

**Örebro kommun**

**Bostadsförsörjning**  
**Rapport**

Offentlig sektor  
KPMG AB  
2014-02-03  
*Antal sidor: 22*  
*Antal bilagor: 2*  
Rapport.docx

## Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning	3
2.	Bakgrund	4
3.	Syfte	4
4.	Avgränsning	5
5.	Revisionskriterier	5
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	5
7.	Metod	5
8.	Projektorganisation	5
9.	Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	6
10.	Kommunala dokument och underlag för boendeplanering	6
10.1	Reglementen och ägardirektiv	7
10.2	ÖSB – Övergripande strategier och budget	7
10.3	Översiktsplan och riklinjer för bostadsförsörjning	8
10.4	Regional utvecklingsstrategi	8
10.5	Handlingsplan för stadens byggande	8
10.6	Bostadsförsörjningsdatabasen	8
10.7	Detaljplaner	9
10.8	Lokal- och bostadsförsörjningsplan social välfärd	9
10.9	ÖBOs ägardirektiv	10
10.10	Affärsplaner	10
10.11	Slutsatser och kommentarer	10
11.	Organisation och processer	12
11.1	Kommunstyrelsen	12
11.1.1	Lokalförsörjningsavdelningen	12
11.2	Programområde samhällsbyggnad	13
11.3	Programområde social välfärd	14
11.4	Örebro bostäder AB (ÖBO) och omsorgsfastigheter	15
11.5	Slutsatser och kommentarer - Nämndernas/styrelsernas uppdrag och styrning	16

12.	Strategier för bostadsförsörjning	17
12.1	Att tillgodose akuta bostadsbehov	18
12.2	Övergångsbostäder	19
12.3	Förtursregler	19
12.4	Bostäder i enskilda lägen	19
12.5	Slutsatser och kommentar	20
13.	Samverkan inom kommunen och med övriga aktörer	20
13.1	Slutsatser och kommentarer	21
14.	Bilagor	21

## 1. Sammanfattande bedömning

Vi har av Örebro kommuns revisorer fått i uppdrag att granska bostadsförsörjningen i Örebro kommun och då med fokus mot särskilt utsatta grupper såsom utsatta kvinnor, studenter, äldre och funktionshindrade. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2013.

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunens styrning, ledning och kontroll av bostadsförsörjningen är ändamålsenlig och fyller de lagkrav som finns.

I allt väsentligt uppfyller Örebro kommun de uppdrag man har enligt den lagstiftning som styr bostadsförsörjningen. Det finns en aktuell och tillämpad bostadsförsörjningsplanering i kommunen vilken följs genom ett systematiskt arbete med detaljplaner för god planberedskap samt bostadsförsörjningsdatabas. Därmed tillhandahåller kommunen de juridiska förutsättningarna för fortsatt bostadsbyggande. Kommunstyrelsen, programområdet social välfärd, programområde samhällsbyggnad samt ÖBO har ansvar för kommunens bostadsförsörjning.

Hänsyn tas till utsatta grupper i kommunens övergripande bostadsplanering men vi kan konstatera att det finns ett glapp i processen när det kommer till praktisk handling för den långsiktiga planeringen av bostäder/boenden för dessa grupper. Samordningen mellan kommunens långsiktiga bostadsplanering och sociala behov behöver stärkas. Vi kan notera att bostadsförsörjningsfrågorna i praktiken blivit två separata frågor (en stadsbyggnadsfråga och en social fråga) troligen beroende på fördelningen av bostadsförsörjningsfrågorna i två programområden. Viss samordning och förutsättningar för ökad praktisk samordning av frågorna finns inom lokalförsörjningsavdelningen men vi ser att deras uppdrag avseende bostadsförsörjningsfrågorna behöver förtydligas och stärkas. Den nya organisationen runt lokalförsörjningsavdelningen är heller ännu inte fullt ut implementerad. Vi saknar också den politiska samordningen av bostadsförsörjningsfrågorna för att kunna uppnå de ambitioner som uppges i kommunens översiktsplan avseende boende för olika grupper.

En generell bostadsbrist råder inom Örebro kommun och vi ser även en obalans med stöd av uppföljningen av ej verkställda beslut enligt LSS och SoL vad gäller bostad som vårdform och kräver ett myndighetsbeslut. Vi kan dock konstatera att det finns system och rutiner för hantering av akuta situationer på funktionsnivå.

Kommunens styrning av det kommunala bostadsbolaget bedömer vi är tillräcklig och vi kan konstatera att ÖBO genom sitt arbete tar ett stort ansvar för uppfyllandet av kommunens bostadspolitiska mål. Arbetet bedrivs såväl genom att bolaget självt tillhandahåller förturer och övergångsbostäder men också genom att samverka med övriga fastighetsägare, näringsliv, universitet och andra kommuner. Översiktsplanen tycks inte vara direkt styrande för ÖBO men genom övriga styrdokument såsom ÖSB, detaljplaner och ägardirektiv är det vår bedömning att ÖBO ändå styrs indirekt av översiktsplanen. Vi kan notera att ÖBO genom sitt agerande blivit en nyckelspelare i att kommunens bostadsförsörjning fungerar både avseende långsiktigt strategiskt arbete genom samverkan och påverkan på övriga marknaden, men också för försörjning av akuta lösningar såsom övergångsbostäder. Vidare tar ÖBO genom samverkan med övriga fastighetsägare kring sociala frågor även ansvar för en ökad integration och den sociala strukturen i kommunen. Vi kan konstatera att det är ett annorlunda sätt att angripa dessa frågor via ett bolag

och inte genom politiskt agerande från kommunstyrelsen, men vi kan samtidigt konstatera att det tycks fungera väl.

## 2. Bakgrund

Örebro är en av få kommuner i Sverige utanför Stockholmsområdet som ökar sin befolkning. Mellan 1990 och 2010 ökade Örebros befolkning med 20 % och befolkningen ökar kontinuerligt. Detta ställer stora krav på bostadsmarknaden som måste möta det behov som skapas genom en ökande befolkning. Kommunerna har enligt lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar uppgiften att planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Även på en bostadsmarknad där privata intressen är aktiva, har kommunen ett stort ansvar att arbeta med bostadsförsörjningen och då kanske främst för grupper i samhället som av olika anledningar har mindre goda förutsättningar till att erhålla bostäder. Bland dessa grupper kan nämnas specialanpassade bostäder/boenden för funktionshindrade och äldre, boenden för personer med missbruksproblem samt bostäder för akuta behov så som exempelvis utflyttning från kvinnojourer och liknande.

Vi har av Örebro kommuns revisorer fått i uppdrag att granska bostadsförsörjningen i Örebro kommun och då med särskilt fokus mot särskilt utsatta grupper såsom utsatta kvinnor, studenter, äldre och funktionshindrade. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2013.

Örebro kommuns revisorer har beslutat utifrån sin risk och väsentlighetsanalys att genomföra granskningen.

## 3. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens styrning, ledning och kontroll av bostadsförsörjningen är ändamålsenlig och fyller de lagkrav som finns.

Vi har därför granskat;

Hur ser den politiska styrningen och förvaltningsorganisationen ut rörande bostadsförsörjning?

Finns en aktuell och tillämpbar bostadsförsörjningsplanering?

Hur tas hänsyn till särskilt utsatta grupper i kommunens arbete med bostadsförsörjning?

Hur sker kommunens styrning över de kommunala bostadsbolagen?

Hur sker samverkan med övriga aktörer såsom näringsliv, universitet, socialtjänsten och privata aktörer på bostadsmarknaden?

Vad har kommunen för strategier för att lösa akuta behov av boende för utsatta grupper såsom utsatta kvinnor, studenter, äldre och funktionshindrade?

## 4. Avgränsning

Granskningen har omfattat kommunstyrelsen, programnämnd samhällsbyggnad, byggnadsnämnden, programnämnd social välfärd, ÖBO och ÖBO omsorgsfastigheter. Granskningen har främst berört nuläget 2013.

## 5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna/verksamheten uppfyller

- Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
- Kommunallagen, samordningsansvar och uppsynsplikt, 6 kap 1 §
- Socialtjänstlagen
- Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)
- Tillämpbara interna regelverk och policys
- Ägardirektiv för Örebrobostäder AB
- Övergripande strategier och budget (ÖSB)
- Reglementen för nämnder och styrelse

## 6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har omfattat kommunstyrelsen, programnämnd samhällsbyggnad, byggnadsnämnden, programnämnd social välfärd, ÖBO och ÖBO omsorgsfastigheter.

Följande befattningar har beretts möjlighet att saklighetsgranska rapportens innehåll: kommundirektör, boendestrateg, chef lokalförsörjningsavdelningen, samordnare sociala boenden, stadsbyggnadschef, ordförande programnämnd samhällsbyggnad, planeringsstrateg och VD för ÖBO.

## 7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Studie av relevanta dokument.
- Intervjuer med tjänstemän och politiker

## 8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Sara Linge, konsult och Caroline Fornbrant, konsult under ledning av Karin Helin-Lindkvist kundansvarig och certifierad kommunal revisor.

