

Alingsås kommun

Granskning av bostadsförsörjning och planeringsberedskap



Building a better
working world

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 2 |
| 1. Inledning | 2 |
| 1.1. Bakgrund..... | 3 |
| 1.2. Syfte och revisionsfrågor | 3 |
| 1.3. Ansvarig nämnd | 3 |
| 1.4. Revisionskriterier..... | 3 |
| 1.5. Metod..... | 3 |
| 2. Kommunens arbete med bostadsförsörjning | 4 |
| 2.1. Mål och styrdokument för kommunens bostadsförsörjning | 4 |
| 2.2. Vår bedömning..... | 7 |
| 3. Organisation samt roll- och ansvarsfördelning | 9 |
| 3.1. Organisering samt ansvar för planer och program..... | 9 |
| 3.2. Kommunledningskontoret och samhällsbyggnadsförvaltningen..... | 9 |
| 3.3. Samverkan inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen | 10 |
| 3.4. Framtagande av detaljplaner | 11 |
| 3.5. Vår bedömning..... | 12 |
| 4. Samlad bedömning | 14 |
| 4.1. Slutsatser | 14 |
| 4.2. Bedömning utifrån revisionsfrågorna | 14 |
| 4.3. Identifierade förbättringsområden och rekommendationer..... | 15 |

Bilagor:

Bilaga 1: Bakgrund

Bilaga 2: Revisionskriterier

Bilaga 3: Källförteckning

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Alingsås kommun genomfört en granskning av bostadsförsörjning och planeringsberedskap. Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa bostadsförsörjningen i kommunen.

Granskningen visar att det finns flera styrande dokument som ska bidra till att säkerställa bostadsförsörjningen i kommunen, till exempel översiktsplan, bostadsförsörjningsprogram och tillväxtprogram. Kommunfullmäktige antog i maj 2017 ett bostadsförsörjningsprogram för Alingsås kommun. I Länsstyrelsens remissvar på programmet framgår bland annat att det inte redovisas hur hänsyn tas till regionala och nationella mål som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Kommunledningskontoret ska påbörja ett arbete med att revidera programmet.

Utöver bostadsförsörjningsprogrammet finns en översiktsplan från 1998. Av granskningen framgår att översiktsplanen inte aktualitetsprövats av kommunfullmäktige i enlighet med plan- och bygglagen. Vidare visar granskningen att det pågår ett arbete med att utarbeta en ny översiktsplan för kommunen. Den nya översiktsplanen ska behandlas under 2018.

Länsstyrelsen noterade i remissvaret på bostadsförsörjningsprogrammet att programmet och tidigare förslag på ny översiktsplan innehöll olika målbilder vad gäller antalet bostäder i kommunen. Granskningen visar att Länsstyrelsen rekommenderade att tydliggöra kopplingen mellan bostadsförsörjningsprogrammet och förslaget till översiktsplan. Vidare visar granskningen att det finns olika uppfattningar avseende om tillväxtprogrammet, översiktsplanen eller bostadsförsörjningsprogrammet ska vara styrande och ange inriktningen för planeringen för bostadsändamål i kommunen. Det bedöms i granskningen som ett utvecklingsområde att tydliggöra kopplingen mellan dessa dokument.

Granskningen visar att det är ett utvecklingsområde att skapa ett tydligare arbetssätt för hur samverkan ska ske inom kommunen samt med närliggande kommuner inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen. Flera intervjuade i granskningen menar att det inte är tydligt hur samverkan ska bedrivas. Därtill saknas till exempel dokumenterade processer och anvisningar som tydliggör hur samverkan ska ske.

