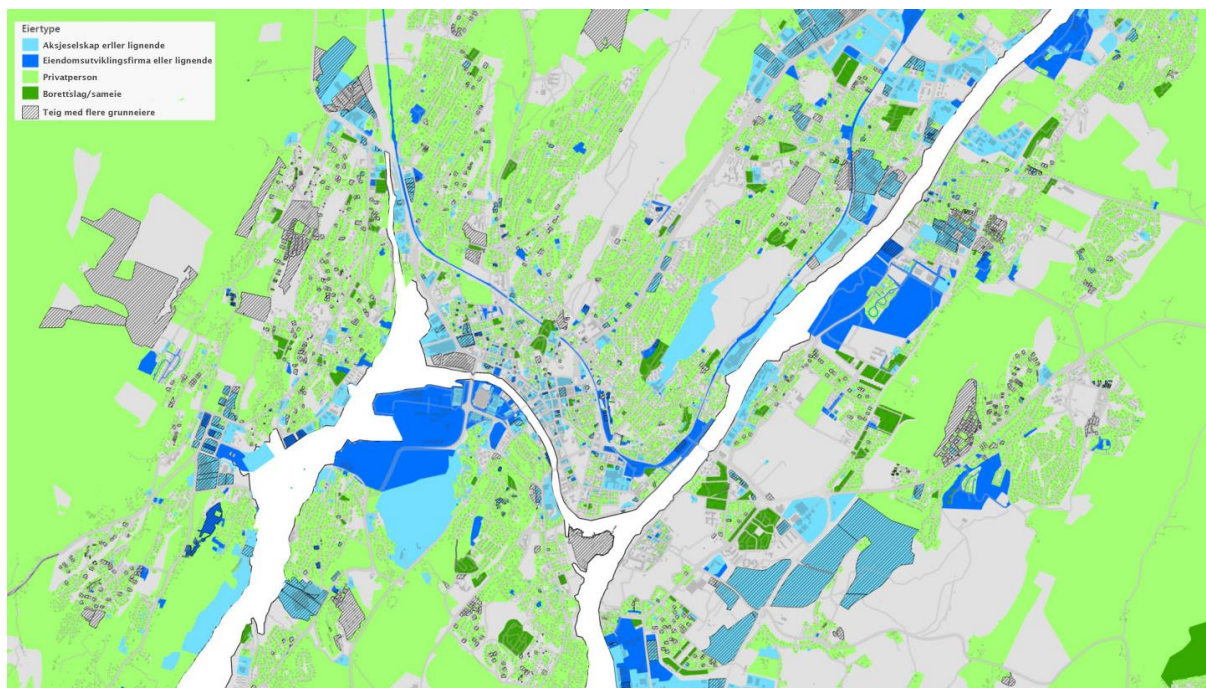
Figur 36: Friluftsområder i Fredrikstad. Kartet viser områder som er kartlagt og verdsatt etter metodikken i Miljødirektoratets veileder M98-2013. Viktige friluftsområder har typisk mange brukere, opplevelseskvaliteter, symbolverdi, kunnskapsverdier, spesielle funksjoner som adkomstsoner eller korridorer, og/eller egnethet for aktiviteter det ikke finnes alternativer for i området. Data er hentet inn og vurdert av Miljødirektoratet i 2016.

5.1.4 Grunneierforhold

Grunneierskap legger viktige premisser for utvikling av kommunen. Selv om det teknisk sett er mulig å ekspropriere mark for å bygge boliger i Norge er det tilnærmet aldri gjort, da den private eiendomsretten står sterkt. Unntaket er mindre grunnrettigheter som bruksrettigheter og servitutter som kan være lettere å ekspropriere eller ekstingvere. Dette medfører ofte problemer for utbyggere, da det kan være vanskelig å bygge ut et spredt utvalg eiendommer i et gitt område.

Spesielt i transformasjonsområder nær byer, der det er mest aktuelt å bygge dersom kommunen skal følge sin arealplan, er det gjerne mange grunneiere på små områder. Boligprosjektene her er også gjerne ganske store, ettersom det må et stort volum til før det er økonomisk mulig å omdanne

et eksisterende byområde til en mer effektiv utnyttelse. Det er derfor relevant å se på hvilke eiendommer som alt eies av utbyggere, som vist på Figur 37 .

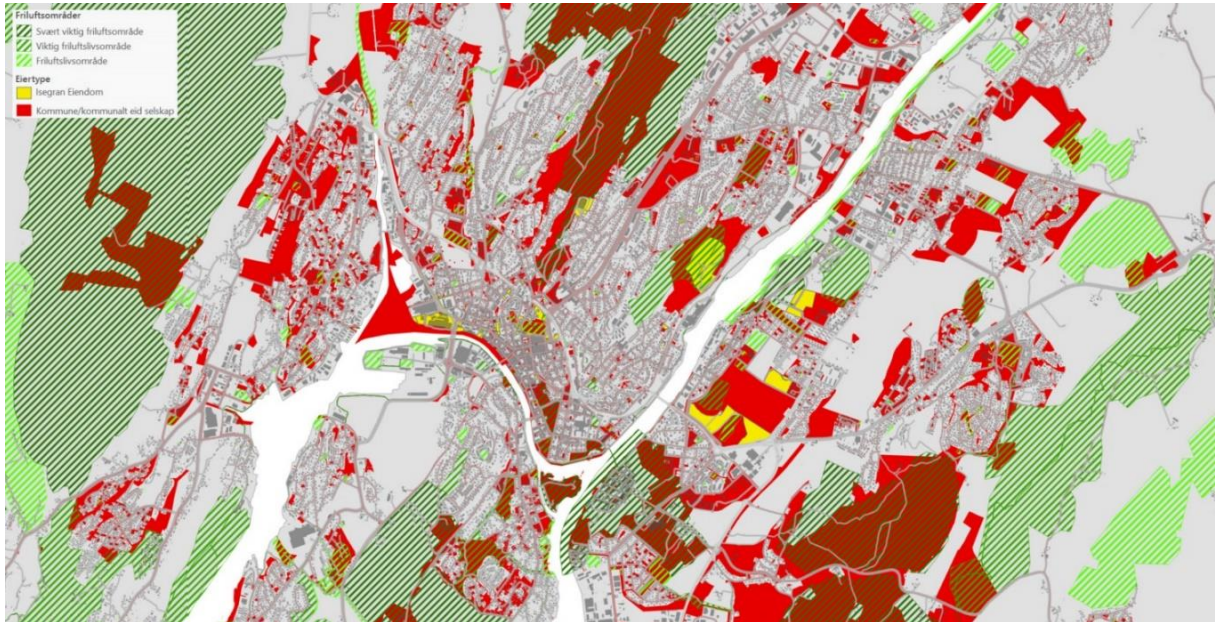


Figur 37: Typer av grunneiere. De mørkeblå områdene, teiger eid av eiendomsutviklere, anleggsfirmaer eller lignende, er basert på grunneierens næringstype, pluss selskaper som har «utvikling» i navnet. Det kan med andre ord være unøyaktigheter i kartet. Noen tomter eies reelt sett av eiendomsutviklere, men holdes i selskaper med andre registrerte formål som «utleie av egen eiendom». Det er heller ikke obligatorisk å rapportere salgsavtaler eller opsjonsavtaler av eiendom, og eiendomsutviklere kan ønske å utsette tinglysning av tomtekjøp til de har akkumulert alle tomtene i et område – blant annet for å unngå å drive opp prisen. Der utviklere kjøper tomter for å bygge boliger kort tid etter oppkjøp ønsker de ofte å ikke tinglyse kjøpet overhodet, men overføre direkte til slutteier for å unngå tinglysningsgebyr. Kartet viser også teiger registrert med borettslag og sameier. Disse eier typisk noe mer areal enn matrikkelen viser, da deler av gangveier og grøntdrag rundt borettslag ofte er umatrikulerte. Kilde: Ambita.no, og brønnøysundregisteret for næringstyper.

Dette kartet viser også tomter eid av selskaper som ikke er registrert som utbyggere, da disse gjerne kan være enklere å kjøpe for boligbygging enn tomter eid av privatpersoner, statlige organer, og stiftelser. Til tross for unøyaktighetene som hefter ved grunneierkartet viser det både store områder med en eier, og områder med sammensatt eierstruktur. I sentrumsområdene der det er store utbyggingsprosjekter planlagt ligger i områder med sammensatt eierstruktur. Erfaringsmessig er slike områder vanskeligere å utvikle nettopp fordi hver eier vil ha sin oppfatning om hvordan de vil bruke egen eiendom.

Fredrikstad kommune er ingen stor grunneier i områdene som er mest aktuelle for utvikling. Fredrikstad kommuner har imidlertid et selskap som er aktive innenfor eiendomsutvikling og eiendomsforvaltning. Isegran Eiendom er eier, kjøper, selger, eier, leier ut, utvikler, og forvalter kommunale tomter. Tomtene kommunen eier direkte eller indirekte kan være nyttige virkemidler for å nå kommunens målsetninger. Kommunen kan la sine tomter inngå i utbyggingsprosjekter for at de skal få direkte innflytelse over hva som bygges: mens kommunens innflytelse over byggeprosjekter vanligvis begrenses av plan- og bygningsloven, kan kommunen inngå privatrettslige avtaler som gir et vidt spekter av påvirkningsmuligheter i bytte mot grunnareal. Mye av kommunens eiendom er imidlertid bundet opp av de viktige friluftsområdene vist i Figur 36, eller veiarealer. Dette drøftes videre i seksjon 6.3 om plangjennomføring. Figur 37 på neste side viser kommunalt eide tomter, med arealer eid av datterselskapene til kommunens

eiendomsutviklingsselskap Isegran Eiendom markert i gult. Noen få ligger i sentrum, mens hoveddelen av eiendommene ligger i landbruksområder sør for Glomma. Områdene i sentrum er eksempler på områder som kan fortettes og hvor fortettingen bør gå «hånd-i-hånd» med oppgradering av gateløp, etablering av plasser og generell tilrettelegging for fotgjengere og uteopphold. Dette drøftes videre i seksjon 6.3 om plangjennomføring.



Figur 38: Kommunale tomter i sentrale Fredrikstad. Eierskap er hentet fra matrikkelen. De gule tomtene er eid av datterselskapene til Isegran eiendom, Fredrikstad kommunes heleide eiendomsselskap. Kartet kan inneholde unøyaktigheter fra matrikkelen. Kilde: Ambita.no.

6 Boligmarkedsutsikter og anbefalinger

Dette kapitlet drøfter utviklingstrekkene som er vist i de foregående kapitlene. Hensikten med gjennomgangen og kartleggingen er å vise trekk ved dagens boligmarked og forhold som vil påvirke utviklingen av markedet framover. Som det framgår av Figur 1 i innledningen vil både eksterne faktorer og kommunens politikk fremover ha stor påvirkning på hvordan markedet vil utvikle seg. De tre viktigste faktorene for å anslå etterspørselen av boliger fremover er 1) befolkningsutviklingen og fordelingen av husholdningstyper, 2) tilbudet i den eksisterende boligmassen og 3) nybyggingen. Boligmassen kjenner vi, og nybyggingen har kommunen en viss innflytelse over. Etterspørselen og spesielt veksten i etterspørselen er imidlertid beheftet med stor grad av usikkerhet.

For befolkningsframskrivninger har rapporten sett på framskrivningene til SSB og Fredrikstad kommunes egne, hentet fra analyseverktøyet KOMPAS. Den faktiske befolkningsutviklingen fremover vil påvirkes i stor grad både av store nasjonale og internasjonale trender, og av Fredrikstad kommunes egen boligpolitikk. Den økonomiske utviklingen i Norge i forhold til andre land, særlig i Europa, har stor innflytelse både på næringsutviklingen i kommunen, og på flyttestrømmer av arbeidsinnvandrere inn- og ut av kommunen. Ekstreme hendelser som krig og pandemi har, som vi har sett, påvirket både emigrasjon og immigrasjon og bostedspreferansene - spesielt blant yngre.

Fredrikstad kommune har en ikke ubetydelig påvirkningskraft på befolkningsveksten gjennom volumet av og type boliger som bygges fremover. Boligmarkedet i Fredrikstad henger spesielt tett sammen med Sarpsborg, og i stor grad hele Østfoldområdet. Som vist i Figur 25 har de fleste andre byene og tettstedene i regionen noe lavere boligpriser enn Fredrikstad, mens områdene nord for kommunen mot Oslo har betydelig høyere priser. Fredrikstad har viktige friluftsområder, som vist i Figur 36, og mange kulturminner og attraksjoner. I skrivende stund er det usikkerhet rundt når dobbeltspor på Østfoldbanen utvides til Fredrikstad. Det er imidlertid grunn til å forvente at togforbindelsen til resten av Østlandet gradvis vil forbedres mot 2035. Nytt dobbeltspor innebærer doubling av antall avganger og det vil redusere reisetiden mot Oslo. Dermed vil Fredrikstad kobles tettere på arbeidsmarkedet i Moss og Oslo. Alt dette gjør det nærliggende å se for seg at høy boligbyggingssrate vil tiltrekke seg flere mennesker fra andre deler av bolig- og arbeidsmarkedet der Fredrikstad inngår, både områdene sør og øst for Fredrikstad, men også nordover. Bedre forbindelse til Oslo vil også knytte Fredrikstad tettere til hovedstadsområdet, og gjøre det mer attraktivt å bo i Fredrikstad, særlig i områder i gang- og sykkelavstand til stasjonen. Det blir enklere å være dagpendler.

Kommunen har opplevd betydelig prisstigning på boliger. Dette taler i seg selv for at kommunen bør tilrettelegge for relativt kraftig boligbygging. Kombinasjonen av Fredrikstads lokalisering i bo- og arbeidsregionen og utsikter til bedre togforbindelse gjør det imidlertid usannsynlig at kommunen vil klare å bygge seg til lavere priser. Volum og tempo i nybyggingen vil påvirke gradienten i prisstigningen. Selv om det er usannsynlig at Fredrikstad vil kunne bygge seg til lave boligpriser vil lav byggetakt kunne føre til prisgalopp, så kommunens bolig målsetninger vil fremdeles kreve mye bygging framover, men tiltak som hjelper folk inn på boligmarkedet kan være nødvendig.