## 9. Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Ansvar för bostadsförsörjningen ligger på kommunerna. Denna fråga har enligt Boverket emellertid fått en allt lägre prioritet i många kommuner.

Enligt Boverkets handledning till lagen om bostadsförsörjning ska kommunerna:

*Planera för bostadsförsörjningen så att alla i kommunen kan bo bra.* Formerna för hur denna planering ska bedrivas preciseras inte men den ska ”främja att ändamålsenliga åtgärder förbereds och genomförs”. Det kan t.ex. röra sig om underlag för en strategisk markpolitik och en god planberedskap.

*Fullmäktige ska anta riktlinjer för bostadsförsörjningen minst en gång per mandatperiod.* Det sägs inget om vad riktlinjerna ska omfatta eller på vilket sätt de ska dokumenteras, utan tonvikten ligger på att de förankras väl i den lokala politiska debatten.

*Om det behövs samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.* Särskilt i storstadsregionerna, där ofta flera kommuner utgör en gemensam arbets- och bostadsmarknaden, krävs ett regionalt perspektiv på boendefrågorna.

*Om det behövs med hänsyn till situationen på bostadsmarknaden anordna bostadsförmedling.* Om det är lämpligt ska samarbete med grannkommunerna ske. Det är tillåtet att ta ut en avgift av bostadssökande som får ny lägenhet genom förmedlingen. Kommunala bostadsförmedlingar kan dessutom tillämpa köavgift, förutsatt att man förmedlar lägenheterna i turordning efter kötid.

### 9.1.1.1 Förändringar i lagstiftningen från och med 1 januari 2014

Den nya lagen gäller riktlinjer för bostadsförsörjningen som antas efter 1 januari 2014.

I den nya lagstiftningen har kraven på det regionala perspektivet i boendeplaneringen stärks. Nytt är även att riktlinjerna ska innehålla kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, planerade insatser för att nå uppsatta mål, hur kommunen tagit hänsyn till relevanta och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Uppgifterna ska grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, efterfrågan på bostäder, bostadsbehov för särskilda grupper och marknadsförutsättningar.

## 10. Kommunala dokument och underlag för boendeplanering

Nämndernas och styrelsernas uppdrag kan sammanfattas i nedanstående bild vilka beskrivs mer utförligt nedan.

Kommunstyrelsen inklusive Vuxam	Programnämnd samhällsbyggnad (inkl. driftnämnder)	Programnämnd social välfärd (inkl. driftnämnder)	ÖBO/Omsorgsfastigheter
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Kommunstyrelsen</b> ska med <b>stöd av programnämnderna</b> leda och samordna               <ul style="list-style-type: none"> <li>• den översiktliga planeringen</li> <li>• mark- och bostadspolitiken</li> <li>• flyktningmottagande och integration</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Översiktlig planering</li> <li>• Boendeplanering</li> <li>• Detaljplanläggning för att skapa de juridiska förutsättningarna för bostäder, byggrätter</li> <li>• Mark- och expropriation</li> <li>• Bygglagivning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokal - och bostadsförsörjning inom det sociala området</li> <li>• Särskilda boenden, i Örebro kallat vård- och omsorgsboende</li> <li>• bostäder med särskild service</li> <li>• Operativ hantering av förmedling av akutbostäder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Äga, bygga och förvalta hyresrätter inom det vanliga bostadsbeståndet</li> <li>• Äga och förvalta särskilda bostäder och bygga utifrån uppdrag från kommunen</li> </ul>

## 10.1 Reglementen och ägardirektiv

Enligt reglementen i Örebro kommun har nämnderna och kommunstyrelsen följande uppdrag:

- **Kommunstyrelsen** ska med **stöd av programnämnderna** leda och samordna
  - den översiktliga planeringen av användningen av mark och vatten
  - mark- och bostadspolitiken och se till att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggnaden främjas
- **Samtliga programnämnder** ska samordna de underställda nämndernas verksamheter och ansvara för lokalförsörjning
- **Programnämnd samhällsbyggnad** ansvarar för fysisk översiktsplanering och trafikplanering samt för förebyggande miljöarbete i samverkan med miljönämnden.

Flera av Örebro kommuns nämnder och förvaltningar ansvarar således för att säkerställa tillgången på ändamålsenliga bostäder för boende i kommunen och för de som önskar flytta hit.

## 10.2 ÖSB – Övergripande strategier och budget

Det är inom ÖSB:ns fjärde strategiområde, *Trygg välfärd* vi återfinner kommunens bostadspolitiska mål. I kommunens översiktplan, *Vårt framtida Örebro* finns de av fullmäktige antagna riktlinjerna för bostadsförsörjningen som lagstiftningen föreskriver.

### **Bostadspolitiskt mål**

*En god tillgång på bostäder är en förutsättning för att Örebro kommun ska kunna fortsätta att växa. Kommunen ska underlätta så att fler bostäder kan byggas.*

- *Antal nyproducerade lägenheter ska öka*
- *Andel studenter som fått bostad vid terminsstart ska öka*
- *Antal hemlösa ska minska*
- *Antal lägenheter i äldre-, senior-, och trygghetsbostäder ska öka*
- *Antal permanenta platser i vård- och omsorgsboende ska öka*



### 10.3 Översiktsplan och riklinjer för bostadsförsörjning

Boendeplaneringen i Örebro kommun utgår från kommunens översiktsplan som är det strategiska dokumentet och kommunens riklinjer för bostadsförsörjningen. Översiktsplanen beslutas av kommunfullmäktige. Såväl översiktsplan som riktlinjer för bostadsförsörjning ska behandlas av fullmäktige vart fjärde år.

Arbetet med översiktsplanen leds av programnämnd samhällsbyggnad och gällande översiktsplan är antagen av kommunfullmäktige den 24 mars 2010. I översiktsplanarbetet fanns en politisk styrgrupp och ett stort antal tjänstemän från olika delar av kommunen deltog. Örebro kommun har valt att tillgodose lagkravet på antagna riktlinjer för bostadsförsörjningen genom att integrera riktlinjerna i översiktsplanen. Detta sker genom översiktsplanens kapitel 6 *Bostäder och Boenden i olika skeenden av livet*. Vid framtagandet av riktlinjerna för bostadsförsörjning fanns representation från stadsbyggnadskontoret genom bygglovavdelningen, mark- och exploateringsavdelningen och bygglovavdelningen samt barn och utbildning, social välfärd, kommunledningskontoret (mångfalds-/integrationsfrågor) och kommunfastigheter (numer lokalförsörjningsavdelningen).

De bostadsbehov som lyfts fram i översiktsplanen är: bostäder för studenter och äldre, seniorbostäder, olika typer av vårdboenden för äldre, behandlingshem och boenden för personer i behov av enskilda lägen, grupp- eller serviceboenden för personer med funktionsnedsättningar.

Översiktsplanen är ett dokument som samtliga politiska partier ställt sig bakom, därav består den av kompromisser och i vissa lägen ställs olika intressen i översiktsplanen mot varandra när exploatering ska ske. Det har framkommit att dessa kompromisser innebär en styrning som i vissa fall är otydlig. Det har även framkommit under flera av våra intervjuer att det saknas ett steg mellan översiktsplanen och själva genomförandet.

### 10.4 Regional utvecklingsstrategi

Regionfullmäktige antog 2010 dokumentet regional utvecklingsstrategi (RUS). Enligt RUS:en ska kommunerna i Örebroregionen verka för fler boende i regionen. Detta ska ske genom att locka och behålla fler studenter i regionen samt få fler nyanlända att bo kvar i regionen.

### 10.5 Handlingsplan för stadens byggande

Handlingsplan för stadens byggande är ett nytt dokument som nu arbetas fram. Uppskattningsvis kommer handlingsplanen vara färdig för antagande under första halvåret 2014. Handlingsplanen kommer att behandlas av programnämnd sammanhållsbyggnad och innehåller utbyggnadsplaner för bostäder och verksamheter. Handlingsplanens syfte är att fastställa en prioriteringsordning mellan samtliga projekt och planer och vara ett förtydligande komplement till översiktsplanen.

### 10.6 Bostadsförsörjningsdatabasen

För att följa planberedskapen och pågående byggprojekt finns en särskild databas för bostadsförsörjning. Programnämnd samhällsbyggnad har tidigare fått rapporten Boendeplanering

i Örebro kommun som beskriver läget på bostadsmarknaden och presenterar aktuella projekt samt statusen i databasen. I dagsläget sker ingen löpande avrapportering av bostadsförsörjningsfrågorna i kommunen till programnämnden.

Bostadsförsörjningsdatabasen är väl utarbetad och innehåller de bostadsprojekt som planeras de kommande tio åren. Uppgifter från databasen används i arbete med befolkningsprognoser. Databasen säkerställer enligt uppgift från stadsbyggnadskontoret att kommunen har kontroll på planberedskapen och uppdraget att möjliggöra för nybyggnation av bostäder samt kontroll över att kommunen har beredskap för boenden för särskilda grupper.