Under granskningen har vi identifierat vissa förbättringsområden. Vi rekommenderar att:

- ▶ Kommunstyrelsen bör säkerställa att översiktsplanens aktualitet prövas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod i enlighet med plan- och bygglagen.
- ▶ Kommunstyrelsen bör tillse att Länsstyrelsens synpunkter på bostadsförsörjningsprogrammet samt översiktsplanen beaktas vid revideringen av dokumenten.
- ▶ Kommunstyrelsen bör säkerställa en tydligare koppling och överensstämmelse mellan översiktsplanen, tillväxtprogrammet och bostadsförsörjningsprogrammet.
- ▶ Kommunstyrelsen bör skapa ett tydligare arbetssätt för hur samverkan ska ske inom kommunen samt med närliggande kommuner inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Revisorerna har utifrån årets risk- och väsentlighetsanalys beslutat att göra en fördjupad granskning av bostadsförsörjning och planeringsberedskap. Bakgrunden till granskningen beskrivs närmare i bilaga 1.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen vidtagit ändamålsenlig åtgärder för att säkerställa bostadsförsörjningen i kommunen.

Granskningen har inriktats enligt följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen fastställt ändamålsenliga riktlinjer för att säkerställa bostadsförsörjningen i kommunen?
- ▶ Har kommunstyrelsen fastställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning som bidrar till att säkerställa en ändamålsenlig styrning av bostadsförsörjningen?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en tillfredställande samverkan inom kommunen, med andra kommuner och med Länsstyrelsen vid planering av bostadsförsörjningen?
- ▶ Hur påverkar samhällsbyggnadsnämndens krav på självfinansiering förvaltningens arbete med att utarbeta detaljplaner för planering och byggnation av bostäder?

1.3. Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden.

1.4. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av kommunallagen samt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Revisionskriterierna för denna granskning beskrivs i bilaga 2.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Dokument- och intervjuförteckning framgår av bilaga 3. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakfelsgranska rapporten.

2. Kommunens arbete med bostadsförsörjning

2.1. Mål och styrdokument för kommunens bostadsförsörjning

I Alingsås kommun finns ett flertal mål och styrdokument som påverkar arbetet med kommunens bostadsförsörjning. Nedan framgår en översikt av dessa mål och styrdokument vilka beskrivs närmare nedan:



Figur: Kommunens styrdokument för bostadsbyggande

2.1.1. Nationella och regionala mål

Det finns ett antal nationella och regionala mål, planer och program som avser kommunernas arbete med bostadsförsörjning. Länsstyrelsen utarbetar en bostadsmarknadsanalys där behovet av bostäder i länet prognostiseras. Vidare har Västra Götalandsregionen (VGR) fastställt *Vision Västra Götaland – Det goda livet* samt *Västra Götaland 2020 – strategi för tillväxt och utveckling*. Visionen och strategin beskriver på en övergripande nivå hur regionen ska utvecklas. Därtill har Göteborgsregionens Kommunalförbund (GR) fastställt *Strukturbild för Göteborgsregionen*. Strukturbilden beskriver bland annat hur samverkan och samarbete ska ske inom förbudet.

2.1.2. Vision 2019

Kommunfullmäktige har antagit en vision som ska utgöra en ledstjärna för allt arbete och all planering i Alingsås. Enligt visionen ska Alingsås vara en modern mötesplats med småstadens fördelar och storstadens möjligheter. Vidare ska kommunen ha en central roll i Västsveriges utveckling och satsa på hållbarhet och livskvalitet i hela kommunen. Kommunen ska enligt visionen ha 42 000 invånare 2019.

2.1.3. Översiktsplan

Alingsås kommuns nuvarande *översiktsplan (ÖP-95)* antogs av kommunfullmäktige 1998. Översiktsplanen är ett strategiskt styrdokument som på ett översiktligt sätt anger hur bebyggelsen ska utvecklas i kommunen vad gäller mark- och vattenområden. Planen innehåller till exempel målbilder inom ett antal områden såsom kommunal service, natur- och kulturvård, näringar och infrastruktur. Vidare framgår att inriktningen i översiktsplanen utgår från det kommunprogram som kommunfullmäktige antog 1998. Inriktningen innebär att kommunen ska *”slå vakt om den trivsamma trästaden med en levande landsbygd och satsa på kunskap och utveckling i en god miljö”*.

Under intervjuer framgår att det inte genomförts någon översyn av översiktsplanens aktualitet sedan planen antogs 1998. Vidare framgår att de målbilder som framgår i översiktsplanen inte på ett tydligt upplevs vara kopplade till tillväxtprogrammet och bostadsförsörjningsprogrammet.