Det er utenfor rammene av rapporten og gi klart definerte tall på hvor mange og hva slags boliger kommunen burde legge opp til framover. Kommunen anslår å trenge omtrent 5.000 nye boliger fram mot 2035, forutsatt at befolkningsveksten blir på om lag 10.000 personer slik kommunens prognose viser. Med en befolkning i privathusholdninger på 81.867, og 38.212 privathusholdninger,

får man 2,14 personer per privathusholdning i 2021. Da er beboere i omsorgsboliger holdt utenfor. Dette er på nivå med landsgjennomsnittet. Man kan i utgangspunktet tenke seg at man vil trenge i gjennomsnitt én ny bolig for hver 2,14 person befolkningen vokser. Med en befolkningsøkning på omtrent 6.400 mennesker slik SSB ser for seg fram mot 2035 betyr dette omtrent 3000 nye boliger. Med befolkningsveksten på omtrent 10.000 som kommunen ser for seg, som tar høyde blant annet for planlagt boligbygging, er det tilsvarende tallet 4673 boliger. Vi kan imidlertid forvente at antall personer per bolig vil synke fremover, hovedsakelig på grunn av at befolkningen eldes og at flere husholdninger blir enslige og flere er par uten hjemmeboende barn. Som vist i Figur 7 har eksempelvis Moss en lignende alderssammensetning som hva vi kan forvente i Fredrikstad i 2035, og de har i gjennomsnitt 2,09 innbyggere per husholdning. Med en slik husholdningstetthet vil kommunen trenge omtrent 5700 nye boliger. Med andre ord virker kommunens estimat på 5500 boliger til å treffe bra, men det er stor usikkerhet knyttet både til befolkningen og husholdningstettheten i 2035, så tallene må sees på som veiledende. De store spørsmålene for Fredrikstad kommune er:

- Hva må til for at kommunen skal sikre et høyt tempo i nybyggingen, gitt arealbruksrestriksjonene som både kommunen selv har vedtatt og som nasjonale myndigheter forvalter?
- Hva må til for at også hushold med lavere inntekter kan etablere seg i Fredrikstad og at de som bor i uhensiktsmessige boliger kan re-etablere seg og oppnå en boligsituasjon som passer husholdet bedre? Dette er spesielt viktig for de eldste i kommunen.

6.1 Boligbyggingen

Gjennomgangen av vedtatte reguleringsplaner og planer under arbeid gjengitt i seksjon 2.5.1 tilsier at det er regulert inn omtrent 2200 boliger med ytterligere 5500 i de ikke-vedtatte planene. Med andre ord vil en veldig stor del av det beregnede boligbehovet dekkes dersom planene realiseres. Inn i dette må kommunen ta høyde for at den faktiske boligbyggingen i hvert prosjekt kan bli lavere, og at en del av prosjektene ikke planlegger produkter som markedet etterspør eller kommunen vil godta. Som vist i seksjon 5.1 er flere av de planlagte prosjektene et stykke unna eller helt på kanten av den eksisterende tette byen, og så langt unna byfunksjonene at de vil bidra til en markant økning i transportbehovet. Dersom kommunen skal etterleve sine målsetninger om god utvikling av Fredrikstad med minimal byspredning vil det være hensiktsmessig å legge til rette for ytterligere regulering i nærheten av bykjernen innenfor det eksisterende tettstedet. Kartene over mobilitet, Figur 32 og 33, peker ut områder nærme jernbanestasjonen, fergeleiene, og hovedveisystemet, som er relevante for tett utnyttelse. Prosjekter i andre deler av byen burde tilsvarende minimeres. Det vil imidlertid være vanskelig å nå kommunens boligpolitiske målsetninger uten en viss bygging utenfor sentrumsområdet.

Kartleggingen i kapitel tre støtter opp under utviklingen av å dreie boligmassen bort fra eneboliger og rekkehus, og over mot leiligheter. Den viktigste trenden i Fredrikstad fremover er veksten i andelen eldre, som typisk ønsker å flytte til nye, tilrettelagte leiligheter sentralt med lavt transportbehov (Sørvoll et al, 2020). Denne trenden gjelder nesten hele landet, og det er to delvis motstridende filosofier kommuner kan ha for hvordan de skal reagere på dette: å møte trenden med å tilrettelegge for flere leiligheter i sentrale strøk, eller å motvirke trenden ved å tiltrekke seg flere unge og barnefamilier med flere eneboliger og rekkehus. Fredrikstad har alt et godt utvalg av rekkehus og eneboliger i de fleste sentrumsnære nabolagene, som vist Figur 13. Å fortsette satsningen på leiligheter fremover vil dempe trykket på disse etter hvert som eldre som nå bor der

får gode alternativer, og det vil bedre boligmarkedsutsiktene til familier som er interessert i eksisterende rekkehus og eneboliger. Figur 12 viser at det er en markant trend, gitt gruppens ellers lave flyttehyppighet, at eldre flytter til leiligheter, og vi kan med stor sikkerhet si at denne trenden vil tilta ettersom andelen eldre og særlig i de øverste kohortene stiger, mens tilbudet av leiligheter i sentrumsnære deler av byen øker.

At kommunen fremover tilrettelegger for mange leiligheter i nærheten av bykjernen vil fort kunne medføre konflikter med deler av lokalbefolkningen. Høy tetthet kan skape skygge, blokkere utsikt, og utfordre byens identitet. Det er derfor særlig viktig at kommunen så tidlig som mulig planlegger *hvordan* fremtidige prosjekter i bynære områder skal utformes, slik at de både er arealeffektive og gir god arkitektur og gode fellesarealer tilbake til byen. Kommunal- og moderniseringsdepartementets rapport [Bokvalitet og høy tetthet](#) (2021) gir råd til kommuner for hvordan de kan klare dette. Den peker på viktigheten av stedegne løsninger, god dialog mellom planetat, befolkningen, og utbyggere, blandet arealbruk, gode fellesarealer gjerne på tak, og variert detaljering, utforming og materialbruk kombinert med fellestrekk i hovedform. De anbefaler at kommunen blir enige med utbyggere om utnyttelsesgrad og byggehøyder etter en løpende diskusjon om hvilke kvaliteter prosjektet bringer til byen, hva som er økonomisk mulig for utbyggere gitt forskjellige byggevolumer og krav til offentlige arealer fremfor å legge rigide føringer i kommune- og reguleringsplaner. Dette omtales av og til som at kommunen og utbygger *tegner og regner sammen*. Dette drøftes videre i seksjon 6.3 om plangjennomføring.

Det er imidlertid viktig at kommunen signaliserer tidlig at de vil kreve kvalitet og unngå massive volumer. Dette hjelper boligutviklere med å gi realistiske kalkyler for potensialet i de sentralt beliggende områdene. Det er også viktig for eksisterende grunneier slik at de også får en «realitetsorientering» i hva de kan forvente av avkastning ved «bedre og høyere utnyttning» av tomte. Sist, men ikke minst, er det viktig i forhold til utviklere og tomteeieres forventninger om hva de skal bidra med av oppgradering av fellesområder som plasser, parker og andre felles og allment tilgjengelige tiltak for lek og rekreasjon.

6.2 Å komme inn på boligmarkedet

Seksjon 4.3 gir en analyse som viser en klar økning i inntektskravet for å komme inn på boligmarkedet i Fredrikstad de seneste årene, også når vi korrigerer for inflasjon. Som vist i figur 27 var det omtrent 2000 én-personshusholdnigner og 550 husholdninger med én voksen og ett barn i 2019 i det vi kaller mellomgruppen: De som har leid bolig i de foregående tre åra og som falt mellom det vi ser på som minsteinntekten for å kjøpe en billig bolig på 30 kvadratmeter for single og 45 for to-personshusholdninger, og øvre grense for å kunne sees på som svakerestilte og derfor få startlån. Studenter er her holdt utenfor. Antall personer i mellomgruppen har økt de siste åra, og det er ingen grunn til å tro at den vil reduseres uten intervensjon fra kommunen, tvert om. Potensialet til å spare til bolig er svært forskjellig innad i denne gruppen. Vi har identifisert en problemkategori som ikke har foreldre som kan kausjonere for seg og som har langsiktige spareutfordringer, men allikevel har høye nok inntekter til å skaffe seg en tilfredsstillende leiebolig og sånn sett ikke kan regnes som vanskeligstilt.

Det er to fremtredende måter kommunen kan bidra til at denne gruppen kan minskes:

Mer liberal startlånpraksis: Vi finner at startlånsordningen kan være en effektiv måte å bidra til at mellomgruppen kan bli boligeiere.

Én ulempe ved en mer liberal – og dermed mer ekspansiv- startlånsordning er at kommune eksponeres mer for risiko knyttet til eventuell mislighold, dette til tross for at staten tar sin andel av risikoen ved denne type lån. Startlån er et rent etterspørsels-stimulerende tiltak som øker den totale etterspørselen etter eierboliger. For at økt bruk skal virke godt må markedets tilbudsside kunne dekke den økte etterspørselen.

Nye boligmodeller er den andre fremtredende måten kommunen kan skape et mer sosialt boligmarked. Delt eierskap og leie-til-eie er tiltak som reduserer inntektskravet for å komme inn på markedet.

Nye kjøpsmodeller gjør det mulig å komme seg inn på boligmarkedet uten å betale for en hel bolig. Både kommuner og private aktører senker terskelen for å komme inn på boligmarkedet med å tilby alternative boligkjøpsmodeller som del-eie og leie-til-eie. Disse gjør det mulig for personer som har tilstrekkelig inntekt for å betjene et lån, men som ikke når egenkapitalkravet, til å kjøpe en andel av boligen, leie den resterende delen av utbygger, og så kjøpe seg opp etter hvert som låneevnen eller formuen øker. Leie-til-eie tilbyr leiekontrakt med kjøpsopsjon på boligen etter en bestemt periode. Noen kontrakter har obligatorisk sparing, andre ikke (se Christiansen, u. d.). Leie-til-eie og del-eie tilbys av utbyggere. Kommunen kan invitere utbyggere til å tilby slike modeller for en andel av boligene som oppføres i privat regi, men kan ikke pålegge dette.

Flere større (og noen litt mindre) kommuner ser at det er behov for å supplere de kommersielle leie-til-eie og del-eie modellene med tilbud som bygger på samme prinsippet, men som går enda lenger ned i pris. Oslo, Trondheim, Bærum, Gjøvik og Tønsberg eksempler på kommuner som har realisert eller har ambisjoner om å realisere egne boliger for leie-til-eie eller rimelige, langsiktige/tidsubestemte utleieboliger for personer med betalingsevne som ikke klarer å komme inn på boligmarkedet (Bærum kommune v/ Rådmannen, 2017; Oslo kommune v/ Byrådet, 2019). Dette er en form for en ikke-kommersiell/ideell tredje boligsektor.

For Fredrikstad kan det være aktuelt å signalisere for utviklere at kommunen er positivt innstilt til prosjekter som involverer tiltak som gjør det lettere for personer med lav formue og/eller inntekt å komme inn på markedet. Boligbyggere med en klar sosial profil og som alt har satt i gang prosjekter med eie-til-leie, som OBOS og Fredensborg AS, kan inviteres spesielt til kommunen. Fredrikstads attraktivitet og vekstpotensialet gjør at kommersielle aktører som spekulerer i å lage nye ordninger som hjelper folk inn på boligmarkedet kan være særlig interessert i å utvikle byen. For eksempel i OBOS Bostart subsidierer OBOS en del av boligkjøpet mot at de har førsterett på å kjøpe boligen tilbake når den skal selges. Dette vil være mer aktuelt i en kommune som Fredrikstad der OBOS kan forvente økende interesse i boligmarkedet i fremtiden, enn der hvor etterspørselen etter boliger kan stagnere. Fredrikstad har en interesse av at slike aktører er kjent med kommunens boligplanlegging og ambisjoner fremover.

Både utleieboliger, leie-til-eie-konsepter og startlån binder kommunes midler opp i privatpersoners boliger. En viktig forskjell er at startlån gir folk muligheten til å delta selv på det frie markedet. De vil da ofte kjøpe brukte boliger i områder som er billigere. De fleste eie-til-leie-konseptene gjelder nye boliger som bygges for dette formålet. Det medfører på den ene siden at boligene er noe dyre i utgangspunktet. Det bidrar imidlertid til å styrke tilbudssiden, og med det føre til flere boliger. For Fredrikstad er det viktig å vite at de kan spille på alle tre modellene: En kommunal subsidiert «tredje sektor» gjerne helt eller delvis på tomter de selv eier; oppfordre til at utbyggere inkluderer nye etablerings-modeller i sine prosjekter; og liberal bruk av startlånsordningen. Alt vil bidra til økt eieretablering for hushold med ulik grad av lav inntekt, og bidra til at også disse kommer inn i et boligmarked som forventes å stige.

Parallelt med en politikk som beskrevet ovenfor er det imidlertid viktig at kommunen tilrettelegger for et høyt tempo i nybyggingen. Tiltak for å bedre plangjennomføring kan jevnt over forventes å redusere prisveksten, selv om det er begrenset for hvor mye reduksjon som kan oppnås. Fredrikstad er et attraktivt område for beboere i hele Østfold og er i økene grad knyttet opp mot bolig- og arbeidsmarkedet i Osloområdet. Lav og langsom boligbygging, særlig i kombinasjon med tiltak som øker etterspørselen etter bolig som startlån, vil imidlertid presse boligprisene enda høyere. Avsnittet nedenfor gir noen anbefalinger for å holde høyt tempo i nybyggingen.

6.3 Plangjennomføring

Lokale boligmarkeder dannes i møtet mellom etterspørsel og tilbud. På etterspørselssiden vil befolkningsvekst og preferanser spille inn. På tilbudssiden vil tilfanget av byggegrunn og reguleringskapasitet ha betydning for omfanget av nye boliger og dermed på prisutviklingen. Tilflytting og preferanser har kommunen begrenset innflytelse over, mens de har mer innflytelse over tilrettelegging av byggegrunn. Det viktigste kommunen kan gjøre her er å regulere nok tomter der det er økonomisk gjennomførbart å bygge. For at kommunen skal nå sine andre arealmål enn bare å bygge nok boliger, som å sikre fortetting med høy kvalitet både på bygninger og fellesarealer, er det imidlertid viktig at kommunen er varsom med tanke på hvor den regulerer, hvordan det reguleres og hvordan kommunen kan få eierne av regulerte områder til å stille disse tilgjengelig for boligbygging.