De särskilda grupper som identifieras i kommunens mål är studenter, seniorer (med eller utan vårdbehov), Personer med funktionsnedsättning (gruppboenden och tillgänglighetsfrågor i äldre områden som ska renoveras), ungdomar som har svårt att komma in på bostadsmarknaden. Dessa grupper markeras särskilt i databasen för att kunna se om det är brist på planer och projekt för bostäder anpassade för dessa grupper. Stadsbyggnad har ingen omfattande samverkan med byggherrar eller ÖBO kring vilken typ av lägenheter som efterfrågas. Kartor med tillgänglig mark finns publikt på kommunens hemsida.

## 10.7 Detaljplaner

Byggnadsnämnden ansvarar för att upprätta och anta detaljplaner. Detaljplanerna sätter de juridiska ramarna och bygggrätterna, en bostad får planbeteckningen bostad och vilken typ av bostad som byggs har ingen betydelse i planprocessen. Ett uppdrag ur ÖSBn är att möjliggöra för byggnation av små lägenheter samt att takten på bostadsbyggandet ska vara hög. Marknaden styr till stor del vilka planer som arbetas fram och eftersom ÖBO är en dominant fastighetsägare i Örebro kommun är det i stor omfattning ÖBO som styr vad som byggs. Även övriga delar av kommunen, andra fastighetsägare eller enskilda kan beställa detaljplaner. Planberedskapen som visar obebyggda delar av gällande detaljplaner finns i en särskild databas kallad planreserven.

## 10.8 Lokal- och bostadsförsörjningsplan social välfärd

De två socialnämnderna, nämnden för funktionshindrade och vård- och omsorgsnämnden arbetar sedan år 2012 fram lokal- och bostadsförsörjningsplaner. Utifrån driftnämndernas lokalförsörjningsplaner sammanställs en lokal- och bostadsförsörjningsplan för hela programnämndsområdet för antagande av programnämnden. Planen ska inte växlas samman med bostadsförsörjningsprogram som varje kommun enligt lagstiftningen ska anta. Planen innehåller uppgifter om lokalbehovet för lokaler för administration, verksamhetslokaler och olika boendeformer. De typer av boenden som ingår i uppdragen är vård- och omsorgsboenden, boenden med särskild service, ankomstboende för ensamkommande flyktingbarn, boende för personer med missbruksproblematik samt boende för personer som behöver bo i enskilt läge. Planen innehåller en inventering av behov och ökade driftkostnader för bostäder/lokaler inom de tre områdena vård och omsorg, boende för funktionshindrade samt socialtjänsten. Utifrån planen tas ett fyraårigt investeringsprogram fram för nybyggnad och ombyggnad. Programmet innehåller projekt som ska genomföras, prioriteringsordning och kostnader.

## 10.9 ÖBOs ägardirektiv

I ägardirektivet ger fullmäktige ÖBO följande uppdrag:

- förvärva, äga och förvalta fastigheter, tomträtter samt aktier och andelar i bolag, bygga bostäder, affärslägenheter och kollektiva anordningar samt bedriva därmed förenlig verksamhet.
- genom sin verksamhet stödja kommunens bostadspolitiska intentioner
- främja tillgången på goda bostäder

I ägardirektivet ger fullmäktige ÖBO omsorgsfastigheter följande uppdrag:

- förvärva, äga, upplåta, utveckla och överlåta fastigheter för att i första hand tillgodose Örebro kommuns behov av lokaler och anläggningar för verksamheter inom barn och utbildning, social verksamhet samt motion och rekreation.
- svara för drift och förvaltning av kommunens egna fastigheter utifrån särskilt uppdrag från kommunen
- sköta och underhålla fastigheterna enligt god teknisk praxis för att möjliggöra långsiktigt goda marknadsvärden för bolagets fastigheter

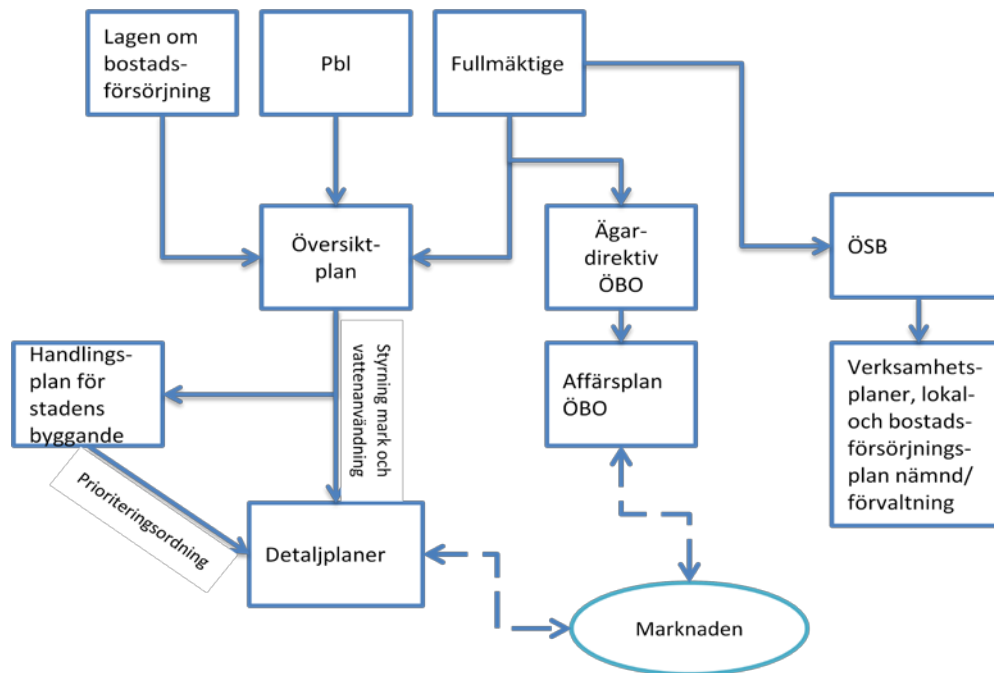
## 10.10 Affärsplaner

ÖBOs styrelse arbetar utifrån uppdragen från fullmäktige fram affärsplaner. Affärsplanerna bryts ner till verksamhetsplandirektiv som är enhetschefernas styrning i skapandet av verksamhetsplaner. Uppföljning av verksamhetsplanerna sker fyra gånger årligen.

ÖBO omsorgsbostädernas styrning utgår precis som ÖBOs styrning från uppdrag i ÖSBn och ägardirektivet. Ingen affärsplan finns ännu framtagen för omsorgsfastigheter eftersom bolaget är nybildat. En affärsplan kommer enligt uppgift att tas fram till våren 2014.

## 10.11 Slutsatser och kommentarer

Vi kan konstatera att det finns flera styrande dokument som berör kommunens ansvar för bostadsförsörjningen. Med bilden illustrerar vi dokumentens relation till varandra.



Det förefaller enligt vår mening som det finns tre delar inom kommunen som ansvarar för en bit vardera av bostadsförsörjningen.

Det juridiska perspektivet (byggrätter)

- Programnämnd samhällsbyggnad – översiktlig planering, boendeplanering enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjning, mark – och exploatering
- Byggnadsnämnden – detaljplanläggning, bygglov

Det sociala perspektivet

- Programnämnd social välfärd – samordning av bostad och lokalförsörjningsfrågor inom programområdet

ÖBOs affärsmässighet

- ÖBO och ÖBO omsorgsfastigheter – kommunens bolag som ansvarar för att bygga bostäder utifrån affärsmässiga principer och ägarens direktiv.

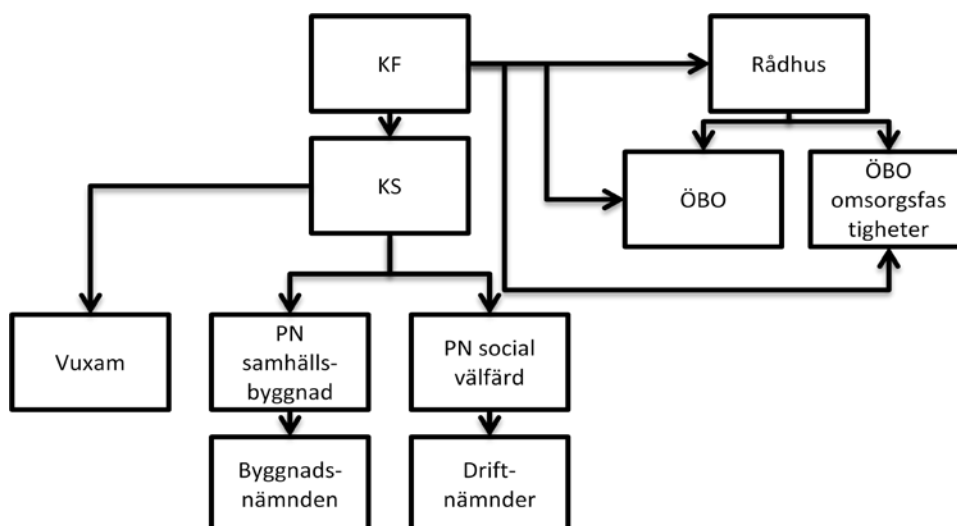
Eftersom Örebro kommuns riktlinjer för bostadsförsörjningen (tema i översiktplanen) är antagna innan den 1 januari 2014 gäller den äldre lagstiftningen. Vi gör bedömningen att de styrdokument som finns inom Örebro kommun tillsammans ger de förutsättningar för bostadsplanering och bostadsförsörjning som lagen anger. Vi vill dock uppmärksamma på den förändringen som skedde i lagen om kommunernas bostadsförsörjning från den 1 januari 2014. Det är vår uppfattning att den nya lagstiftningen ställer högre krav på den samlade styrningen av bostadsförsörjningsfrågorna. Vidare saknar vi det regionala perspektivet inom kommunens bostadsförsörjningsplanering vilket det också ställs andra krav på framöver i och med den nya lagstiftningen. Utifrån detta bedömer vi att det finns en risk för att kommunen, med nuvarande struktur i styrdokumentet, inte kommer att klara av att leva upp till den nya lagstiftningen inom området.