Kommunstyrelsen hanterade i maj 2017 förslag till ny översiktsplan för kommunen. Av protokoll framgår att kommunstyrelsen beslutade att återremittera översiktsplanen mot bakgrund av att planen inte tog hänsyn till beslutad flerårsstrategi 2017-2019 med tillhörande Tillväxtprogram. Förslag på ny översiktsplan planeras att beslutas under 2018.

2.1.4. Tillväxtprogram

Kommunfullmäktige har antagit *Tillväxtprogram 2017-2026*. Tillväxtprogrammet med tillhörande finansieringsplan ska visa på de möjligheter som finns för bostadsbyggande i kommunen över en tioårsperiod. Vidare ska programmet utgöra underlag till kommunens flerårsstrategi och övrig samhällsplanering. Av tillväxtprogrammet framgår att den tillhörande finansieringsplanen visar på uppskattade kostnader och intäkter för planerat bostadsbyggande. Vidare framgår att varje enskilt projekt behöver kalkyleras närmare.

Tillväxtprogrammet har som inriktning att möjliggöra cirka 3 500 bostäder varav minst 2 000 ska skapas inom Tillväxtprogrammets tioårsperiod. Detta innebär att cirka 200 bostäder ska uppföras årligen i kommunen inom perioden. Utöver inriktningen om antalet bostäder framgår bland annat att valfrihet i boendeformer ska beaktas, att marknadens intressen ska vara styrande samt att det ska finnas ett större fokus på byggherrestyd planprocess (se avsnitt 3.4). I tillväxtprogrammet beskrivs utvecklingen av bostäder inom tillväxtprogrammets tioårsperiod, bland annat i Stadsskogen, Norra Bolltorp, Mjörnstranden och Rothoffskär.

Vid intervjuer framgår att tillväxtprogrammets omfattning och användbarhet i planeringen av bostäder utvecklats på ett positivt sätt under de senaste åren. Till exempel upplevs det som en fördel att tillväxtprogrammet numera är tydligare kopplat till exploaterings- och investeringsprojekt jämfört med tidigare år. Kommundirektören uppger till exempel att tidigare års tillväxtprogram på ett övergripande sätt visade på utvecklingsområden och visioner. Den nuvarande utformningen av tillväxtprogrammet bidrar enligt kommundirektören till att skapa en tydligare styrning av bostadsbyggandet.

Vid flera intervjuer framgår att det finns olika uppfattningar avseende vilket program eller plan som ska vara styrande och ange inriktningen för bostadsförsörjningen. En del anser att tillväxtprogrammet ska utgöra det styrande programmet medan andra anger att översiktsplanen och

bostadsförsörjningsprogrammet ska vara styrande för bostadsförsörjningen. Enligt flera intervjuade framgår att detta innebär att det är otydligt om till exempel tillväxtprogrammet ska utgå från översiktsplanen eller tvärt om.

2.1.5. Bostadsförsörjningsprogram

Kommunfullmäktige beslutade i maj 2017 att godkänna *Bostadsförsörjningsprogram för Alingsås kommun 2017-2026*. Kommunstyrelsen behandlade bostadsförsörjningsprogrammet under början på maj 2017. Av kommunstyrelsens protokoll framgår att styrelsen beslutade att revidera bostadsförsörjningsprogrammet för nytt fastställande våren 2018. Kommunstyrelsen beslutade dock att föreslå kommunfullmäktige att godkänna programmet i programmets nuvarande form. Vid intervjuer framgår att revideringen avsåg att arbeta med de synpunkter Länsstyrelsen framförde under tiden som bostadsförsörjningsprogrammet var på remiss. Länsstyrelsen bedömde i remissvaret att:

- ▶ Förslaget till stor del lever upp till det som lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar föreskriver.
- ▶ Programmet redovisar inte hur hänsyn tas till relevanta nationella mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen.
- ▶ För att utveckla riktlinjerna bör framförallt bostadsbehovet för fler särskilda grupper uppmärksammas samt mål och insatser knyts till bostadsförsörjningen av dessa.