Et viktig virkemiddel kommuner kan bruke for å sørge for at planer gjennomføres med de kvalitetene kommunen etterspør er å gi utbygger forutsigbarhet om hva kommunen forventer at utbyggeren skal bidra med av oppgradering av infrastruktur og nye fellestiltak i området. Dette reguleres gjennom utbyggingsavtaler: Utbyggingsavtale-instituttet er regulert av plan- og bygningslovens kapittel 17. Loven spesifiserer hva kommunen kan bestemme at utbygger skal bidra med i forhold til veier og parker i planområdet, og at utbyggerens kostnader må stå i forhold til belastningen utbyggingen skaper for resten av kommunen.

I fortettings- og transformasjonsområder er det ofte en utfordring at planområdet har mange grunneiere og at disse har ulikt tidshorisont for når de utvikle sine eiendommer. I slike områder kan det derfor være en fordel at kommunen lager en full oversikt over alle offentlige rom som planlegges, hvilke kvaliteter de skal ha, og hva kommunen forventer at utbyggere skal bidra med. Dette gir både grunneiere, utviklere, og kommunen en viss forutberegnelighet for hvor store utgifter de vil få. Oslo kommune har i stadig større grad begynt å lage slike planer, som Veiledende Planer for Offentlige Rom (VPOR). Disse planene er foreløpig ikke juridisk bindende etter plan- og bygningsloven, men er nyttige styringsdokumenter for kompliserte byområder med mange grunneiere.

Der kommunen selv eier tomter i byggeområder har de et langt større handlingsrom. Figur 38 viser hvor dette gjelder. Så lenge kommunen er inne i et utbyggingsprosjekt som grunneier, har de omtrent de samme mulighetene som en privat aktør ville hatt. Noen kommuner går i partnerskap med eiendomsutviklere som har utbyggingskompetanse og som også kan bidra med egne tilstøtende tomter eller kapital, for å utvikle prosjekter med sterkere føringer på resultatet enn hva kommunen kan sikre gjennom en utbyggingsavtale. For eksempel arrangerer Sandnes kommunes tomteselskap prosjektkonkurranser der utbyggere kan foreslå boligprosjekter som bidrar til bymiljøet og til å skaffe billige boliger til førstegangskjøpere for tomter eid av kommunen (Sandnes Tomteselskap, U.D). Dersom tomteselskapet og kommunen liker planen selger de tomten, med en

avtale om at den skal utvikles og boligene skal selges etter spesifikasjonene i det foreslåtte prosjektet.

I hvilken grad tomter egner seg for plangjennomføring og hvilke virkemidler kommunen kan bruke avhenger av i hvilken grad kommunen og grunneieren er interessert i å utvikle der. Tabell 7 kategoriserer fem ulike typer tomter avhengig av om grunneier er lunken eller innstilt på utbygging på tomta, og områder der kommunen er uinteressert i utbygging i et område, der de kunne vært interessert, men bare om utbygger oppfyller strenge krav, eller der kommunen aktivt ønsker utbygging.

Tabell 7: Utbyggers og kommunens ulike posisjoner i et byggeprosjekt. Modellen kategoriserer utbyggingsprosjekter eller områder etter hvorvidt henholdsvis kommunen og utbyggere er aktivt interessert i utbygging. Matrisen forklarer hvorfor prosjekter stopper opp og hva kommunen kan gjøre til både å få prosjektet i gang og gi dem en ønsket profil.

	Kommunen er lunken	Kommunen stiller strenge krav	Kommunen ønsker utbygging
Utbygger er lunken til utbygging på en bestemt tomt	A) Foreløpig ikke lønnsomt prosjekt for utbygger, og kommunen prioriterer andre områder først.	B) Kommunen stiller for mange krav (utnyttelse, finansiering av infrastruktur). Utbygger vil først bygge på andre tomter som er mer lønnsomme. Kommunen må først foreta store investeringer for at prosjektet skal bli lønnsomt.	C) Reguleringsplanen kan bryte med etterspørselen i markedet eller den gir svak lønnsomhet i prosjektet. Det lønner seg for grunneier å fortsette nåværende virksomhet på tomten, uansett hvordan tomten utnyttes. Salgsprisene er for lave, gitt forventede byggekostnader og utbyggers bidrag til infrastruktur.
Utbygger ønsker utbygging på en bestemt tomt	D) Kommunen ønsker ikke å legge til rette for boligbygging/ befolkningsvekst. Kommunen ønsker utbygging andre steder i kommunen. Politisk villighet til å prioritere område ned. Kommunen bidrar ikke til områdeplan eller til å løse opp i situasjoner med mange grunneiere.	E) Igangsetting krever god balanse mellom oppstartskostnader for utbygger og kommunens forventninger. « <i>Tegne og regne sammen</i> ». Avsette ressurser for kommunen for å oppfylle sin del av rekkefølgekravene. Dersom kommunen vil se prosjektet i områdesammenheng: stille krav om felles regulering og/eller etablering av frivillig grunneiersamarbeid- bistand til grunneiersamarbeid kan være et alternativ for rask igangsetting. Kommunens egne behov, som etablerermodeller kan være særlig aktuelle her.	

Kartleggingene i kapittel 5 om planlagte boliger gir en viss indikasjon på hvor i Fredrikstad man kan finne de forskjellige typene av tomter. De mest aktuelle tomtene for utbygging, i tabellens seksjon E, har både et markedspotensial og er i et område der kommunen ønsker utbygging. Figur 26, kartet over eiendomspriser, gir en god indikasjon på hvor det kan være markedsinteresse for utbygging.

Utover boligprisene i et område er det verdt å huske på at grunneiere i forskjellig grad er interessert i å utvikle tomtene sine. Figur 37 viser noen kategorier av grunneiere. Der grunneieren er en eiendomsutvikler kan man både regne med at de er interessert i utvikling så snart prosjektet blir økonomisk lønnsomt, og at de aktivt planlegger utvikling. Andre private grunneiere, som firmaer i andre bransjer og privatpersoner, kan også gjerne være interessert i å bygge ut tomtene sine eller å selge til en eiendomsutvikler, men mange, særlig privatpersoner, kan ha personlige eller praktiske grunner til å ikke ville selge tomtene sine. Til slutt vil også den eksisterende arealbruken være en viktig premissgiver for hvorvidt, og eventuelt til hvilken gevinst, en grunneier er interessert i å bygge ut. Ingen av disse to siste faktorene kommer fram av denne rapporten, så det vil fremdeles være nødvendig å gå dypere inn på spesifikke tomter for å klart definere steder der det er grunneierinteresse for å utvikle.

Kartleggingen indikerer også hvor det kan være hensiktsmessig å fortette. Dette gjelder særlig områder nær transportknutepunkt, se kartene over mobilitet (Figur 32 og 33) og områder ved den eksisterende tette byen der det er mange byfunksjoner (Figur 34 og 35).

I tomter som faller under felt E i tabell 5, kan kommunen stille krav til utviklingen selv om de er positive til den. Her kan det for eksempel være aktuelt å «tegne og regne sammen» som beskrevet i [Bokvalitet og høy tetthet](#) (2021). Denne øvelsen krever at kommunen har en forståelse for utbyggernes økonomiske rammer, og hvordan forskjellige kommunale krav til utforming påvirker disse. På mange punkter vil kommunen og utviklere ha sammenfallende interesser: I den grad kommunens krav til utforming og fellesarealer styrker markedspotensialet til nybyggene vil det være lettere for utbyggerne å gjennomføre prosjektet innenfor de rammene kommunen legger.

Et hensyn som delvis strider imot konseptet om å spesifisere prosjektenes utforming og byggehøyder etter samtaler mellom kommunen og utbyggerne er forutberegnelighet. Det er hensiktsmessig at utbyggere har en god idé om hvor de kan forvente å få bygge og hvor mye på et tidlig tidspunkt, slik at de kan starte tidlig den ofte lange prosessen med å erverve tomter. Dersom kommunens planer antyder at boligbygging i et område vil gi en viss økonomisk gevinst, vil dette påvirke prisen når utbyggere kjøper tomtene. Dersom kommunen så senere legger føringer som reduserer inntekspotensialet for tomtene, for eksempel krav til at store deler av området må brukes til offentlige oppholdsarealer, vil det føre til uenigheter mellom kommunen og utbyggere, og ofte resultere i at byggeprosjektet må utsettes. Hensynet til forutberegnelighet for utbyggere og fleksibilitet til å utforme prosjektene i dialog mellom utbygger og kommunen lar seg forene dersom kommunale planer viser hvilket mulighetsrom det er for tomteutnyttelse i forskjellige områder, og hva grunneiere må belage seg på å forsørge dersom de skal få tillatt høye utnyttelsesgrader.

I 2021 sendte kommunal- og moderniseringsdepartementet ut et høringsnotat om forslag til endringer i plan- og bygningsloven om blant annet kommunenes virkemidler i fortetnings- og transformasjonsprosjekter (KMD, 2021). Endringene skal bidra til mer effektiv planlegging og gjennomføring av fortetnings- og transformasjonsprosjekter i byer og tettsteder, og et mer forutsigbart finansieringssystem for infrastrukturtiltak. Størrelsen på private kostnadsbidrag til nødvendig infrastruktur kan fastsettes ved hjelp av hensynssoner i kommuneplaner eller reguleringsplaner. Denne *områdemodellen* kan bli et viktig virkemiddel for Fredrikstad. Kommunene skal vurdere kostnadene av nødvendige tiltak til grå og grønn infrastruktur i et stort område, og fordele disse kostnadene mellom grunneiere med utviklingspotensialet i området. Disse vil da betale inn til kommunen om og når de bygger ut. Med andre ord vil kommunen kunne forskuttere utvikling av infrastruktur i et område på bakgrunn av bidragene utviklerne vil komme med når de en gang bygger ut. Det vil derfor være langt vanskeligere for en grunneier å spekulere i å utsette utbygging av tomten sin til kommunen og eventuelle andre grunneiere i samme område har bygget ut sine tomter og anskaffet den nødvendige infrastrukturen i området.

Dette forslaget er fremdeles under behandling, og det er uklart nøyaktig hvordan det endelige resultatet vil bli. Flere av høringspartene uttalte at forslaget i utgangspunktet var positivt, men at det la opp til at kommunene måtte beregne pris på infrastrukturtiltak flere år fram i tid med en presisjon som neppe er mulig, eller risikere å bli sittende igjen med store kostnadsoverskridelser. Fremover i arbeidet med boligplanen og kommuneplanens arealdel burde Fredrikstad kommune følge med på utviklingen på dette punktet. Kommunen kan også vurdere å søke på å få være en testkommune: Selv om forslaget ikke nødvendigvis er ideelt og mange av høringsinstansene har punkter der de ser for seg forbedringer er de fleste enige at endringsforslagene adresserer viktige problemer og er bedre enn de eksisterende juridiske virkemidlene for å gjennomføre kompliserte transformasjonsprosesser.

Fylkesplanen «Østfold mot 2050» tilgodeser regionen Nedre Glomma med en arealpott på 18 kvadratkilometer, som åpner for at kommunene kan bygge ned noe mark i utkanten av tettstedet. Planen spesifiserer hvor dette er tiltenkt. Denne potten skal fordeles mellom kommunene i regionen, men som følge av Fredrikstads store forventede befolkningsvekst vil kommunen kunne regne med at mye av denne potten kan brukes her. Å bygge mye i de arealene som planen åpner for går på bekostning av andre viktige hensyn i Fredrikstads kommuneplan og arealstrategi, men det vil også være til stor hjelp med å nå kommunens målsetninger for antall boliger og lavere priser.

I den grad kommunen ønsker å bygge utenfor den eksisterende byen burde denne veksten konsentreres så langt det lar seg gjøre: Om nye områder skal bygges ut burde de knyttes tett opp til den eksisterende mobilitetsinfrastrukturen som vist på Figur 32, og helst langs eksisterende eller sannsynlige fremtidige hovedårer for bussnettet. Å konsentrere ny bebyggelse i ett område vil både gjøre dette lettere å knytte området til sentrum enn om mange nye områder må forbindes, og gi flere og større byggeprosjekter som kan bære kostnaden av de nødvendige infrastrukturtiltakene.

Levekårskartleggingen 2020 (Fredrikstad kommune, 2020) deler opp kommunen i mindre statistiske deler, og peker på store forskjeller fra område til område. Flere av bydelene i sentrum og på vestsiden av Glommavassdraget nærme sentrum gjør det dårligere på flere målinger som arbeidsledighet, gjennomsnittlig husholdningsinntekt, og andel sosialhjelpsmottakere. Dette er også deler av byen med et stort markedspotensial, som vist i Figur 26. Dette åpner for å bruke veksten fremover for å løfte disse områdene, da nye prosjekter kan bringe med seg ny infrastruktur og lage attraktive fellestiltak. Mange tomter i disse områdene er i felt E) i Tabell 7, der både kommunen og grunneier er interessert i å få til utbygging, som er en forutsetning for flere av kommunens virkemidler. Kommunen kan gå sammen med grunneier og bruke dialog og utbyggingsavtaler for å skape gode boområder med høy utnyttelse. Ettersom også mange mennesker leier i disse delene av byen er det en fare for at områdene gentrifiseres ved at hushold med lave inntekter flytter ut og hushold med høyere inntekter flytter inn. For å unngå at betalingssvake grupper vil presses ut av denne delen av byen er det viktig å sikre at disse områdene har en sosial profil – blant annet gjennom at kommunen tar i bruk de boligpolitiske tiltakene som er beskrevet ovenfor.