Databasen för planreserven och bostadsförsörjningsdatabasen som finns inom kommunen ger ett bra stöd för att följa planberedskapen som säkerställer de juridiska förutsättningarna i tillskapandet av byggrätter inom kommunen.

Vår bedömning är att det inte finns någon motsättning mellan de olika styrdokument. Däremot ställer vi oss tveksamma till styrkraften från framförallt översiktsplanen inklusive riktlinjer för bostadsförsörjning. Vi ser en risk att översiktsplanen inte är känd och tillämpad utanför programområde samhällsbyggnads verksamheter. Vi vill dock framhålla att intentionerna i översiktsplanen stämmer med de uppdrag som ges i ÖSBn. Vi kan konstatera att ÖSBn har en starkt styrande effekt i såväl nämnd- och förvaltningsorganisationen som ut till bolagen och därmed är det dokument som ger tydliga mål och genomslag för bostadspolitik.

## 11. Organisation och processer

Den politiska organisationen för bostadsförsörjningen



### 11.1 Kommunstyrelsen

Inom kommunstyrelsen bedrivs inget arbete rörande bostadsförsörjningen utan detta sker under programnämnd samhällsbyggnad och programnämnd social välfärd.

Enligt uppgift förväntar sig kommunstyrelsen att respektive programnämnd för upp frågan om något särskilt inom bostadspolitik behöver avhandlas på KS övergripande nivå.

#### 11.1.1 Lokalförsörjningsavdelningen

Under kommunstyrelsen finns lokalförsörjningsavdelningen. Lokalförsörjningsavdelningen har två uppdrag, ett från programnämnderna och ett från kommunstyrelsen:

1. Kommunstyrelsen – uppdraget är att skapa ett effektivt och ändamålsenligt lokalutnyttjande för hela kommunen
2. Programnämnderna – uppdraget är att säkerställa bra lokaler för kommunernas verksamheter.

Inom lokalförsörjningsavdelningen finns i dagsläget tre strategier. Två av dessa arbetar med bostadsfrågor inom området social välfärd. Den ena strategien arbetar med vård och omsorg, socialtjänst och funktionshindrade, den andra med de bostadssociala frågorna genom att vara kommunens ingång och kontakt gentemot hyresvärdar för anskaffning av bostäder för bostadssociala ändamål för att säkerställa en god dialog och att överenskommelse och avtal kring övergångsbostäder efterlevs. Detta innebär att skaffa bostäder för följande ändamål mottagande av flyktingar, övergångsbostäder, slusslägenheter för Socialförvaltningens boenden och jourlägenheter. Den tredje strategien arbetar med försörjning av lokaler för förskola, skola och gymnasium. Under 2014 ska enligt uppgift ytterligare en strateg anställas med inriktning mot lokalförsörjningen inom programnämnd samhällsbyggnad. Strategen inom skolan samt inom samhällsbyggnad arbetar inte med bostadsförsörjning utan endast med frågor som rör kommunen som organisation, dvs. med försörjningen av skol- och utbildningslokaler, fritidsanläggningar och administrativa lokaler.

Det har framkommit att avdelningen ser en utmaning i att samordna kommunens behov över programnämndsgränserna vilket ligger i avdelningens ansvarsområde. För närvarande pågår en processkartläggning som ska klargöra respektive driftnämnds och programnämnds ansvar. Det har även framkommit att det finns konflikter i snabbhet och flexibilitet i lokalförsörjningsfrågorna i relation till långsiktighet och struktur.

Inom lokalförsörjningsavdelningen sker det strategiska arbetet och avdelningen ansvarar inte för det operativa uppdraget att ordna bostad till enskilda personer.

I bilaga 2 finns en processbild upprättad över lokalförsörjningsprocessen.

## 11.2 Programområde samhällsbyggnad

**Programnämnd samhällsbyggnad** har ansvar för kommunens översiktliga fysiska planering, bostadsförsörjning samt mark och exploateringsfrågor. **Byggnadsnämnden** styr i frågor avseende detaljplaneläggning och bygglovgivning. Programnämnden och byggnadsnämnden har stadsbyggnadskontoret med planavdelning, mark och exploateringsavdelningen samt bygglovavdelningen till sitt förfogande. Programområdet får sin styrning från ÖSBN och översiktplanen.

Inom programområde samhällsbyggnad hanteras förutsättningarna för bostadsbyggande i kommunen genom översiktsplan och detaljplaner. Planreserven av detaljplaner dokumenteras i en databas och det finns idag enligt uppgift en god beredskap inom flera geografiska områden i kommunen för ett fortsatt byggande. Enligt uppgift från ÖBO sker arbetet med detaljplaner skyndsamt och man ser inte hanteringen av de juridiska förutsättningarna som något hinder för fortsatt byggande.

Prioritering av vilka detaljplaner som ska tas fram sker genom en löpande politisk process med ordförande för programnämnd samhällsbyggnad som beslutande. Ett förslag till

prioriteringsordning mellan olika typer av detaljplaner finns enligt uppgift framtaget och testas, men har inte beslutats politiskt ännu. Denna process kommer under 2014 att kompletteras genom framtagande av den nya handlingsplanen för stadens utbyggnad som innebär ett förtydligande av översiktsplanen.

Genom arbetet med detaljplaner skapar kommunen förutsättningar för bostadsbyggande. Däremot ingår inte i detaljplanearbetet att tala om vilken typ av bostäder som ska byggas eller för vilka grupper. Från byggnadsnämndens perspektiv planeras således inga särskilda områden för utpekade grupper. Byggnadsnämnden har en ambition att anta så generella och flexibla planer som möjligt. I de fall kommunen är fastighetsägare kan exploatören till viss del styras via exploateringsavtalet att bygga en viss typ av bostad (ex. hyresrätter, bostadsrätter, studentbostäder). Där kommunen inte är fastighetsägare är det svårare att ställa motsvarande krav. Även detta är en löpande politisk process med ordförande i programnämnd samhällsbyggnad som beslutande.

De mål om att tillgodose olika gruppers behov av bostäder som återfinns i översiktsplanen har alltså inte programområde samhällsbyggnad som sitt uppdrag. Programområdet kan heller inte uppnå målen själva mer än till viss del, genom sin verksamhet att ta fram detaljplaner och mark- och exploateringsavtal.

Det har framkommit att det finns konflikter mellan att skapa en långsiktig planering för en trygg och hållbar markanvändning och samtidigt kunna tillgodose andra nämnders förutsättningar som innebär en kortare planeringshorisont bland annat avseende behov av bostäder för utsatta grupper.

### 11.3 Programområde social välfärd

**Programnämnd social välfärds** uppdrag är att samordna lokal- och bostadsförsörjningen inom programområdet samt handlägga ärenden enligt lagen om bostadsanpassningsbidrag. Det övergripande styrdokumentet för programnämnd social välfärd är ÖSBn. Programnämnden ansvarar för att ta ställning till utbyggnad av exempelvis vård- och omsorgsboenden och boenden med särskild service och beräkna kostnader i det investeringsprogram som hanteras av kommunstyrelsen.

**Driftnämnderna vård och omsorgsnämnd väster och öster, socialnämnd väster och öster samt nämnden för funktionshindrade** har ansvar för boenden inom sina respektive områden (särskilda boenden som ex. vård- och omsorgsboenden eller gruppboenden). Det är inom respektive driftnämnd som verkställande av bostadsbeslut och biståndsbedömning sker.

Driftnämnderna inom programområde social välfärd har ett gemensamt förvaltningskontor. Förvaltningskontoret genomför inventeringar av bostadsbehov för sina grupper för antagande i respektive driftnämnd. Lokalförsörjningsavdelningen sammanställer driftnämndernas lokal- och bostadsförsörjningsplaner till en gemensam plan för hela programområde social välfärd för antagande av programnämnd.



## 11.4 Örebro bostäder AB (ÖBO) och omsorgsfastigheter

ÖBO får sin styrning via ägardirektivet och ÖSBn. Ägardirektivet justeras inte årligen utan är mer långsiktigt.

Av ÖBOs ägardirektiv framgår att ÖBO ska ”förvärva, äga och förvalta fastigheter, tomträtter samt aktier och andelar i bolag, bygga bostäder, affärlägenheter och kollektiva anordningar samt bedriva därmed förenlig verksamhet.” ÖBO ska vidare ”genom sin verksamhet stödja kommunens bostadspolitiska intentioner” samt ”främja tillgången på goda bostäder”.