Som nevnt ovenfor i denne seksjonen har kommunen muligheten til å inngå utbyggingsavtaler om at kommunen eller andre aktører skal kunne forhåndskjøpe boliger i et prosjekt når det er ferdigstilt. Disse skal kjøpes til markedspris. Slike avtaler kan imidlertid inngås umiddelbart etter reguleringsplanen er godkjent, mens boligen fremdeles bare eksisterer på tegnebrettet. Når markedsprisen beregnes på avtaletidspunktet legger man til grunn en viss prisvekst, men typisk ikke at dette og andre prosjekter i området vil løfte hele nabolaget. Kommunen vil da dra nytte av en del av prisstigningen mellom tidspunktet når de inngår utbyggingsavtalen med utbyggeren, og tidspunktet når prosjektet ferdigstilles. Slik kan kommunen skaffe boliger i områder som fort vil bli for dyre for store deler av befolkningen, og bidra at flere sosioøkonomiske grupper inkluderes i bytransformasjonen.

Referanser

- Astrup, K. C., & Monkerud, L. (2021). Den økonomiske fordel av overgangen fra leie til eie for utsatte husstander. NIBR-rapport 2021:5. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet.
- Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E., & Aarland, K. (2015). Kommunenenes praktisering av startlånsordningen—effekter av den nye forskriften. NIBR-rapport.
- Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E., Barlindhaug, R., & Aarland, K. (2014). Hva er god startlånspraksis? Kommunenenes praksis før forskriftsendringen. NIBR-rapport.
- Bramley, Glen. "Housing market models and planning." *The Town Planning Review* (2013): 9-35.
- Bærum kommune v/ Rådmannen. (2017). Kommunal politikk for rimelige boliger - oppfølging av vedtak JournalpostID 17/235773.
- Christiansen, I. M. (forventet publisering 2022): Inn på boligmarkedet? Analyse av nye boligkjøpsmodeller for mellomsjiktet.
- Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Skjeflo, S. W., & Westberg, N. B. (2017). Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler. Vista Analyse: Oslo.
- Fredrikstad kommune (vedtatt 2018): Kommuneplanens samfunnsdel, Fredrikstad mot 2030. https://www.fredrikstad.kommune.no/globalassets/dokumenter/planer/overordnede/kommuneplan_samfunnsdel---vedtatt-av-bystyret-.pdf
- Fredrikstad kommune, 2020: Levekårskartleggingen 2020. <https://www.fredrikstad.kommune.no/globalassets/dokumenter/kmb/barekraftig-samfunn/levekår/levekårskartleggingen-2020.pdf>
- Hurdalsplattformen, 2021. <https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>
- IMDi, 2022: Kommunene blir bedt om å bosette 35 000 flyktninger i 2022. <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/kommunene-blir-bedt-om-a-bosette-35-000-flyktninger-i-2022/>
- Jardar Sørvoll (red.), Lars Gulbrandsen, Viggo Nordvik, Marit Ekne Ruud, Hans Christian Sandlie, Ragnhild Skogheim og Guri Mette Vestby (2020): Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer. NOVA-rapport 5/20.
- Johannessen, T. (2019). Politikk, marked og Foreldrebanken. Tidsskrift for boligforskning, 2(1), 46-49. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2019-01-04>
- Johannessen, K., Astrup, K., & Medby, P. (2013). Unges etablering på boligmarkedet—er stigen trukket opp? (NIBR-rapport 2013:22). Norsk institutt for by-og regionforskning
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020: Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021-2024. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024/id2788470/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021. Høringsnotat: Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv. Høringsfristen er 1. november 2021. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/alminnelig-horing-av-forslag-til-endringer-i-plan-og-bygningsloven-fortetting-transformasjon-utbyggingsavtaler-mv/id2864252/>
- Lindquist, K.-G., & Vatne, B. H. (2019). Husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet. Tidsskrift for boligforskning, 2(1), 6-22. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2019-01-02>

- Lund, A. (2018). Den norske sykepleierindeksen. Tidsskrift for boligforskning, 1(1), 67-73. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2018-01-05>
- Mamre, M. O. (2021). Boligkjøpekraften til en representativ lokal førstegangskjøper. Tidsskrift for boligforskning, 4(1), 7-27. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2021-01-02>
- Monkerud, L. C., & Astrup, K. C. (2020). Eierskapspotensialet blant lavinntektshusstander—en undersøkelse av mulighetsrommet i startlånsordningen. NIBR-rapport 2020:7. OsloMet.
- Monkerud, L. C., Astrup, K. C., & Nordvik, V. (2018). Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet. NIBR-rapport 2018:19. OsloMet.
- Nordvik, V. (2010). Vanskeligstilte på boligmarkedet. I Sandlie, HC (red.) Bolig og levekår i Norge 2007. NOVA rapport nr. 2/10.
- Nordvik, V., & Astrup, K. C. (2020). Inntektsdynamikk og bostøtte. NOVA-notat nr 2/20. OsloMet.
- Nordvik, V., Sørvoll, J., & Astrup, K. C. (2021). Hvem er vanskeligstilte på boligmarkedet? Boligsosialt arbeid. Kapittel 4. s. 71-88. Universitetsforlaget.
- Oslo kommune v/ Byrådet. (2019). Byrådssak 145/19 Nye veier til egen bolig.
- Revol, M. (2019). Færre Unge kjøper bolig (SSB Analyse 2019/23: Unge på boligmarkedet). Statistisk sentralbyrå.
- Sandnes Tomteselskap, U.D.: Sandnesmodellen. <https://www.sandnes-tomteselskap.no/om-oss/sandnesmodellen>. Hentet 25.03.2022.
- SIFO (2022). Referansebudsjett. <https://www.oslomet.no/om/sifo/referansebudsjettet>
- Thorsen, L. R. (2017). Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?
- Vrålstad, S. (2014). Vanskeligstilte på boligmarkedet. Barnefamilier særlig utsatt på boligmarkedet. SSB. <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-ogpublikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet>.



Rapport – Organisering av formålsbygg

Vedtatt av
.....

Dato
18.12.2025



Innhold

1 Innledning	2
1.1 Bakgrunn og formål	2
1.2 Datagrunnlag	2
2 Nåværende organisering	2
2.1 bakgrunn for omorganiseringen.....	2
2.2 Organisasjonsstruktur.....	4
2.3 Virksomhetenes formål og organisering (formålsbygg)	5
2.4 Finansieringsmodell og økonomi	5
2.5 Virksomhetens eiendomsporteføljer	6
2.6 Nåværende resultater og status	7
2.7 Fredrikstad kommunes eiendomsportefølje og økonomi.....	7
2.8 Pågående utviklingsarbeid og framdrift	8
3 Beskrivelse av ulike modeller for selskapsorganisering	8
3.1 Kommunalt Foretak - KF.....	9
3.2 Aksjeselskap - AS.....	9
3.3 Interkommunalt selskap - IKS.....	9
4 Kommunal organisering av eiendomsområdet – hovedtrekk, utvikling og eksempler	10
4.1 Kommunal virksomhet (dagens organisasjon).....	10
4.2 Interkommunalt samarbeid	11
4.3 Selskapsorganisering: Kommunale foretak (KF) og aksjeselskaper (AS)	11
4.4 Tilbakeføring til kommunal virksomhet– trender og årsaker	11
5 Husleiemodeller som forutsetning	12
6 Samlet vurdering	14
6.1 Tabell: Oppsummering av hovedfunn.....	15
6.2 Kommunedirektørens anbefaling.....	16
7 Kilder	17

1 Innledning

Rapporten gir en redegjørelse for dagens organisering av forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens formålsbygg, alternative organisasjonsformer og vurderer konsekvensene av disse. Rapporten bygger på dokumentanalyse, erfaringer fra andre offentlige etater og kommuner.

Valg av organisasjonsmodell har stor betydning for styring, økonomi, faglig kvalitet og samhandling med øvrige tjenester, og er derfor en strategisk beslutning med langsiktige konsekvenser.

Gjennom rapporten belyses styrker og svakheter, fordeler og utfordringer ved alternative løsninger som kommunalt foretak, aksjeselskap og interkommunalt samarbeid samt hvilke forutsetninger som vil ligge til grunn.

1.1 Bakgrunn og formål

Rapporten svarer ut verbalvedtak i sak 251/24 - Budsjett 2025 og økonomiplan 2025-2028 på vegne av formålsbygg.

Formålet med rapporten er å gi en redegjørelse for dagens organisering av forvaltning av formålsbygg, vurdere relevante alternative organisasjonsformer og analysere konsekvensene av disse. Rapporten danner kunnskapsgrunnlaget for bystyrets behandling.

1.2 Datagrunnlag

Rapporten bygger på en kvalitativ gjennomgang av flere kilder for å gi et helhetlig kunnskapsgrunnlag. Arbeidet er basert på gjennomgang av politiske vedtak, styringsdokumenter, interne rapporter, samt økonomiske nøkkeltall. Det er innhentet erfaringsbasert kunnskap fra interne fagmiljøer og ledelse, og vurderingene er supplert med eksempler fra andre kommuner for å belyse fordeler og utfordringer ved ulike organisasjonsmodeller. Datagrunnlaget består dermed av dokumenter, driftsdata og sammenligningsgrunnlag fra eksterne kilder, kombinert med faglige vurderinger. Denne tilnærmingen gir et bredt og praktisk orientert grunnlag for analysen, men er ikke basert på systematiske spørreundersøkelser eller avanserte statistiske metoder.

2 Nåværende organisering

2.1 bakgrunn for omorganiseringen

Fredrikstad kommune gjennomførte i 2024 en omfattende omorganisering for å tilpasse seg økonomiske utfordringer, samfunnstrender og krav til effektivisering. Målet var å skape en mer robust organisasjon som kan levere gode tjenester med strammere økonomiske rammer og møte fremtidige behov. Omorganiseringen ble vedtatt av bystyret og trådte i kraft 1. november 2024, med full implementering i 2025.

For kommuneområde teknisk ble følgende lagt til grunn i endret organisasjonsstruktur:

For at kommuneområdet teknisk skal bidra til kommunens målsettinger og møte fremtidige utfordringer;

digitalisere og utvikle samfunnskritiske tjenester ved å;

- håndtere et stadig mer begrenset økonomisk handlingsrom og fremdeles levere gode tjenester til innbyggerne
- forvalte, drifte og vedlikeholde infrastruktur som er nødvendig for et godt tjenestetilbud i kommunen
- ivareta brannberedskap og forebyggende tjenester
- arealoptimalisering av kommunens eiendomsarealer vil gi økt handlingsrom for å ivareta kommunens eiendomsportefølje

Etatsstruktur ble oppløst for å redusere avstand fra behov til beslutning. For å samordne verdikjeden knyttet til boliger ble boligdelen flyttet til kommuneområde samfunn. Et hovedgrep var å samle forvaltning av eiendom og kommunalteknisk infrastruktur i én virksomhet for å øke fokuset på og prioritere forvaltningsperspektivet, utviklingsarbeid, samt minimere duplisering av oppgaver samt rendyrke drift i egne virksomheter som fortsatt sikrer god ressursutnyttelse og robuste fagmiljøer.

Ivaretagelse av formålsbyggene er derfor delt i et forvaltningsområde og ett driftsområde.

Forvaltningsområdet (teknisk forvaltning/eiendom) har ansvar for forvaltning av formålsbyggene herunder; planer, arealforvaltning og arealoptimalisering, vedlikeholdsplanlegging tilstandsbasert vedlikehold, ansvar for energi, brannsikkerhet, automasjon, tilstandskartlegging og et fagansvar for FDVU – (forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling). Forvaltningen ivaretar også inn og utleie, festekontrakter og ivaretar kommunens eierfunksjon.

Virksomhet «eiendomsdrift» skal gjennomføre løpende drift og vedlikehold av alle formålsbygg, samt omsorgsboliger og enkelte innleide bygg samt retting av feil og mangler. Virksomheten har også ansvar for beredskapsvakt for bygg og eiendom, drift av møbler og inventar. Virksomhetens oppgaver inkluderer videre renhold, som skal bidra til et godt og hygienisk innemiljø for brukere og beboere av kommunens formålsbygg

Ny organisering trådte i kraft 1. november 2024, og en fullstendig evaluering er ennå ikke gjennomført. Foreløpige vurderinger tyder imidlertid på positive effekter av et tydeligere skille mellom drifts- og forvaltningsoppgaver.

Det gjøres ytterligere justeringer i organisasjonen til kommuneområde teknisk fra 1.1.2026.

Kommunedirektøren fikk i oppdrag å utrede en sak om reduksjon i antall avdelinger og virksomheter, med mål om å oppnå en økonomisk driftsreduksjon på 25 millioner kroner i 2025.

Hovedpunkter fra PS 129/25 om kommuneområde Teknisk:

«Kommuneområde Teknisk består i dag av 8 virksomheter og 20 avdelinger, samt flere team som rapporterer direkte til virksomhetsledere. Det er identifisert et potensial for samordning ved å redusere antall virksomheter. To virksomheter foreslås slått sammen med andre, og avdelingsstrukturen vurderes»

Forslag til justert organisasjonsstruktur ble drøftet 7. oktober 2025. Etter medvirkning og gjennomgang av innspill er den justerte organisasjonsstrukturen nå besluttet og settes i drift fra 1. januar 2026.

Hovedgrep i endringen er at lederstrukturen er endret ved at antall virksomheter er redusert med 3 fra dagens 8 virksomheter. Ny hovedstruktur for kommuneområde teknisk vil dermed være 5 virksomheter. Dette påvirker ikke inndelingen i et forvaltningsområde og et driftsområde innenfor formålsbygg og grunneiendom.

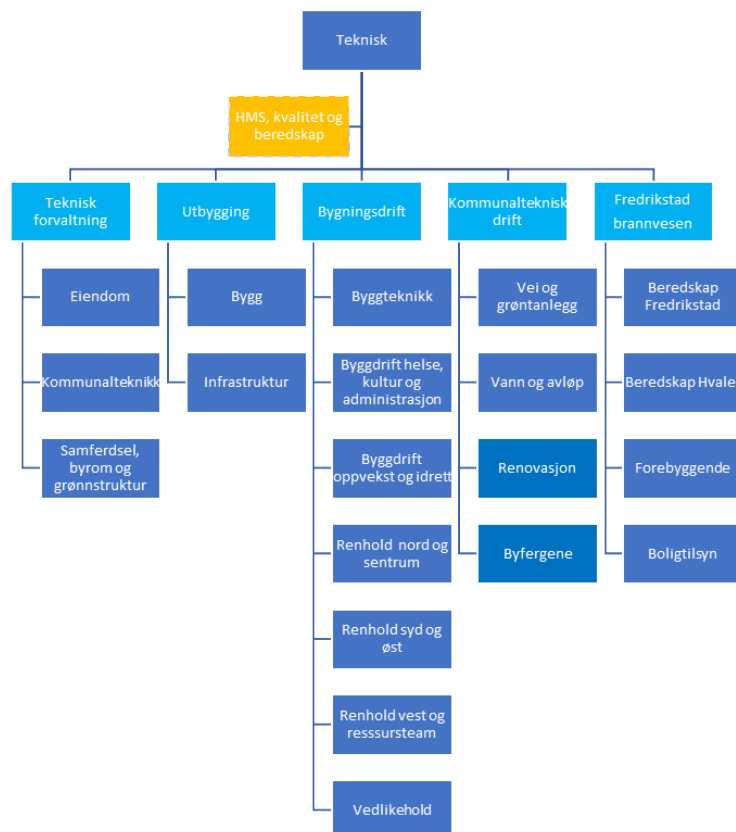
Forvaltning av formålsbyggene ivaretas av virksomhet teknisk forvaltning i avdeling eiendom. Drift av formålsbyggene ivaretas av virksomhet bygningsdrift med avdelinger for driftsteknikere, renholdsavdelinger og vaktmesteravdelinger.

Hensikten med omorganiseringen innenfor formålsbygg var å tydelig skille driftsoppgaver fra forvaltningsoppgaver for å etablere en mer profesjonell forvaltningsorganisasjon. Dette gir bedre forutsetninger for helhetlig planlegging og prioritering av tiltak på kommunens bygningsmasse.

Virksomheten er fortsatt under utvikling, men vi ser allerede positive effekter av den nye strukturen, blant annet økt faglig fokus og mer effektiv ressursbruk. Samtidig gjenstår det arbeid med videre utvikling og tydeliggjøring ansvarsfordelingen mellom forvaltning og drift, slik at organisasjonen kan fungere optimalt.

2.2 Organisasjonsstruktur

Figuren viser organisering av kommuneområde teknisk fra 1.1.26:



2.3 Virksomhetenes formål og organisering (formålsbygg)

Teknisk forvaltning – avdeling eiendom

Avdeling Eiendom har ansvar for å forvalte kommunens eiendomsportefølje og sikre planlegging og prioritering av investeringstiltak (samlebevilgninger) og vedlikeholdstiltak (verdibevarende vedlikehold) innenfor de økonomiske rammene vedtatt av bystyret. Avdelingen håndterer bestilling av mindre vedlikeholdsarbeider som utføres av eksterne rammeavtalepartnere, og har en sentral rolle i å ivareta kvalitet og verdibevaring av kommunens bygg.

Avdelingens rådgivere innen energi og brannssikkerhet bidrar med faglig støtte i både nybygg- og rehabiliteringsprosjekter. De følger opp brannssikkerhet, energioptimalisering og FDV-dokumentasjon i kommunens formålsbygg, og sikrer at krav til sikkerhet og effektiv drift oppfylles. I tillegg har avdelingen ansvar for oppfølging av kommunens festekontrakter, kjøp og salg av eiendom, og fungerer som kommunens formelle grunneier.

Organisering og kompetanse:

Avdelingen ledes av en avdelingsleder og består av:

- 6 byggforvaltere med ansvar for kommunens formålsbygg.
- 4 forvaltere med ansvar for kommunens grunneiendommer.
- 6 fagpersoner med spesialisert kompetanse innen energi, brannssikkerhet, tilstandskartlegging og FDVU.

Rådgiverstillingen innen automasjon har vært ubesatt over lengre tid, som følge av innsparingskrav og utfordringer med å rekruttere riktig kompetanse.

Avdelingen har et tydelig fokus på verdibevarende forvaltning, effektiv ressursbruk og faglig kvalitet, og er en nøkkelaktør i kommunens arbeid med bærekraftig eiendomsforvaltningf.

Bygningsdrift:

Virksomhet bygningsdrift står for den daglige driften, renhold, driftstjenester og løpende vedlikehold av formålsbygg. Virksomheten har også ansvar for beredskapsvakt for bygg og eiendom, drift av møbler og inventar. Virksomhetens oppgaver inkluderer videre renhold, som skal bidra til et godt og hygienisk innemiljø for brukere og beboere av kommunens formålsbygg.

Virksomheten består av 4 renholdsavdelinger og 2 vaktmesteravdelinger. I tillegg har virksomheten en driftssentral med sentral styring av tekniske installasjoner samt driftsteknikere. Antall årsverk er 233.

2.4 Finansieringsmodell og økonomi

Virksomhetene som ivaretar formålsbyggene er rammefinansiert.

Samlet FDVU budsjett for formålsbygg (etter KOSTRA inndeling) i 2025 er om lag 135 millioner kroner. Av dette utgjør forvaltning 15 millioner kroner, drift 25 millioner kroner og vedlikehold 16 millioner kroner hvor alle driftskostnader for utbedring av skader og mangler også er tatt med.

Utviklingskostnader i 2025 er 78 millioner kroner, men det er inkludert alle rehabiliteringsprosjektene på investeringsbudsjettet. Ved å også ta med investeringskostnadene så utgjør dette 300 kr pr kvadratmeter. Uten investeringskostnadene

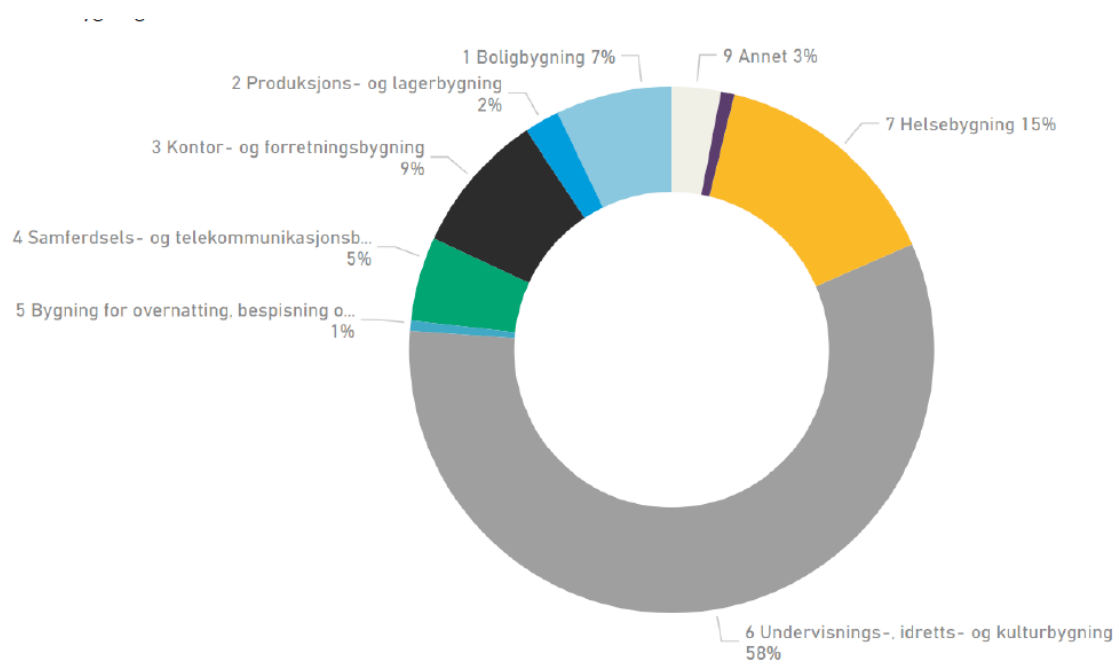
så utgjør dette 127 kroner pr kvadratmeter. Vedlikeholdsbudsjettet hvor både det løpende vedlikeholdet (utbedring av skader og mangler) og tilstandsbasert vedlikehold ligger vesentlig lavere enn beregnet behov og sammenliknet med andre ASSS kommuner.

2.5 Virksomhetens eiendomsporteføljer

Kommunens eiendomsporteføljer består av:

FORMÅLSBYGG

Fredrikstad kommune har rundt 170 aktive formålsbygg fordelt på ca. 440 000 kvadratmeter formålsbygg, som blant annet omfatter lokaler til utdanning, omsorg, helse, kultur, idrett, administrasjon og øvrige tjenester. Dette omfatter også innleie av ca. 30 000 kvadratmeter formålsbygg.



Kartlagt bygningsmasse i 2020

Figur 8 viser andel vurdert areal fordelt på bygningstype for Fredrikstad kommune. Figuren viser at bygningstypen 6. Undervisnings-, idretts- og kulturbygning utgjør hoveddelen av den totale bygningsmassen med ca 58%, etterfulgt av bygningstype 7 Helsebygning som utgjør omtrent 15% av kartlagt areal. Teknisk tilstand er vurdert for et bruttoareal på ca 459 434 m² fordelt på 230 bygninger.

- Arealfordeling bygg:
 - Skolebygg: ca 37%
 - Helsebygg: ca 17 %
 - Idrettsbygg: ca 9%
 - Administrasjonsbygg: ca 7%
 - Kulturbygg: ca 6%
 - Barnehager: ca 2%
 - Innleide bygg ca 11%
 - Andre bygg: ca 11%

GRUNNEIENDOMMER

Fredrikstad kommune eier om lag 21 000 da grunneiendommer. Som i hovedsak utgjør grunn for kommunens formålsbygg og kommunale behov. Det forvaltes i en større mengde innleie- og utleiekontrakter for grunn, med om lag 2 000 festeavtaler.

2.6 Nåværende resultater og status

Ved forrige beregning av tilstandsanalyser og vedlikeholdsbehov så viste denne i 2021 at vedlikeholdsbehovet de nærmeste 0-5 årene var på om lag 200 millioner kroner, mens vedlikeholdsbehovet i tidsperspektivet 5-10 år var om lag 1,8 milliarder kroner. Samlet tilstandsgrad var beregnet til 1.27. Dette oppdateres primo 2026 hvor nye kostnadsestimerer for vedlikeholdsbehov vil foreligge samt en vurdering av porteføljens tilstandsgrad.

Fra 01.01.26 skal ansatte i Vedlikeholdsavdelingen (byggningsdrift i kommuneområde eknisk som per i dag utfører håndverkstjenester i kommunale boliger, overføres til virksomhet Bolig. Overføringen vil bidra til økt effektivisering av arbeidsprosesser.

Virksomhet Bolig har etablert et eget internt saneringsteam på tvers av virksomheten og renhold i virksomhet byggningsdrift i kommuneområde teknisk leverer støtte til dette. Etableringen av saneringsteamet er estimert til å gi en innsparing for saneringsoppdrag på om lag 1,6 mill. i 2026, basert på anslagsvis 20 oppdrag per år (for kommuneområde samfunn/bolig).

2.7 Fredrikstad kommunes eiendomsportefølje og økonomi

Ved en selskaps- eller linjeorganisering basert på en husleiemodell forutsettes det at husleien dekker alle kostnader. Det er gjennomført en simulering av hva en kostnadsdekkende husleie vil innebære for kommunens eiendomsportefølje. Beregningen bygger på årlige nøkkeltall for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) for ulike bygningsskategorier, basert på bransjestandarder fra Holte på et normalt nivå. Dette gir et estimat for kostnadsdekkende husleie per bygg.

Simuleringen viser at en slik modell samlet vil utgjøre 215 millioner kroner, fordelt slik:

- Forvaltning: 19 millioner kroner
- Drift: 38 millioner kroner
- Vedlikehold: 68 millioner kroner
- Utvikling: 90 millioner kroner

Dette tilsvarer en gjennomsnittlig pris på 488 kroner per kvadratmeter, eksklusive renhold og energikostnader.

Til sammenligning:

Kommunens budsjett for FDVU i 2025 er 135 millioner kroner, fordelt på:

- Forvaltning: 15 millioner kroner
- Drift: 25 millioner kroner
- Vedlikehold: 16 millioner kroner (inkludert utbedring av skader og mangler i byggningsdriften, samt tilstandsbasert vedlikehold som utgjør 4,5 millioner kroner)
- Utvikling: 78 millioner kroner (inkludert alle rehabiliteringsprosjekter i investeringsbudsjettet)

Med investeringskostnader inkludert utgjør dette 300 kroner per kvadratmeter. Uten investeringskostnader er nivået 127 kroner per kvadratmeter.

Som referanse har Helse Sør-Øst en samlet FDVU-kostnad på 900 kroner per kvadratmeter.

2.8 Pågående utviklingsarbeid og framdrift

Som grunnlag for videre planlegging av vedlikehold og utbedringer gjennomføres nå en rullering av tilstandsanalysene for bygningsmassen der skole er prioritert. Tilstandsanalyser for skole skal ferdigstilles i løpet av året.

Innenfor digitalisering så er anskaffelse av nytt FDV system i gjennomføringsfasen og skal implementeres i 2026.

Et komplett FDV system er et strukturert system for å samle, lagre og håndtere informasjon om:

- Forvaltning: Strategisk planlegging, økonomistyring, kontrakter og eiendomsadministrasjon samt energioppfølging
- Drift: Daglig drift av bygget, renhold, sikkerhet og tekniske systemer.
- Vedlikehold: Planlagt og korrektivt vedlikehold, tilstandskontroller og levetidsoppfølging.

Formål til et FDV system er;

- Sikre at bygget eller anlegget fungerer optimalt.
- Oppfylle lovpålagte krav (f.eks. internkontroll, HMS, brannvern).
- Redusere kostnader og forlenge levetiden til installasjoner.
- Gi oversikt over dokumentasjon, servicehistorikk og fremtidige tiltak.

Funksjoner i et FDV-system:

- Dokumenthåndtering (tegninger, manualer, sertifikater).
- Vedlikeholdsplanlegging og arbeidsordre.
- Energi- og miljørapportering.
- Avvikshåndtering og internkontroll.
- Integrasjon med BIM-modeller og IoT-sensorer.

Dette skal i tillegg utvikles digitale løsninger innenfor bygningsinformasjonsmodeller (BIM) som en viktig del av innovasjonsarbeidet videre.