Av ÖBOs uppdrag från ÖSBn framgår att ÖBO ska förvalta och utveckla sina befintliga bostadslägenheter inom ramen för lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Bolaget ges vidare uppdraget att fungera som kommunens bostadspolitiska verktyg, aktivt bidra till en god kommunal bostadsförsörjning samt vara en garant för en social bostadspolitik i Örebro kommun. Örebrobostäder har ett ansvar för att bygga nya bostadslägenheter och studentlägenheter för att möta det behov som skapas av befolkningstillväxten i kommunen.

ÖBO som affärsdrivande bolag tar självständigt beslut om vilken typ av lägenheter som ska byggas. Ibland kan ÖBO ges särskilda uppdrag/direktiv på stämman men på det stora hela är det marknadens efterfrågan som styr var och för vem byggandet sker.

ÖBO har fått ett särskilt uppdrag att planera för 2 000 lägenheter över fem år. ÖBO har tolkat sitt uppdrag som att de ska just *planera* för dessa bostäder, inte *bygga* och har därför avtalat med andra fastighetsägare i kommunen om samverkan för att nå målet. Genom överenskommelsen med fastighetsägarna har bland annat uppnåtts att övergångskontrakt, d v s kontrakt där kommunen står som hyrestagare och hyr ut till socialt utsatta personer utan möjlighet till eget förstahandskontrakt, numer även återfinns i andra hyresvärdas bestånd än som tidigare endast inom ÖBO. ÖBO ger också sociala förturer till personer som kan ha ett eget förstahandskontrakt men som på grund av sociala skäl, t ex skilsmässa, måste ha snabb tillgång till ett boende.

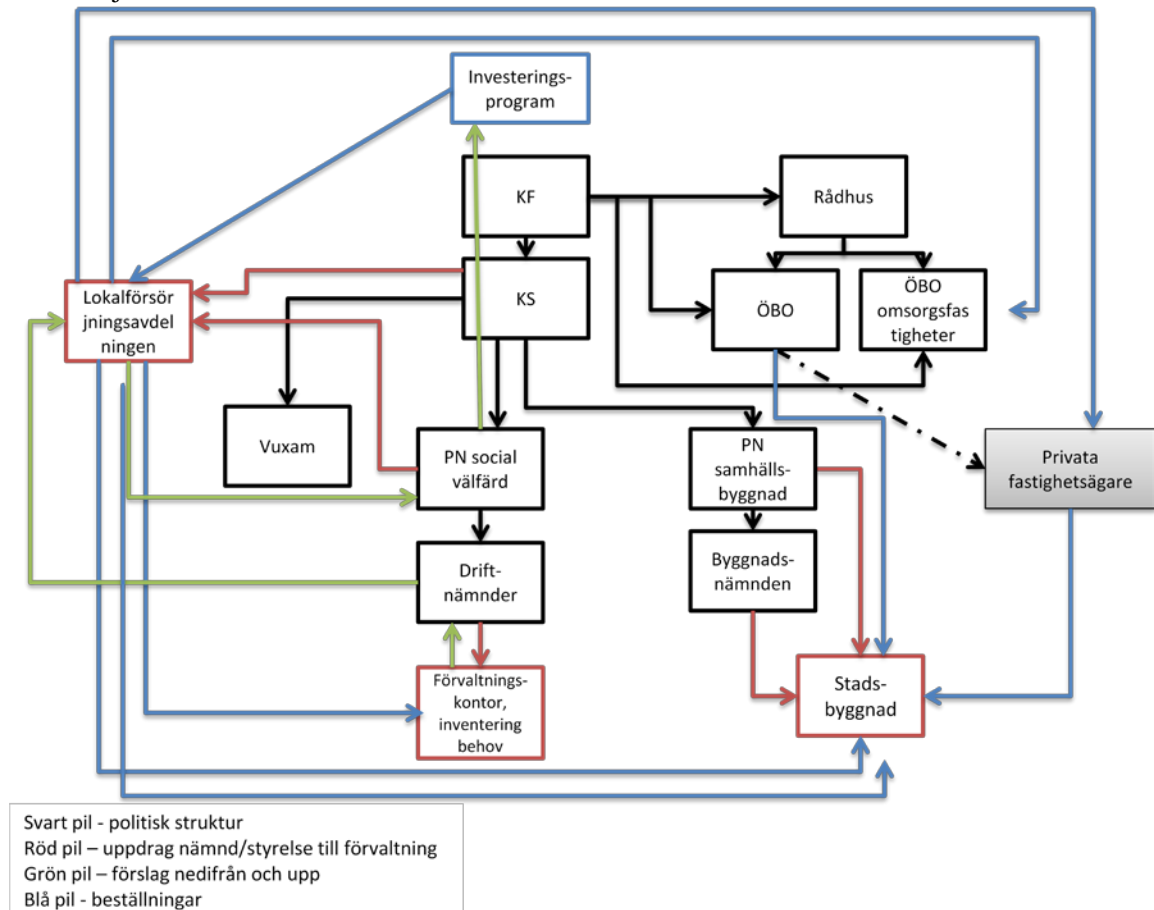
ÖBO samverkar med kommunstyrelsen och universitetet för att söka planera för och tillgodose bostadsbehovet för studenter. Det är dock ÖBO som självständigt och på affärsmässiga grunder beslutar om huruvida nya studentlägenheter ska byggas eller inte.

ÖBO Omsorgsfastigheter äger en del av de vård- och omsorgsboenden och bostäder med särskild service som finns inom kommunen. Lite drygt hälften av de seniorbostäder som finns i kommunen ägs av ÖBO medan trygghetsbostäder drivs av kommunen.



## 11.5 Slutsatser och kommentarer - Nämndernas/styrelsernas uppdrag och styrning

När vi lägger samman samtliga nämnder, förvaltningar, avdelningar, uppdrag och beställningar träder följande bild fram.



Bilden visar på en organisation rörande bostadsfrågorna som är mycket komplex och spänner över stor del av kommunen.

Uppdraget enligt lagen om bostadsförsörjning vilar på programnämnd samhällsbyggnad och på kommunstyrelsen. Stadsbyggnadskontorets planavdelning arbetar med den översiktliga planeringen och bostadsförsörjningen. Inom social välfärd finns ett uppdrag att försörja svaga grupper med bostäder och boenden. En organisationsförändring är genomförd inom kommunen då kommunfastigheter upphörde och lokalförsörjningsavdelningen bildades. Organisationsförändringen är inte fullt ut implementerad.

Eftersom bostadsförsörjningsfrågorna i Örebro kommun förlagts under i första hand två programnämnder ser vi ett behov av en ökad samordning från kommunstyrelsen. Vi kan utifrån det som framkommit i granskningen inte utesluta att kommunstyrelsen i bostadsförsörjningsfrågorna inte fullt ut tagit samordningsansvaret och att det därmed saknas en helhetssyn över bostadsförsörjningsfrågorna.

Vi kan dock konstatera att lokalförsörjningsavdelningen genom sitt uppdrag till viss del fyller funktionen som samordnare av frågorna. Vi vill dock uppmärksamma på att lokalförsörjningsavdelningen som del av tjänstemannaorganisationen endast kan fungera som mottagare av behov och beställare i systemet och inte som styrande eller givare av uppdrag till nämnder och ÖBO.

Den stora och komplexa organisationen gör att det finns en stor risk för att investeringsprocessen blir lång och inte kan möta akuta situationer på bostadsmarknaden. Det är därför av största vikt att kommunen ser arbetet med bostadsförsörjning som två skilda processer, den långsiktiga och den kortsiktiga. I nuvarande arbete med bostadsförsörjningsfrågor för utsatta personer har vi inom ramen för granskningen noterat att det kan finnas en konflikt mellan dessa två behov.

Inom ramen för granskningen kan vi konstatera att det förefaller vara marknaden som styr vad som ska byggas, inte kommunens intentioner för vem staden byggs.

## 12. Strategier för bostadsförsörjning

Varken byggnadsnämnden eller programnämnd samhällsbyggnad genomför inventeringar av bostadsbehoven i kommunen. Stadsbyggnadskontoret svarar för samordning inom kommunen av den sammanställning som årligen lämnas till regeringen via bostadsmarknadsenkäten. Programnämnd social välfärds lokal – och bostadsförsörjningsplan är en inventering över särskilt utsatta grupperns kommande behov av boenden och bostäder, underlag för programnämndens investeringsprogram samt underlag för beställning av detaljplan till byggnadsnämnden.

Lokalförsörjningsavdelningen hyr boenden och bostäder av ÖBO och andra fastighetsägare. Respektive driftnämnd hyr bostäder från lokalförsörjningsavdelningen. Bostäderna hyrs ut till personer med beslut om boende och verksamhetslokalerna hyrs ut till driftnämnderna. Varje driftnämnd under programnämndsområdet social välfärd har idag ansvar att lösa bostadsförsörjningen för de inom sina respektive områden särskilt utsatta grupper. Bostadsbehoven löses genom kontakter med ÖBO och andra fastighetsägare. Inom kommunen finns ett uppdrag om att öka kontakten mot de privata fastighetsägarna gällande bostäder.