Basert på infrastrukturplaner for helsebygg, skolebygg og barnehagebygg, strategi for verdibevarende vedlikehold samt oppdatert tilstandsanalyser, skal det utarbeides en eiendomsstrategi som skal legges til grunn for forvaltning av kommunens eiendommer framover.

3 Beskrivelse av ulike modeller for selskapsorganisering

De mest relevante modellene for å organisere virksomheter utenfor kommunens linjeorganisasjon vil være kommunale foretak, aksjeselskap og interkommunale selskaper.

3.1 Kommunal Foretak - KF

Kommuneloven kapittel 9 gir regler om kommunale og fylkeskommunale foretak (KF). Foretaket er en del av kommunen og ikke et eget selskap med rettslig eller økonomisk selvstendighet. Det innebærer at foretaket er en del av kommunens budsjetter, som setter rammer for virksomheten, og kommunen hefter for foretakets forpliktelser. I avtaler som foretaket inngår, er kommunen kontraktsmotpart. Det kommunale foretaket er underlagt bystyret. Gjennom vedtektenes formålsbestemmelse fastsetter bystyret rammene for virksomheten. Foretaket ledes av et styre valgt av bystyret. Styret har alminnelig myndighet til å treffe avgjørelser i foretakets saker og foretaket rapporterer direkte til bystyret. Det er styret og daglig leder som opptrer utad på kommunens vegne.

Kommunedirektør har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets ledelse, men kan instruere styret og daglig leder om utsatt iverksettelse av vedtak inntil bystyret har behandlet saken, såkalt utsettende veto. Reglene om kommunale og fylkeskommunale foretak tar særlig sikte på å gi et alternativ for mer selvstendig organisering av kommunale oppgaver enn en kommunal etat. Med fylkeskommunale foretak får man en balanse mellom kommunens styring og kontroll på den ene siden, og frihet for foretaksledelsen på den andre siden. Organisasjonsformen benyttes som regel når både forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn skal ivaretas.

3.2 Aksjeselskap - AS

I et aksjeselskap har eierne begrenset økonomisk risiko for selskapets økonomiske forpliktelser. AS-er reguleres gjennom aksjelovens bestemmelser. Aksjeeierne er kun ansvarlig for innskutt kapital, noe som gir rom for at det kan tas høyere risiko uten at dette går direkte utover aksjonærene. For kommunen er det viktig at eierandelen er tilpasset kommunens formål med eierskapet. Selskapets øverste eierorgan er generalforsamlingen.

Gjennom generalforsamlingen utøver eierne den øverste myndighet i selskapet. Her kan eierne fastsette rammer og gi nærmere regler for styret og daglig leder gjennom vedtekter, instruksjer og andre generalforsamlingsvedtak. Det er generalforsamlingen som velger styret. Selskapet ledes av styret og en daglig leder. Styret har det overordnede ansvaret for at selskapet drives i samsvar med eiernes formål, vedtektene, eventuelle instruksjer fra eier, og innenfor rammen av lovverket. Styret har også en viktig funksjon for å sikre strategisk planlegging for selskapet.

Daglig leder skal forholde seg til de pålegg og retningslinjer som styret har gitt. Et AS etableres hovedsakelig der virksomheten har tjenester som gjennomføres i et konkurranseutsatt marked.

3.3 Interkommunalt selskap - IKS

Interkommunale selskap (IKS) er regulert i Lov om interkommunale selskaper. Disse selskapene kan bare eies (ha deltakere) av minst to kommuner og fylkeskommuner, samt andre interkommunale selskap. Et interkommunalt selskap er et selvstendig rettssubjekt, som rettslig og økonomisk er skilt fra deltakerkommunene. Hver av deltakerne (eierne) har ubegrenset ansvar for selskapets samlede forpliktelser i forhold til sin deltakerandel. På den måten har eierne til sammen et ubegrenset ansvar for forpliktelsene. Dette skiller interkommunale selskap fra aksjeselskap (AS), hvor ansvaret er begrenset. Eierne skal opprette en skriftlig selskapsavtale. Selskapets øverste eierorgan er representantskapet.

Deltakerkommunene utøver eierstyring gjennom sine valgte medlemmer i representantskapet. Hver deltakerkommune skal ha minst én representant i

representantskapet. Bystyret har instruksjonsrett overfor sitt medlem i representantskapet. Det er representantskapet som velger styret.

Forvaltningen av selskapet ligger til styret og daglig leder, som i andre selskaper. Opprettelse av interkommunale selskap er best egnet ved gjennomføring av kommunale tjenester som er behovs- og regelstyrt og som gjennom samarbeid er ment å gi stordriftsfordeler og større fagmiljøer. En grunntanke er at tjenestene fra et interkommunalt selskap skal kunne utføres bedre og mer kostnadseffektivt for kommunenes innbyggere og næringsliv.

Tabell: KF, AS og IKS

Modell	Fordeler	Ulemper
Kommunalt foretak (KF)	- Underlagt kommuneloven, gir politisk kontroll. - Fleksibilitet i drift og investeringer. - Enklere å integrere med kommunale tjenester.	- Begrenset frihet sammenlignet med AS. - Mindre attraktivt for eksterne samarbeidspartnere. - Kan oppleves som byråkratisk.
Kommunalt aksjeselskap (AS)	- Større operasjonell frihet. - Mulighet for profesjonalisert styring og rekruttering. - Kan lettere hente kapital og inngå samarbeid.	- Krever tydelig eierstrategi og kontrollrutiner. - Risiko for «armlengdes avstand» til politisk styring. - Mer komplekse regnskapskrav.
Interkommunalt selskap (IKS)	- Deler kompetanse og kostnader mellom kommuner. - Stordriftsfordeler. - Egnet for små kommuner med begrensede ressurser.	- Mindre lokal kontroll. - Krever omfattende avtaler og samordning. - Kan gi lengre beslutningsveier.

4 Kommunal organisering av eiendomsområdet – hovedtrekk, utvikling og eksempler

Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase, dokumentert i NIBR-rapport 2024:11, gir et oppdatert bilde av hvordan norske kommuner og fylkeskommuner organiserer bygg- og eiendomsforvaltningen. Datainnsamlingen for 2024 viser at de fleste kommuner fortsatt løser drift og vedlikehold av bygg og eiendom innenfor egen driftsorganisasjon, men at det også benyttes selskapsformer og interkommunalt samarbeid, særlig der det er behov for spesialisert kompetanse, ressursdeling eller stordriftsfordeler.

4.1 Kommunal virksomhet (dagens organisasjon)

Den mest vanlige organisasjonsformen for kommunal eiendomsforvaltning i Norge er kommunal etatsmodell, altså at eiendomsområdet ligger som en del av kommunens ordinære organisasjon (ofte under teknisk sektor/ eiendomsavdeling). Dette innebærer at forvaltning, drift og vedlikehold (FDVU) styres direkte av kommunen, med politisk kontroll og budsjettstyring gjennom kommunestyret.

4.2 Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid har blitt en stadig viktigere organisasjonsform, spesielt for små og mindre sentrale kommuner som ikke har tilstrekkelig kapasitet eller kompetanse internt. I 2024 løses i snitt 26 % av kommunale oppgaver gjennom slike samarbeid. Innen bygg og eiendom er andelen lavere, men til stede: 94,6 % av kommunene løser drift og vedlikehold av anlegg og bygninger internt, mens 3,2 % bruker kommunale foretak og 31,8 % kjøper tjenester fra private aktører. Samarbeidet organiseres hovedsakelig gjennom vertskommunemodeller, der én kommune administrerer tjenesten på vegne av flere, eller gjennom interkommunale selskaper (IKS) med egne styrever. Eksempelvis har flere småkommuner på Østlandet etablert felles eiendomsselskaper for å oppnå stordriftsfordeler og tilgang til spesialisert kompetanse.

Fordelene med interkommunalt samarbeid er stordriftsfordeler, bedre ressursutnyttelse og tilgang til spesialisert kompetanse, noe som kan gi mer profesjonell drift og vedlikehold, særlig i små og mindre ressurssterke kommuner. Samtidig krever samarbeidet gode styringsmodeller, klare avtaler og felles mål, og det kan oppstå utfordringer knyttet til ansvar, økonomi og prioriteringer mellom deltakerkommunene.

4.3 Selskapsorganisering: Kommunale foretak (KF) og aksjeselskaper (AS)

Kommunene organiserer i hovedsak bygg- og eiendomsforvaltning innenfor egen driftsorganisasjon, men det benyttes også selskapsformer, særlig for tekniske tjenester. De mest brukte selskapsformene er kommunale foretak (KF) og aksjeselskaper (AS) hvor kommunen er eneste eier. Disse gir større fleksibilitet, profesjonalisering og mulighet for å skille ut virksomhet med egne styrings- og rapporteringslinjer. For eksempel har Oslo etablert Oslobygg KF, mens Drammen, Ålesund, Lier, Nittedal, Moss, Molde og Arendal har egne kommunale eiendomsforetak. Bærum og Sandnes har valgt AS-modellen for enkelte prosjekter.

Bruken av selskapsformer er stabil, men det er fortsatt et mindretall av kommunene som organiserer bygg og eiendom som foretak eller aksjeselskap. Kjøp fra private aktører er mer utbredt enn bruk av selskapsformer på flere områder, særlig for drift og vedlikehold av bygg og boliger. Eksempler på dette er at vaktmestertjenester eller renholdstjenester kjøpes i markedet.

Styring og kontroll

Selskapsorganisering gir økt profesjonalisering og fleksibilitet, men innebærer også større avstand til politisk styring og krever egne styringsverktøy og eierstrategier. Kommunene bruker ulike styringsverktøy, som eiermøter, eierstrategier, selskapsavtaler og profesjonelle styremedlemmer, men det er variasjon i hvor systematisk denne styringen er. Erfaringer viser at det pekes på behov for å styrke eierstyringen i mange kommuner.

4.4 Tilbakeføring til kommunal virksomhet– trender og årsaker

De siste årene har flere kommuner valgt å avvikle KF eller AS og tilbakeføre bygg- og eiendomsforvaltningen til kommunal virksomhet. Bergen har gått fra vurdert KF-modell til en etat for bygg og eiendom for å oppnå sterkere politisk styring og integrasjon med øvrig drift. Sandnes avvirket Sandnes Eiendom KF i 2019 og gikk tilbake til linjeorganisering under rådmannen, med begrunnelse i kompleksitet, kostnader og behov for helhetlig styring. Oslo har hatt flere omorganiseringer, og konsoliderte i 2021 flere AS og etater til Oslobygg KF, men har også beholdt etatsløsninger for enkelte funksjoner.

Flere små kommuner har valgt å tilbakeføre fra KF til etat fordi foretaksløsningen ble vurdert som lite hensiktsmessig på grunn av liten skala og styringsutfordringer.

Typiske årsaker til tilbakeføring er styringsutfordringer mellom rådmann og foretakets styre, økte kostnader og administrativ kompleksitet, behov for tettere politisk kontroll, og at små kommuner ofte ikke har tilstrekkelig volum til å forsvare en egen foretaksløsning. KS og NKF anbefaler at virksomhetsmodell vurderes der eiendomsforvaltningen er tett knyttet til kjerneoppgaver som skole og helse, og hvor politisk styring er viktig. Foretak og AS brukes primært der markedstilpasning eller utviklingsprosjekter er sentrale, men mange kommuner har gått bort fra dette for å redusere risiko og kostnader.

Eksempler på organisasjonsendringer:

- Bergen: Har valgt etatsmodell for bygg og eiendom for å styrke politisk styring og integrasjon.
- Sandnes: Avviklet Sandnes Eiendom KF i 2019 og samlet eiendomsforvaltningen under rådmannen.
- Oslo: Har hatt flere omorganiseringer, og konsoliderte i 2021 flere AS og etater til Oslobygg KF, men har også beholdt etatsløsninger for enkelte funksjoner.
- Flere små kommuner: Har tilbakeført fra KF til etat på grunn av liten skala og styringsutfordringer.

Bygg- og eiendomsområdet organiseres i hovedsak innenfor kommunens egen driftsorganisasjon, men det finnes en minoritet som benytter kommunale foretak eller aksjeselskaper, særlig for drift og vedlikehold av boliger, bygg, renovasjon og revisjon. Interkommunalt samarbeid er særlig viktig for små og mindre sentrale kommuner.

Trenden de siste årene går mot økt bruk av virksomhetsmodell i kommunen for å sikre politisk kontroll og redusere kompleksitet, særlig i mindre kommuner og der eiendomsforvaltningen er nært knyttet til kommunens kjerneoppgaver. Eksempler fra Bergen, Sandnes, Oslo og flere småkommuner illustrerer denne utviklingen og viser at valg av organisasjonsform bør tilpasses kommunens størrelse, kompetanse og strategiske mål.

Organisering av formålsbygg i en selskapsform bør de ulike formålenes særpreg tillegges vekt slik at det ikke oppstår i økonomisk- eller forvaltningsmessig interessekonflikt med annen virksomhet i ett selskap.

5 Husleiemodeller som forutsetning

En forutsetning for selskapsorganisering for forvaltning av kommunens formålsbygg er at det etableres en ordning hvor det svares en husleie. Husleiemodeller kan også etableres som en internhusleie ved organisering av bygningsområdet i en kommunal virksomhet. Prinsippene for dette vil være det samme. Det er ikke en forutsetning å selskapsorganisere virksomheter for å kunne innføre en husleiemodell.

Tradisjonelt har eiendomsforvaltningen vært organisert slik at virksomhetene ikke har betalt reell husleie for bruk av byggene, noe som ofte har ført til manglende synliggjøring av kostnader, uklare roller og utfordringer med å sikre tilstrekkelig vedlikehold. For å møte disse utfordringene har flere offentlige virksomheter vurdert og innført husleieordninger, hvor virksomhetene betaler leie til en eiendomsforvalter for bruk av lokalene uten at dette er selskapsorganisert.

Formålet med å innføre en husleieordning er å profesjonalisere, effektivisere og sikre bærekraftig forvaltning av bygningsmassen. Husleieordningen skal synliggjøre alle kostnader knyttet til bygg og arealbruk, skape incentiver for effektiv arealutnyttelse og bedre vedlikehold, samt gi bedre styringsinformasjon til både administrasjon og politiske beslutningstakere. Videre skal ordningen legge til rette for en tydeligere rollefordeling mellom eier, forvalter og bruker, og gi et bedre grunnlag for vurdering av investeringer i nye bygg.

Ved innføring av husleieordning organiseres eiendomsforvaltningen slik at virksomhetene betaler husleie som dekker både kapitalkostnader og kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU). Dette gir eiendomsforvalteren inntekter tilsvarende de faktiske kostnadene, og virksomhetene får et tydelig økonomisk incentiv til å vurdere arealbruk og standard opp mot andre kostnader. Samtidig blir det lettere å synliggjøre konsekvensene av manglende vedlikehold og å planlegge nødvendige tiltak. Erfaringer fra norske kommuner viser at innføring av internhusleie gir betydelig bedre oversikt over kostnader knyttet til eiendomsforvaltning, og øker bevisstheten både blant politikere og virksomhetsledere om hvor store verdier og utgifter som er knyttet til kommunale bygg. Klare roller mellom eier, forvalter og bruker er avgjørende for å lykkes, og kommuner som har lykkes best har etablert tydelige ansvarsforhold og gode avtaler. Dette gir mindre konflikt, bedre samarbeid og gjør det mulig for virksomhetene å fokusere på sin kjernevirksomhet.

Internhusleie gir bedre forutsigbarhet for vedlikeholdsmidler, men er ikke alene nok til å sikre godt vedlikehold. Kommuner som har lykkes, har i tillegg etablert rutiner for langsiktige vedlikeholdsplaner, skjerming av vedlikeholdsmidler og god kommunikasjon mellom forvalter og leietaker. Manglende politisk forankring og utilstrekkelige midler har vært hovedårsaker til at enkelte kommuner ikke har lykkes. Effekten på arealeffektivitet kommer senere enn effekten på kostnadssynliggjøring og rolleforståelse, og for å oppnå reell arealeffektivisering må det etableres incentiver for virksomhetene, og dette krever at internhusleieordningen er godt innarbeidet og forstått i organisasjonen.

I statlige virksomheter, som Statsbygg, har innføring av internhusleie bidratt til økt bevissthet om eiendoms kostnader, bedre styringsinformasjon og incentiver til arealeffektivitet. Også her er det avgjørende at ordningen er forankret i klare avtaler og at leien er kostnadsdekkende. Erfaringene viser at dersom politiske eller administrative grep uthuler modellen, for eksempel ved å trekke ut konsernbidrag eller ikke sikre tilstrekkelige midler til vedlikehold, mister internhusleien sin funksjon.

Veilederen for innføring av internhusleie i Helse Sør-Øst gir helseforetakene et felles rammeverk for internhusleie fra 2023, med mål om mer effektiv arealbruk og bedre, tilstandsbasert vedlikehold av sykehusbygg. Leien skal dekke faktiske kostnader til kapitalkostnader og FDVU (forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling), men ikke etterslep. Det brukes fire arealkategorier for å differensiere leien, og veiledende satser for FDVU-kostnader er ca. 1 250 kroner per kvadratmeter (2022-nivå). Veilederen legger til rette for profesjonell eiendomsforvaltning, bedre økonomistyring og en mer bærekraftig forvaltning av sykehusbyggene i regionen. Husleiemodellen ble evaluert i 2024. Evalueringen viser at internhusleieordningen i Helse Sør-Øst foreløpig ikke har gitt ønsket effekt på vedlikehold og arealutnyttelse. Incentivene er for svake, og det er utfordringer med forståelse og administrasjon.

Felles for alle nivåer er at internhusleie gir best effekt når det er reell overføring av midler fra bruker til forvalter, klare avtaler om ansvar og kvalitetskrav, og når ordningen følges opp med åpenhet og bevissthet om resultater og prioriteringer. En velfungerende internhusleieordning kan bidra til å sikre tilstrekkelige midler til verdibevarende vedlikehold og redusere risikoen for verditap og følgeskader på eiendomsmassen. Samtidig

understrekes det at beslutningen om internhusleie bør ligge på politisk nivå, og at det bør være åpenhet om modellens konsekvenser og resultater.

Det er også identifisert flere utfordringer og potensielle ulemper. Dersom internhusleieordningen innføres med kompromisser eller uthules over tid, blir den ofte bare en regnskapsmessig øvelse uten reell betydning for arealeffektivitet eller kostnadsbevissthet. Dette skjer særlig hvis det ikke er tydelige avtaler om ansvarsfordeling, eller hvis viktige kostnadselementer (som kapitalkostnader, avskrivninger eller vedlikehold) ikke inngår i husleien. Manglende incentiver, kortsiktige budsjettkrav og manglende åpenhet og forankring kan også svekke ordningens effekt. Dersom modellen ikke tilpasses lokale forhold eller ikke revideres jevnlig, kan den bli utdatert og miste sin relevans.

Oppsummert viser erfaringene at internhusleie er et effektivt verktøy for å profesjonalisere eiendomsforvaltningen, men at suksess avhenger av god forankring, tydelige roller, tilstrekkelige midler og en gradvis innføring med realistiske mål. Riktig innført og forvaltet gir ordningen bedre økonomistyring, mer planmessig vedlikehold og økt arealeffektivitet, men krever grundig forarbeid, god forankring og kontinuerlig oppfølging for å unngå negative konsekvenser og sikre at målene nås.

Internhusleie – Sammenligning av organisasjonsformer

Kriterium	Kommunal linjeorganisasjon	Kommunalt foretak (KF)	Kommunalt eid AS
Formål med internhusleie	Kostnadsfordeling og bevisstgjøring av arealbruk	Økonomisk styring og incentiv for effektiv bruk	Markedsbasert leie, økonomisk bærekraft
Fordeler	Enklere implementering Øker bevissthet om arealbruk Rettferdig budsjettfordeling	Tydelig kostnadsstruktur Incentiv for effektiv arealbruk Bedre økonomisk rapportering	Full kostnadsdekning Klare avtaler og ansvar Kan tilpasses markedsnivåer
Ulemper	Vanskelig å skille reelle kostnader Mindre incentiv for effektivisering	Krever god avtalestruktur Målkonflikter mellom foretak og tjenestoområder	Risiko for kommersialisering Kan bli dyrt for tjenestoområdene Mindre fleksibilitet
Styring og kontroll	Politisk styrt, men mindre økonomisk transparens	Egen økonomi, men underlagt kommunens eierstyring	Uavhengig styring, kommunen har eierrolle
Effekt på tjenestene	Økt fokus på arealbruk, men begrenset økonomisk incentiv	Tjenestene må forholde seg til leiekostnader, gir incentiv til optimalisering	Tjenestene må betale markedsleie, kan påvirke tjenestekvalitet og prioriteringer

6 Samlet vurdering

Gjennomgangen av alternative organisasjonsformene for kommunal eiendoms- og boligforvaltning; kommunal virksomhet, kommunalt foretak, kommunalt eid aksjeselskap og interkommunalt selskap, viser tydelige forskjeller i hvordan styring, økonomi, samordning, brukerkvalitet og risiko håndteres. Valget av organisasjonsmodell innebærer derfor prinsipielle avveininger mellom politisk kontroll, faglig autonomi, fleksibilitet og behovet for helhetlige tjenester overfor innbyggerne.

Kommunal virksomhet er preget av tett politisk styring, klare styringslinjer og god integrasjon med øvrige kommunale tjenester. Modellen legger til rette for helhetlige prosesser og enhetlig praksis, og utnytter kommunens etablerte støttefunksjoner. Samtidig

har den begrenset organisatorisk fleksibilitet og mindre mulighet for spesialisering dersom kapasiteten er begrenset. Risikoen ligger fullt ut hos kommunen, men håndteres også tett på driften.

Kommunalt foretak (KF) gir større organisatorisk avstand og et tydelig skille mellom politikk og drift. Foretaket kan gi økt profesjonalisering, tydeligere økonomistyring og større faglig handlingsrom, men medfører også høyere administrative kostnader og et mer sektorisert samarbeid med kommunens øvrige tjenester. Styreformen gir en annen dynamikk i styringsdialogen, samtidig som kommunen fortsatt har betydelig innflytelse gjennom eierstyring.

Kommunalt eid aksjeselskap (AS) innebærer en mer selvstendig og fleksibel drift med større frihet i økonomiske, operative og organisatoriske disposisjoner. Modellen kan gi høy grad av profesjonalisering og effektivitet, særlig der det er behov for kommersielt orienterte eller investeringsintensive aktiviteter. Den større avstanden til kommunens tjenesteområder kan imidlertid utfordre samordningen og gi større risiko for at økonomiske hensyn veier tungt i møte med boligsosiale mål. Kommunens risiko er i hovedsak begrenset til rollen som eier.

Interkommunalt selskap (IKS) gir muligheter for stordriftsfordeler, robuste fagmiljøer og deling av kompetanse og ressurser mellom kommuner. Samtidig innebærer modellen begrenset lokalpolitisk kontroll, mer krevende styringsprosesser og økt kompleksitet i samordning med kommunens egne tjenester. Ubegrenset delt ansvar mellom eierkommunene kan innebære økonomisk risiko, samtidig som virksomheten opererer relativt selvstendig.

På tvers av modellene fremheves flere grunnleggende forhold som særlig viktige for en velfungerende eiendomsforvaltning: tett og forpliktende samhandling mellom tjenester, tydelig ansvarsdeling, rask respons overfor sårbare brukere og evne til å se eiendomsforvaltning i sammenheng med kommunens tjenestebehov. Disse hensynene er gjennomgående relevante uavhengig av organisasjonsform, men påvirkes i ulik grad av hvor organisatorisk nær forvaltningen ligger øvrige tjenester.

Samlet viser vurderingene at modellene skiller seg fra hverandre på områder som politisk styring, faglig autonomi, økonomisk handlingsrom, samordningsmuligheter, risikoeksponering og brukerrettet kvalitet. Ingen av organisasjonsformene fremstår som entydig best på alle kriterier. Valg av modell innebærer derfor en avveining mellom hensynene som er beskrevet i foregående kapitler, og hvilken vekt som legges på styring, fleksibilitet, spesialisering og nærhet til tjenestene.

6.1 Tabell: Oppsummering av hovedfunn

Kriterium	Kommunal virksomhet	Kommunalt foretak (KF)	Kommunalt eid aksjeselskap (AS)	Interkommunalt selskap (IKS)
Styring og politisk kontroll	Svært høy, korte styringslinjer	Moderat, via styre og eiermeldinger	Lavere direkte styring, formalisert gjennom eierstrategi	Indirekte og delt mellom eierkommuner
Samordning med øvrige tjenester	Svært høy, integrert i tjenesteapparatet	Mer sektorisert	Begrenset, avhenger av avtaler	Variabel, mer kompleks pga. flere kommuner
Støttefunksjoner	Full tilgang til kommunens støtteapparat	Delvis tilgang, noe behov for egne funksjoner	Må etablere egne eller kjøpe tjenester	Egen organisering eller avtaler på tvers

Helhetlig planlegging og budsjettstyring	Tett koblet til kommunens plan- og budsjettprosesser	Mer selvstendig styring innenfor rammer	Stor autonomi i egne budsjetter	Kompleksitet pga. felles budsjett og ulike kommunale prioriteringer
Likebehandling	Høy grad, felles kommunale retningslinjer	Kan variere med foretakets praksis	Varierende, påvirkes av operativ frihet	Varierende mellom kommuner og praksiser
Økonomi og fleksibilitet	Lav til moderat fleksibilitet	Økt fleksibilitet innenfor eierstyrte rammer	Høy fleksibilitet i investeringer og drift	Moderat, avhengig av avtaler og felles prioriteringer
Risiko og ansvar	All risiko hos kommunen	Kommunen bærer risiko via foretaket	Selskapet bærer drift; kommunen risiko som eier	Delt og ubegrenset risiko mellom kommunene
Effektivitet og profesjonalitet	Avhenger av intern kapasitet og kompetanse. Grunnlag for profesjonalisering i større kommuner	Profesjonalisering og tydeligere måloppfølging	Høy profesjonalitet, større faglig autonomi	Profesjonalisering gjennom større miljøer
Brukerfokus / tjenestekvalitet	Høy nærhet til brukere og tjenester	Noe mer distanse	Kan variere; risiko for større avstand til brukerbehov	Kan svekkes av større organisatorisk avstand
Mulighet til å nå framtidige mål	God der mål krever samhandling med tjenester	God for utvikling og profesjonsutvikling	God for vekst, investeringer og spesialisering	God ved behov for stordrift, men utfordres av lokalt tilpasningsbehov
Kostnader	Lave administrative kostnader	Moderat, økte styre- og støttefunksjonskostnader	Høyere pga. egne systemer og administrasjon	Varierende; kan gi stordrift, men krever felles struktur

En eventuell organisering utenfor kommunens linjeorganisasjon bør være betinget av at en baserer seg på en husleiemodell som sikrer en bærekraftig forvaltning av bygningsmassen. I dag er situasjonen at kommunen har et FDVU- budsjett langt under det som regnes kostnadsdekkende leie etter etablerte modeller og erfaringstall.

Det må være et mål å komme opp på et høyere nivå, men valg av en annen organisasjonsmodell nå vil ikke løse hovedproblemet i forhold til en bærekraftig forvaltning av bygningsmassen, men vil i en periode kunne bidra til å ta fokus bort fra det arbeidet som nå gjøres med å effektivisere dagens organisasjonsmodell, som enda er forholdsvis ny.

6.2 Kommunedirektørens anbefaling

Kommunedirektøren anbefaler at kommunens forvaltning og drift av kommunale formålsbygg videreføres etter dagens organisering. Modellen gir best balanse mellom politisk styring, tjenestekvalitet og samhandling mellom kommunale tjenester.

Dagens modell gir full politisk og administrativ styring samt mulighet for helhetlige prioriteringer og tett integrasjon i kommunens plan- og styringssystemer. Dette er en styrke sammenlignet med alternative organisasjonsformer som kommunalt foretak, aksjeselskap eller interkommunalt selskap. Disse modellene kan gi større autonomi, mer profesjonalisering eller stordriftsfordeler, men fører samtidig til økt avstand til tjenestene, svakere politisk kontroll eller økte administrative kostnader.