Under hösten 2013 tillsattes en ny strateg för bostadsfrågor för utsatta grupper, det finns även samordnare för social boenden. Strategen och samordnare för sociala boenden ska skapa en övergripande samordning för boenden för utsatta grupper inom kommunen.

Lokalförsörjningsavdelningens arbete inom socialtjänsten (ej vård och omsorg där organisationsförändringen är implementerad) har inte fullt ut kunnat sjösättas eftersom det i dagsläget saknas administrativa resurser. Dock har arbete påbörjats med att klargöra arbetsflöden och processer för att veta hur administrationen ska gå till. Kommunstyrelsen har fattat beslut om att 1,5 tjänst ska tillföras för en strateg samt för administrationen kring hyresavtalen. Arbetet som har bedrivits inom respektive driftnämnd för lokal- och bostadsförsörjning har saknat samordning mellan driftnämnderna sinsemellan. För att lokalförsörjningsavdelningen ska kunna fullgöra sitt uppdrag krävs att respektive driftnämnd inom programområde social välfärd följer upp sina köer och behov för att boenden ska kunna fördelas effektivt inom kommunen.

## 12.1 Att tillgodose akuta bostadsbehov

En generell brist på bostäder i Örebro kommun påverkar givetvis möjligheterna för de utsatta grupperna att få bostad. I lokalförsörjningsplanen från social välfärd anges att det finns behov av fler omsorgsplatser för äldre, boenden för funktionshindrade samt att det är brist på bostäder inom socialtjänsten. Vi ser även i uppföljningen av ej verkställda beslut enligt socialtjänstlagen och LSS att det finns en obalans.

För att lösa de akuta behoven ska i den nya organisationen runt lokal- och bostadsförsörjningsfrågorna strateg på lokalförsörjningsavdelningen kontaktas av respektive driftnämnd. Den här ordningen är fullt ut införd för förmedling av vård- och omsorgsboenden och boenden med särskild service. För boenden inom socialpsykiatri och socialtjänsten är inte organisationsförändringen fullt ut implementerad. Lokalförsörjningsavdelningen har ingen direktförmedling av bostäder utan förmedlingen går via den driftnämnd som ansvarar för myndighetsutövningen enligt kommunens reglemente och aktuell lagstiftning. Strategens roll är att koppla samman med ÖBO eller annan fastighetsägare för att hitta en bostad.

Det finns tre jourlägenheter inom VuxAm som ska användas vid akuta lägen. Lägenheterna nyttjas flitigt och det förekommer att placeringar i akuta fall sker på vandrarhem.

Studenter omfattas av ÖBOs bostadsgaranti och möjligheten finns att få akutbostad innan permanent bostad kan erbjudas.

För att lösa akuta boendesituationer för våldsutsatta kvinnor har Örebro kommun avtal med kvinnohuset. Kvinnohuset är en akut och tillfällig lösning. I fall där det föreligger missbruksproblematik finns även två platser att tillgå i ett stödboende. *Kompotten* är ett samarbete mellan kommuner i Sverige runt kvinnofridsändamålet där bostad behöver hittas i en annan kommun. Det förekommer att utsatta kvinnor placeras på hotell eller vandrarhem då ingen annan plats finns att tillgå.

När det uppstår akuta situationer för äldre med omsorgsbehov sker kontakten via vård- och omsorgs myndighetskansli inom kommunen. Myndighetskansliets uppdrag är att utreda och bedöma insatser utifrån socialtjänstlagen. Vid akuta situationer kan vård och omsorgsförvaltningarna i mån av plats erbjuda korttidsboende vid något av kommunens olika vård- och omsorgsboende.

Om barnfamiljer uppsöker socialjouren med ett akut bostadsbehov försöker socialjouren i första hand hitta en boendelösning hos familjens vänner eller släktingar. Om detta inte fungerar kan vandrarhem eller hotell utgöra lösningen på det akuta bostadsbehovet.

Vuxna personer som uppsöker socialtjänsten erbjuds plats på härbärge. I de fall härbärgen är fullbelagda har kommunen att göra bedömningen om det finns *speciellt ömmande* skäl till placering på vandrarhem. Det är enligt uppgift ytterst sällan socialjouren gör bedömningen att speciella skäl föreligger.

För gruppen funktionshindrade inom socialpsykiatri sker hänvisning till härbärge vid akut bostadsbehov. Vid ansökan kan biståndsbedömning/utredning inledas för fortsatt insats och eventuell placering inom någon av socialpsykiatriens boendeformer.

Flyktingar som är inneboende hos släktingar under asyltiden måste själva ordna med boende när de beviljats uppehållstillstånd. Kommunens bosättningsansvar är avgränsat till att omfatta de flyktingar som fått kommunplacering i Örebro. Kommunen har i uppdrag att bosätta anhöriga till ensamkommande flyktingbarn vilket görs direkt när behovet uppstår. Utifrån bedömning av migrationsverket och arbetsförmedlingen fattar boendestrateg beslut om vilka som kan bosättas i Örebro.

## 12.2 Övergångsbostäder

För personer som inte kan få ett eget kontrakt för en lägenhet på den ordinarie bostadsmarknaden finns som lokalförsörjningsavdelningen hyr av ÖBO. Personer och familjer som får hyra en övergångsbostad kan komma från flera olika grupper och orsaken till varför behoven av övergångsbostad finns varierar. Dessa lägenheter hyrs sedan ut i andra hand. Alla bostadskontrakt för övergångsbostäder ska skrivas om så tillvida att lokalförsörjningsavdelningen tar över kontrakten från respektive driftnämnd. Myndighetsutövningen och prövningen av bostad med andrahandskontrakt sker hos respektive nämnd inom programområde social välfärd samt VuxAm.

Innan ärendet presenteras för ÖBO har en handläggare inom socialförvaltningen gjort en bedömning att personen eller familjen det avser har förmåga att på sikt klara av ett förstahandskontrakt för bostad. Enligt uppgift förs dialog mellan ÖBO och socialnämnden kontinuerligt och ÖBO har inte fått någon signal om att antalet lägenheter inte skulle vara tillräckligt.

ÖBO har via "handslag för Örebro" fått löfte från övriga fastighetsägare att delta i att ta det sociala ansvaret. En uppgörelse finns om att de privata hyresvärdarna ska stå för 40 procent av övergångsbostäderna. När ÖBO har godkänt en hyresgäst används detta godkännande i kontakten med de privata hyresvärdarna.

## 12.3 Förtursregler

ÖBO har riktlinjer för förtursregler. ÖBO har tre olika grunder för förtur, medicinska skäl, näringslivsskäl samt sociala förturer. Ansökan om bostad enligt förtursreglerna prövas av en särskild förtursgrupp och det finns fastslagna riktlinjer för förturssystemet. Besluten rapporteras årligen till ÖBOs styrelse. ÖBO har ingen utpräglad intern kontroll men det förs enligt uppgift ofta diskussioner om hur riktlinjerna ska tillämpas. Förturerna ges som förstahandskontrakt.

## 12.4 Bostäder i enskilda lägen

Sociala boendegruppen eller "tomtgruppen" består av representanter från stadsbyggnad (plan och bygglov), miljökontoret, tekniska kontoret och social välfärd. Arbetsgruppens uppdrag är att hitta möjlig mark för lokalisering av bostäder till personer som behöver bo i enskilda lägen. Här finns ofta motstridiga intressen men tomtgruppen beskrivs ändå som väl fungerande där varje ärende följs tills det har fått en lösning på lämplig lokalisering.

## 12.5 Slutsatser och kommentar

Det finns rutiner och strategier för att lösa akuta bostadsbehov på flera olika sätt. Den allmänna bostadsbristen som råder i Örebro kommun påverkar givetvis förutsättningarna för att ordna bostäder med kort varsel. Vi kan även konstatera att det råder en viss obalans utifrån av uppföljningen av ej verkställda beslut enligt LSS och SoL vad gäller bostad som är en vårdform och kräver ett biståndsbeslut. De tre jourlägenheter som finns inom VuxAm används enligt uppgift flitigt och det förekommer att placeringar för att möta akuta behov sker på vandrarhem eller hotell. Vi kan inte utesluta att placeringar på hotell/vandrarhem blir dyrare för kommunen än tillskapandet av fler akutbostäder.

De förtursregler som finns inom ÖBO tillgodoser enligt vår uppfattning bostadsbehov för personer som har möjlighet att få ett eget hyreskontrakt. Det har inte framkommit att det föreligger någon risk att antalet övergångsbostäder är för få.

## 13. Samverkan inom kommunen och med övriga aktörer

Inom ramen för granskningen har det framkommit att stadsbyggnad och social välfärd i vissa avseenden har svårt att hitta varandra även om försök har gjorts. Sedan kommunfastigheter upphörde och lokalförsörjningsavdelningen bildades har det uppstått en splittring och det är lite oklart vem som ansvarar för vad. Tilltro finns att det i och med organisationsförändringen som genomfördes och lokalförsörjningsavdelningens bildande framöver ska bli enklare att samverka. Bland annat efterfrågas en större formalisering av ansvar och roller. Samverkan av idag beskrivs som att den delvis är beroende av gamla kontakter och personliga relationer snarare än att rätt kompetenser möts. Det har även framkommit ett behov av att varje grupp och forum behöver få ett tydligt syfte för att de olika förvaltningarna ska kunna representeras av rätt person med rätt kompetens.