Erfaringer fra andre kommuner viser at foretak og selskapsmodeller fungerer godt i større, teknisk komplekse eiendomsporteføljer eller der kommersielle hensyn er sentrale, men er mindre egnet når hovedoppgaven forvaltning av formålsbygg for tjenesteproduksjon og tett samarbeid med kommunale tjenestoområder. Det vises til at KS og NKF anbefaler at

virksomhetsmodell i kommunal regii vurderes der eiendomsforvaltningen er tett knyttet til kjerneoppgaver som skole og helse, og hvor politisk styring er viktig. Videre pekes det på at foretak og AS brukes primært der markedstilpasning eller utviklingsprosjekter er sentrale, men mange kommuner har gått bort fra dette for å redusere risiko og kostnader.

Kommunedirektøren vurderer at nåværende organisering legger til rette for lokal tilpasning, rask håndtering av utfordringer og god koordinering mellom eiendomsforvaltningen og tjenestene. Samtidig er det forbedringspotensial innenfor dagens modell, blant annet gjennom tydeligere ansvarsdeling, økt kompetanse, faste samhandlingsarenaer og bedre digital oversikt over bygningsmassen. Dette må vi fortsette å jobbe systematisk med i dagens organisasjon.

På denne bakgrunn konkluderer Kommunedirektøren med at kommunal virksomhet og linjeorganisering fortsatt er den mest hensiktsmessige løsningen for kommunen, samtidig som det legges til rette for gradvis videreutvikling av fagmiljø, systemer og samarbeid innenfor eksisterende organisasjonsform.

Dagens organisering er delt i et forvaltningsområde (eiendom) og et driftsområde (bygningssdrift). I stedet for å selskapsorganisere områdene, så er det eksempler på at driftstjenestene settes ut i markedet mens eierperspektivet for forvaltningen ligger i kommunen.

7 Kilder

1. NIBR-RAPPORT 2024:11 - Kommunal organisering 2024: Redegjørelse for Kommunal- og distriktsdepartementets Organisasjonsdatabase, Oslo Met
2. Veileder for innføring av internhusleie i Helse Sør-Øst, versjon 1.1, 15. desember 2022
3. Evaluering av internhusleieordning i Helse Sør-Øst, versjon 0.9 20. desember 2024
4. Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger, rapport utarbeidet for Forum for offentlige bygninger (FOBE) på vegne av Statens bygningstekniske etat (KoBE), 11. juli 2007
5. Artikkel BDO, Organisering av eiendomstjenesten har betydning for effekt av internhusleie, 15. oktober, 2021



Rapport – organisering av formålsbygg

—

Utgitt av Fredrikstad kommune
Foto:

Referat fra drøftingsmøte

Dato: 8. desember 2025

Tema: Innspill fra drøftingsmøte med arbeidstakerorganisasjoner om fremtidig organisering av boligforvaltning og formålsbygg

Deltakere

- June Holt Andersen, virksomhetsleder Bolig
- Hallfrid Os, virksomhetsleder Teknisk forvaltning
- Lasse Skjelbostad, avdelingsleder Boligformidling
- Emilie Fingarsen, avdelingsleder Boligforvaltning
- Mads E. Andersen, hovedtillitsvalgt Fagforbundet
- Arild Løvvold Kristiansen, hovedtillitsvalgt NITO
- Andreas Torkelsen, hovedtillitsvalgt Delta
- Kristoffer Glosli Bergland, hovedtillitsvalgt Tekna

Hovedpunkter fra organisasjonene

NITO

- Opplever mangelfull informasjon og for tynt grunnlag for innspill.
- Støtter Kommunedirektørens anbefaling, med følgende kommentarer:
 - Teknisk perspektiv: Fordel med kommunalt foretak mht. økonomi
 - Kommunalt perspektiv: Fordel med linjeorganisasjon mht.

Delta

- Vektlegger ansattes vilkår og forutsigbarhet.
- Støtter Kommunedirektørens anbefaling.
- Kritikk av prosessen: Lav medvirkning iht. hovedavtalen.
- Viktig å synliggjøre belastningen for administrasjon/ansatte:
 - Mange endringer på kort tid, liten tid til å se effekt av tidligere tiltak.
 - Ønsker at endringene som allerede er implementert får virke før nye innføres.

Fagforbundet

- Støtter Kommunedirektørens anbefaling.
- Fremhever tariffavtaler og pensjonsordninger i dagens organisasjonsform.
- Bekymring for ansatte over 53 år (opptjening av pensjonsrettigheter) dersom det besluttet omorganisering til eksempelvis aksjeselskap.

FO

- Medlemmer primært i avdeling Boligformidling.
- Støtter Kommunedirektørens anbefaling og at det må gis tid til å se effekt av nåværende organisering.

- Bekymret dersom endringen innebærer reell flytting til nytt kommuneområde.

TEKNA

- Støtter Kommunedirektørens anbefaling.
- Etterlyser tydeligere informasjon om kostnader og endringer i drøftingsnotatet.

Felles budskap

- Støtte til Kommunedirektørens anbefaling, med følgende kommentarer:
 - Slike prosesser krever tidlig og god informasjon og medvirkning.
 - Det bør gis tid til å se effekt av allerede implementerte endringer.
- Politisk beslutning som avviker fra anbefalingen vil oppleves som ensidig og bør begrunnes med:
 - Økonomiske hensyn.
 - Medarbeiderperspektivet.
 - Konsekvenser for tjenestemottakere.



Saksnr.: 2025/38143
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 2294/2026
Klassering: F22

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Helseutvalget	28.01.2026	6/26

Representantforslag til Helseutvalget 28.1.2026: Endringer i BPA-tilbudet

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler helseutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Saken tas til orientering

Sammendrag

Representantforslaget omhandler brukerstyrt personlig assistanse (BPA) og hvordan datakunnskaper påvirker muligheten for å få denne tjenesten.

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Representantforslag fra Marianne Kristiansen Pensjonistpartiet (Pp) datert 28.1.2026
2. Bystyrevedtak 11.12.2025 sak 212/25: Kontrollutvalgssak: Forvaltningsrevisjon - Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Saksopplysninger

I tråd med Fredrikstad kommunes reglement for saksbehandling i folkevalgte organer, kan medlemmer av folkevalgte organer fremme representantforslag innen organets myndighetsområde. Ifølge reglementet kan typiske representantforslag være anmodning om utredninger eller enklere tiltak. Et representantforslag bør inneholde forslag til eventuell videre nødvendig saksgang, for eksempel å bestille en sak fra administrasjonen.

Helseutvalgsmedlem Marianne Kristiansen (Pp) har sendt inn følgende representantforslag til helseutvalget 28.1.2026:

Endringer i BPA- tilbudet

CRPD er nylig vedtatt på Stortinget. Alle skal med. Pensjonistpartiet er derfor rystet over å sitte på sikker viten om at innbyggere i Fredrikstad kommune ikke får et verdig liv og den hjelp og støtte de har krav på. Vi henviser da særlig til siste tids sak i Fredriksstad Blad, der det kommer frem at brukere som ikke behersker eller har pårørende som kan data, blir satt helt på sidelinjen i forhold til hjelp gjennom BPA- ordningen. (Brukerstyrt personlig assistanse)

På vegne av Pensjonistpartiet fremmer derfor representanten, Marianne Kristiansen, følgende forslag:

1. *Kommunedirektøren kommer tilbake med en sak til neste møte i Helseutvalget, med forslag til løsninger for brukere som tilfredsstiller kravene til BPA-ordningen, men som likevel faller ut på grunn av manglende datakunnskaper eller tilgang på datahjelp.*

Relevante bestemmelser

1. Reglement for delegering og innstilling

2. Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
Kommunen skal i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b tilby personlig assistanse, herunder brukerstyrt personlig assistanse (BPA), som en del av sitt tjenestetilbud. Kommunen plikter å vurdere BPA som tjenestealternativ ved søknader fra personer med stort og langvarig hjelpebehov.
3. Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)
Brukeren skal sikres reell brukermedvirkning gjennom hele saksbehandlingsprosessen. Dette tilsier at brukeren skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon om BPA-ordningen og sine rettigheter, i tråd med pasient- og brukerrettighetsloven §§ 3-1 og 3-2.
4. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
Kommunen skal innhente relevant og tilstrekkelig informasjon om brukerens helse for å kunne tilpasse tjenestetilbudet best mulig. Saksbehandlingen skal følge forvaltningslovens krav om forsvarlig, rettferdig og effektiv behandling. Kommunen skal sørge for at søknader om BPA blir behandlet uten ugrunnet opphold, med dokumentasjon av helse- og omsorgsfaglige vurderinger som grunnlag for vedtak, jf. Forvaltningsloven §§ 11 a, 17, 24 og 25.
5. Bystyrevedtak 11.12.2025 sak 212/25 Kontrollutvalgssak: Forvaltningsrevisjon - Brukerstyrt personlig assistanse (BPA):
 1. Bystyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)» til orientering, og ber administrasjonen følge opp de to anbefalingene som fremkommer av rapporten. Herunder skal kommunen:
 - iverksette informasjonstiltak knyttet til BPA-ordningen, slik at både brukere, pårørende og andre interessenter får tilgang til tydelig, oppdatert og lettfattelig informasjon om BPA.
 - vurdere tiltak for å forbedre brukermedvirkningen, for å sikre lik mulighet til innflytelse og medbestemmelse for brukerne.
 2. Bystyret viser til kontrollutvalgets ansvar for å påse at bystyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp. Bystyret ber kontrollutvalget om å følge opp vedtaket med en oppfølgingsrapport fra revisjonen ett år etter bystyrets behandling av saken. Denne oppfølgingsrapporten skal sendes til bystyret.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Saken omhandler sosial bærekraft.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

Ikke vurdert.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke relevant.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant.

Vurdert for uttalelser i rådene

Dersom representantforslaget vedtas, skal saken legges frem for uttalelse i råd for personer med funksjonsnedsettelse.

Vurdering

Bystyret behandlet den 11.12.2025 sak 212/25 Kontrollutvalgssak: Forvaltningsrevisjon - Brukerstyrt personlig assistanse (BPA). En av problemstillingene forvaltningsrevisjonen

undersøkte var: Er kommunens saksbehandling og brukermedvirkning knyttet til BPA i tråd med gjeldende regelverk og retningslinjer?

Kommunedirektøren vurderer at revisjonens konklusjon *at Fredrikstad kommune har etablert tydelige rutiner og en praksis som i hovedsak sikrer at brukerstyrt personlig assistanse (BPA) tildeles, utformes og følges opp i tråd med lovverkets krav og intensjoner*, bør vektlegges i vurderingen av dette representantforslaget.

Kommunedirektøren sluttet seg til revisjonens anbefalinger og viser til at anbefalingene skal følges opp. Det vurderes at bystyrets vedtak understreker betydningen av informasjon og forventningsavklaringer, for bedre brukermedvirkning og for å sikre lik mulighet til innflytelse og medbestemmelse for brukerne.

Bystyret har videre besluttet at kontrollutvalget følger opp vedtaket med en oppfølgingsrapport fra revisjonen ett år etter bystyrets behandling av saken. Denne oppfølgingsrapporten skal sendes til bystyret.

Kommunedirektøren vurderer at problemstillingen representantforslaget tar opp inngår i det forbedringsarbeidet bystyret allerede har besluttet.

Alternative løsninger

Helseutvalget kan vedta representantens forslag.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler utvalget å ta saken til orientering.



Saksnr.: 2025/38143
Dokumentnr.: 5
Løpenr.: 2297/2026
Klassering: F22

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Helseutvalget	28.01.2026	7/26

Spørsmål til utvalgsleder: om avviste brukere til BPA og andre helsetjenester

Fra Marianne Kristiansen, Pensjonistpartiet:

Pensjonistpartiet er svært opptatte av at ingen skal falle utenfor i samfunnet, fordi de ikke har tilstrekkelige datakunnskaper. Med bakgrunn i denne frykten ønsker vi nå en oversikt over hvor mange søkere som de tre siste år har fått avslag på tjenester fra tildelingskontoret (Helseforvaltningen) på grunn av manglende datakunnskaper.

På vegne av Pensjonistpartiet ønsker jeg derfor svar på følgende spørsmål:

1. Hvor mange har fått avslag på søknad om BPA- ordningen siste tre år på grunn av krav om datakunnskaper?
2. Hvor mange har fått avslag til andre tjenester som tildeles via tildelingskontoret tre siste år på grunn av manglende datakunnskap?
3. I hvilke tjenester knyttet til tildelingskontoret (Helseforvaltningen) er det et absolutt krav om datakunnskap?



Saksnr.: 2026/206
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 2329/2026
Klassering: F12

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Helseutvalget	28.01.2026	8/26

Spørsmål til utvalgsleder: om hjelpemidler til funksjonshemmede

Fra Marianne Kristiansen, Pensjonistpartiet:

Pensjonistpartiet har fanget opp signaler om at brukere av ulike, livsnødvendige hjelpemidler må vente lenge når deres utstyr, f.eks. elektriske rullestoler, er på reparasjon.

På vegne av Pensjonistpartiet ønsker jeg derfor svar på følgende spørsmål:

- 1) Stemmer det at brukere av hjelpemidler ikke lenger får rette sine henvendelser direkte til hjelpemiddelsentralen, men må gå veien via FASVO?
- 2) Stemmer det at det kan ta opptil 4- 8 uker, og i enkelte tilfeller lenger tid, før brukere får sine hjelpemidler tilbake fra ulike reparasjoner?
- 2) Er det mulig for Fredrikstad kommune å se på løsninger som kan kutte ned ventetiden på ulike reparasjoner og behov for hjelpemidler? F.eks. ved å kutte ned antall ledd som prosessene går gjennom?
- 3) Stemmer det at FASVO stort sett ikke har noen hjelpemidler selv til utlån?
- 4) Hadde det vært mulig å kontakte andre kommuner for å få til et samarbeide for utlån for å korte ventetidene på utstyr – f.eks. Drammen eller våre nabokommuner?
- 5) Hender det at Fredrikstad kommune bryter loven i forhold til levering av hjelpemidler før operasjoner og lignende?