Samverkan mellan ÖBO omsorgsfastigheter och lokalförsörjningsavdelningen är god och regelbunden. Den så kallade samverkansgruppen träffas var fjärde vecka, här ingår från lokalförsörjningen avdelningschef, förvaltare och strateg. Från ÖBOs håll ingår chef för ÖBO lokaler, strateg, förvaltare och lokalutvecklare. Kontakter sker även inom projekten och de olika tjänstemännen möts minst två gånger per vecka.

Samordning mellan ÖBO och stadsbyggnad skulle enligt stadsbyggnad kunna utvecklas. ÖBO beskriver sin syn på samverkan med stadsbyggnad som god. Det som särskilt lyfts fram från ÖBOs håll som positivt är den överproduktion av detaljplaner som finns som gör att ÖBO sällan upplever att brist på detaljplanerad mark som ett hinder för sin produktion.

ÖBO samverkar inom SABO (Sveriges allmännyttiga bostadsföretag), ingen samverkan sker inom länet mellan de allmännyttiga bostadsbolagen. ÖBO agerar även aktivt i syfte att skapa samverkan med hyresvärdarna inom Örebro kommun inom ÖBOs initiativ *Handslag för Örebro*. Handslaget innebär bland annat att de privata hyresvärldarna tar ansvaret för 40 procent av lägenheterna med sociala kontrakt. ÖBO är medlem i organisationen fastighetsägarna.

Samverkan mellan universitetet och ÖBO fungerar enligt uppgift från ÖBO inte helt bekymmersfritt. ÖBO har i uppdrag att klara av bostadsgarantin för studenterna. ÖBOs VD har

framhållit att det är svårt att planera för bostadsgarantin eftersom stor del av de studenter som anmäler sig av olika anledningar aldrig utnyttjar garantin.

Kommundirektören ingår i samverkan inom Universitetsstadsrådet, en samverkan som beskrivs som god. Inom Universitetsstadsrådet finns ett uppdrag att utveckla bostadsgarantin för studenter. Det finns även ett avtal med studentkåren som innebär en bonus för de studenter som under sin studietid väljer att folkbokföra sig i Örebro. Kommundirektören har vidare ett uppdrag i *Väster projektet* som rör utvecklingen och bostadsfrågorna för de västra delarna av Örebro.

### 13.1 Slutsatser och kommentarer

Vi kan konstatera att den relativt nyskapade lokalförsörjningsavdelningen spelar en avgörande roll för hur bostadsförsörjningen ser ut för utsatta grupper i kommunen. Vår bedömning är att organisationen ännu är så ny och inte fullt ut implementerad inom alla områden vilket gör att goda former för samverkan mellan lokalförsörjningsavdelningen och övrig förvaltning inom alla områden ännu inte finns. De olika delarnas uppdrag är inte tydliggjort i den utsträckning som skulle behövas för en effektiv process vilket vi bedömer kan utgöra en risk för fördröjda investeringar och leda till felplaneringar.

ÖBOs samverkan inom fastighetsägarna är enligt vår bedömning ett gott exempel på hur bostadsbolaget tar ett stort socialt ansvarstagande. Samverkan sanktioneras i styrande dokument.

Det finns en konflikt i olika planeringshorisonter inom kommunen. För att nå en hållbar och strategisk användning av markresurser krävs långsiktiga perspektiv och att lösa akuta behov kräver ett snabbt handlande. Samhällbyggnadssidan behöver ett längre perspektiv än vad social välfärd hittills kunnat ge. Planeringshorisonten inom social välfärd är enligt stadsbyggnad för kort för att kommunen ska kunna få en strategisk, effektiv och långsiktig markanvändning. Det har framkommit att det finns en tradition av akutlösningar och att det i flera avseenden ofta saknas planering och långsiktiga strategier. Det finns ett stort behov att finna syften och mandat för samverkansgrupper avseende bostadsförsörjningsfrågorna inom kommunen.

## 14. Bilagor

Riktlinjer för bostadsförsörjning enligt översiktplanen  
Processbeskrivning lokalförsörjning

KPMG, dag som ovan

Karin Helin Linkvist  
Certifierad kommunal revisor, kundansvarig

Caroline Fornbrant  
Konsult

Sara Linge  
Konsult





## 6 Bostäder

### 6.1 Behov av och lokalisering av nya bostäder

Antalet personer i Örebro kommun beräknas att öka från dagens 132 000 personer till uppskattningsvis 150 000 personer år 2035 (Se även Befolkningsutveckling i kapitel 2 Utgångspunkter). För detta behövs en planberedskap för ca 15 000 nya bostäder. En del av bostäderna kan förväntas tillkomma i de mindre tätorterna och på landsbygden genom nybyggnation och genom att fritidshus blir permanenta boenden. Huvuddelen av nybyggnationen förväntas ske i Örebro stad. Bostäder tar olika mycket plats beroende på om de byggs som höghus eller som småhus på stora tomter. Tre kvarter på Olaigatan rymmer exempelvis bostäder för lika många personer (ca 1000 personer) som södra Lundby eller i Odensbacken söder om kanalen.

Översiktsplanen tar ställning för en förtätning av staden bland annat för att minimera behovet av transporter. Det återspeglas i kartans gula utbyggnadsområden som i huvudsak ligger inom cykelavstånd från centrum. Ett av målen i Transportplanen är att tätorten ska förtätas så att det bor 25 invånare per hektar mark år 2015 (År 2004 var det 22,6 invånare/hektar). Utbyggnadsområden för bostäder längre från centrum finns i Marieberg, Mosås, Lillån och Hovsta, eftersom dessa redan är etablerade stadsdelar eller förorter längs viktiga stråk för kollektivtrafik där pendeltågstrafik är möjlig.

Resvaneundersökningen 2004 visar att 10% av den vuxna befolkningen saknar tillgång till bil och ytterligare 20 % saknar ständig tillgång till bil. Att planera för goda möjligheter att gå, cykla och åka kollektivt innefattar därför rättvisaspekter. Goda gång- och cykelmöjligheter ökar dessutom möjligheten för barn och unga att röra sig på egen hand i närområdet. Detta är viktigt för deras självständighet och utveckling.

- Med de gula utbyggnadsområdena i kartan har kommunen visat vilka områden man ser som särskilt lämpliga att bebygga med bostäder. Det finns möjligheter till bebyggelse även på andra platser om det är lämpligt utifrån kriterierna i översiktsplanen. (Se även kapitel 5 Grunddrag i mark- och vattenanvändningen).
- Staden och de mindre tätorterna ska förtätas genom kompletteringsbebyggelse (mindre utbyggnadsområden som inte är markerade på kartan). Möjlighet till kompletteringsbebyggelse bedöms från fall till fall. Vid förtätning ska hänsyn tas till tillgång till friytor, grönstruktur och andra starka allmänna intressen som anges i översiktsplanen.
- Samtliga nya områden för bostäder ska lokaliseras i bra kollektivtrafiklägen eller på sådana platser att de förstärker underlaget för kollektivtrafik för befintliga bostäder.
- Samtliga nya områden för bostäder ska ha ett väl fungerande cykelvägnät.
- Vid försäljning av kommunal mark inför exploatering för bostäder ska kommunens ha höga ambitioner vad gäller energieffektivitet, dagvattenhantering och miljövänliga byggmaterial
- Kommunen ska göra en utredning för att peka ut platser där det är lämpligt att komplettera med bostäder med vattenkontakt.



## 6.2 Variation och förutsättningar för möten

Många bostadsområden i Örebro är ensidiga med endast en upplåtelseform och mycket liten variation av byggnadstyper. Det finns områden som nästan enbart består av villor, som exempelvis Lundby, medan andra områden nästan bara består av hyreshus, som exempelvis Varberga. Planeringsidealet som rådde under det s.k. ”miljonprogrammet” gjorde dessutom att de bostadsområdena ofta blev isolerade från varandra. Fortfarande idag byggs ensidiga områden, som exempelvis Ekeby-Almby där det nästan enbart finns villor. Bristen på variation är en bidragande orsak till boendesegregering.

I undersökningar (t.ex. Bokslut för hållbar utveckling 2008) om folkhälsa, förvärvsarbete, utbildning, medborgarskap m.m. återkommer vissa stadsdelar med låga eller koncentrerade värden på ovan nämnda faktorer. Detta kan utgöra problem när det gäller integration, trygghet och hälsa. Den fysiska planeringen kan inte lösa problemen, men kan i viss mån skapa möjligheter för förändring. Dessa stadsdelar kan prioriteras i arbetet med att skapa en sammanhängande stad med trygga och gestaltningmässigt goda yttre miljöer, god kommunal service, hög standard på kollektivtrafiken, goda möjligheter för bostadsnära rekreation och idrott m.m.

Det är positivt om fler människor - gamla och unga, med olika etnisk bakgrund, olika socioekonomisk bakgrund och sysselsättning - träffas i närmiljön i anslutning till bostaden och i det offentliga rummet i staden. Genom att planera för en boendemiljö med variation, stadsdelar som innehåller många olika funktioner och mötesplatser, skapar vi förutsättningar för detta.

- Sammansättningen av människor i varje stadsdel eller tätort bör motsvara sammansättningen i hela kommunen (socioekonomisk, åldersmässigt och etniskt). Detta kan åstadkommas på lång sikt genom att man verkar för en blandning av byggnadstyper och upplåtelseformer samt att tillskapar arbetsplatser.
- Kompletteringsbebyggelse ska göras så att man uppnår en bättre blandning av olika byggnadstyper och bostadsstorlekar. Detta gäller särskilt i och vid stadsdelar och tätorter med ensidigt bostadsbestånd, som t.ex. Adolfsberg, Hjärsta, Ekeby-Almby, Lillån, Oxhagen, Varberga och Vivalla.
- De större utbyggnadsområdena ska i sin inre struktur kännetecknas av en mångfald av byggnadstyper och bostadsstorlekar, och de ska i sin övergripande struktur utformas så att de kompletterar intilliggande bostadsbebyggelse.
- Vid försäljning av kommunal mark inför exploatering för bostäder ska kommunens ambition vara att fördela marken på sådant sätt att upplåtelseformerna i stadsdelen eller tätorten blir en blandning av hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt.
- Det är kommunens ambition att blanda arbetsplatser och bostäder där det är lämpligt, s.k. funktionsblandning.

Se även avsnitt 7.1 om funktionsblandning.



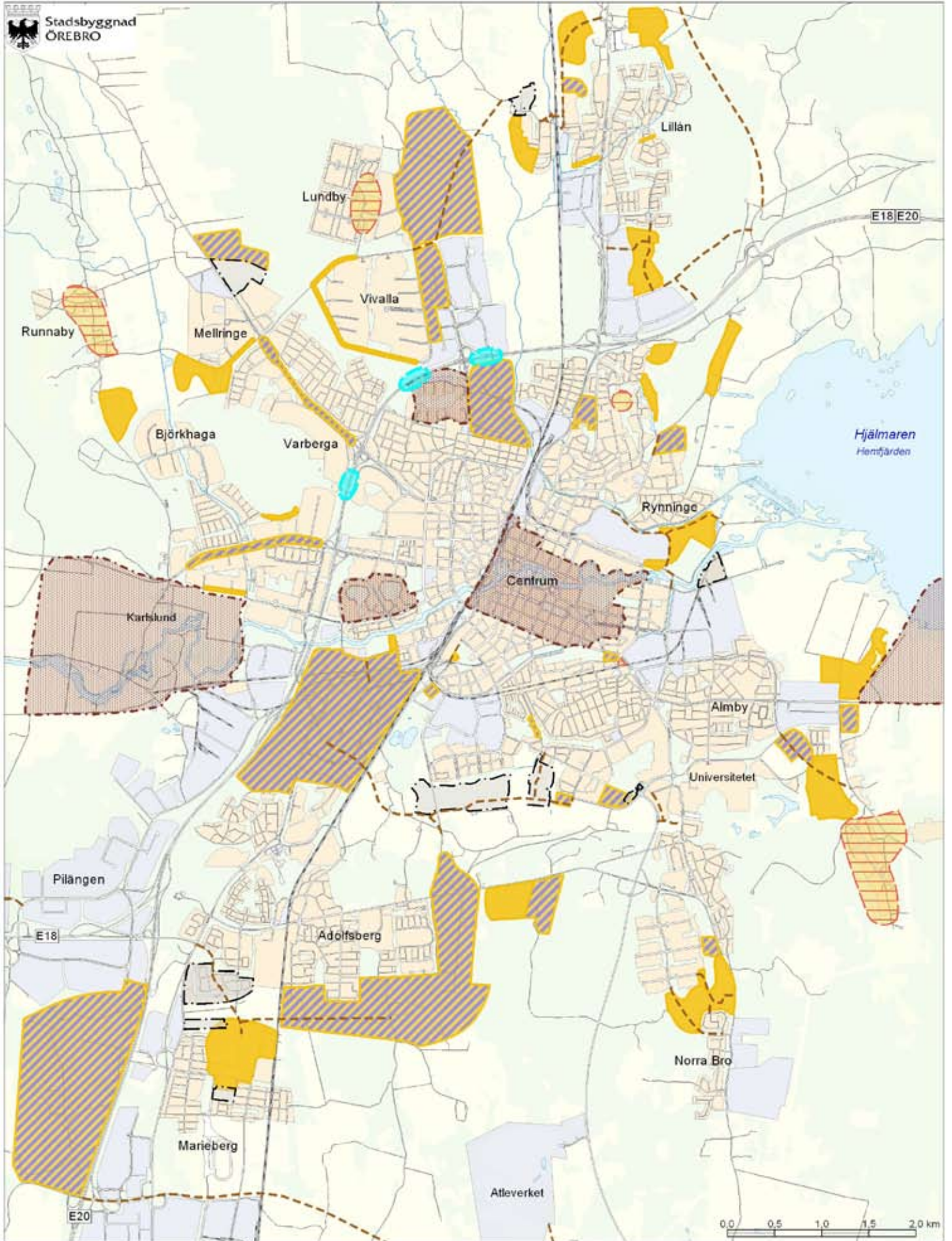
### 6.3 Boende i olika skeden i livet

Att göra det möjligt för människor att bo kvar i sitt närområde i livets olika skeden är viktigt. I stadsdelar eller tätorter som idag domineras av villor behövs lägenheter för ungdomar som vill flytta hemifrån eller för äldre som vill flytta från villan de inte längre orkar sköta. Om äldre flyttar från sin villa till en hyres- eller bostadsrätt i närområdet kan viktiga flyttkedjor uppstå. Flyttkedjan kan exempelvis innebära att en barnfamilj flyttar in i villan, att ett yngre par flyttar ihop i familjens gamla lägenhet och att en eller två små lägenheter då frigörs. Möjlighet till kvarboende handlar också om att kunna flytta från lägenhet till radhus eller villa i närområdet utan att behöva byta stadsdel.

De stora procentuella befolkningsökningarna ligger inom åldersgrupperna 64 år och äldre samtidigt som förändringarna i hushållens storlek under senare år gått mot allt fler småhushåll. Därför kommer behovet av små och billiga lägenheter med närhet till service att vara stort. En prognos för det framtida behovet av särskilda boenden för äldre samt människor med demenssjukdomar, d.v.s. behovsprövade boenden med tillgänglig personal och vård, anger ett behov av ytterligare ca 160 platser fram till 2020 (varav 60 platser tillgodoses när det redan planerade Ängen öppnar). Efter 2020 beräknas en stor tillökning av särskilda boendeplatser, ca 460 st till år 2033, p.g.a. den stora ökningen av antalet invånare över 80 år.

Många har behov av specialboende, t.ex. människor med andra typer av funktionsnedsättningar. Det är viktigt att tillgodose dessa människors behov av anpassade bostäder.

- För att öka studenternas integration i staden är det önskvärt att bostäder för studenter skapas i flera olika stadsdelar.
- I servicenära lägen med god kollektivtrafik ska nybyggnation av små lägenheter med god tillgänglighet prioriteras för att möta den allt större gruppen äldres behov.
- Seniorbostäder, dvs. bostäder som är anpassade till äldre som är vid god hälsa och till största delen klarar sig själva, bör lokaliseras nära kollektivtrafik, med närhet till service och grönområden.
- Olika typer av vårdboenden, dvs. boenden för äldre med olika grad av vårdbehov, bör spridas över hela staden och kommunen. Rekreativsmöjligheter bör finnas i form av park eller mindre grönområde för utevistelse, men rörlighetsbehovet bedöms vara mindre. För anhöriga är det positivt om det finns tillgång till kollektivtrafik.
- Behandlingshem och boenden som kan ha behov av ensliga lägen eller som kan upplevas som störande av omkringboende, ska spridas till olika delar av staden och kommunen.
- Grupp- eller servicebostäder för människor med olika funktionsnedsättningar bör lokaliseras i anslutning till andra bostäder nära kollektivtrafik, och även spridas över hela staden och kommunen, för att möjliggöra valfrihet i boendet.



**Ställningstagandeförändring**

- Utbyggnadsområde för i huvudsak bostäder
- Utbyggnadsområde blandat
- Bostäder, övrigt ställningstagande

- Riksintresse, kulturmiljövård
- Planerad gata/väg
- Vision att bygga över motorvägen

**Befintlig markanvändning/planeringsunderlag**

- Tätortsbebyggelse, i huvudsak bostäder
- Planlagt, ej utbyggt

**STADEN BOSTÄDER**

Artföreläggning 2010-02-12





**TÄTORTER BOSTÄDER**

Antagandehandling 2010-02-12

# Lokalförsörjningsprocessen i Örebro kommun

2013-12-08