Av Länsstyrelsens remissvar framgår vidare att bostadsförsörjningsprogrammet avser att möjliggöra 3 500 bostäder i enlighet med tillväxtprogrammet. Förslaget till översiktsplan som fanns under remisstiden avsåg att möjliggöra 4 800 bostäder. Länsstyrelsen rekommenderade i remissvaret att tydliggöra kopplingen mellan bostadsförsörjningsprogrammet och förslaget till översiktsplan. Vidare framförde Länsstyrelsen att programmet behövde tydliggöra det kommunala bostadsbolagets roll vad gäller ansvaret för bostadsförsörjningen i kommunen. Därtill menade Länsstyrelsen att programmet saknade en analys uppdelad utifrån olika gruppers behov av bostäder, exempelvis personer över 80 år.

Enheten för exploatering och strategisk samhällsplanering vid kommunledningskontoret ansvarade för framtagandet av programmet. Under intervjuer framgår att bostadsförsörjningsprogrammet utarbetades under en period om ett halvt år vilket upplevdes vara en för kort tidsperiod. Den korta tiden för framtagandet av programmet innebar enligt flera intervjuade att det inte fanns möjlighet att genomföra analyser och ta fram mer detaljerat underlag för programmet. Vidare framgår under flera intervjuer att det saknades en tydlig process och arbetssätt för att utarbeta programmet. Vid intervju med AB Alingsåshem framgår till exempel att bolaget inte på ett tydligt sätt fick möjlighet att delta i framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet. Enligt VD för bolaget hade Alingsåshem kunnat bidra med analys och kunskap kopplat till bostadsbehovet för vissa särskilda grupper. Bolaget har till exempel utarbetat boendestrategier för äldre och unga som skulle kunnat utgöra underlag för bostadsförsörjningsprogrammet. I bostadsstrategin för äldre undersöks bland annat behov av boendeformer för äldre samt hur stort bostadsbehovet är för dessa grupper. Vidare framgår att samhällsbyggnadskontoret inte deltog på ett tydligt och strukturerat sätt i framtagandet. Under intervjuer framgår att detta var en brist som upplevdes påverka kvaliteten och användbarheten av programmet.

2.1.6. Fördjupade översiktsplaner och planprogram

I Alingsås kommun finns totalt sex fördjupade översiktsplaner. De fördjupade översiktsplanerna avser Västra Bodarna (2014), Staden Alingsås (2008), Stadskärnan (2001), Hemsjö Ingared (1998), Ödenäs (1995) samt Bjärkeorterna (1993). Fördjupade översiktsplaner avser att utifrån översiktsplanen tydliggöra avsikterna med en viss kommundel mer i detalj.

Enligt kommunstyrelsens presidium är den fördjupade översiktsplanen för staden Alingsås omfattande och har bidragit till att tydliggöra avsikterna med utvecklingen av tätorten. Den fördjupade översiktsplanen har enligt presidiet även kompletterat översiktsplanen på ett positivt sätt i och med att översiktsplanen är från 1998.

2.2. Vår bedömning

Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen. Riktlinjerna ska enligt lagen innehålla kommunens mål för bostadsbyggandet, kommunens planerade insatser för att nå målen samt hur kommunen tar hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program. Därtill ska uppgifterna i riktlinjerna bygga på en analys av den demografiska utvecklingen, efterfrågan på bostäder samt bostadsbehovet för särskilda grupper. Granskningen visar att kommunfullmäktige i maj 2017 antog ett bostadsförsörjningsprogram. Kommunstyrelsen beslutade utifrån Länsstyrelsens remissvar att revidera programmet för nytt fastställande under våren 2018. Vi noterar utifrån Länsstyrelsens remissvar att det finns delar vad gäller till exempel hur hänsyn tas till relevanta nationella mål, planer och program som inte återfinns i programmet. Mot bakgrund av detta är vår bedömning att det finns utvecklingsområden för att säkerställa ändamålsenliga riktlinjer för bostadsförsörjningen. Vi noterar dock att det pågår ett arbete med att revidera riktlinjerna vilket enligt vår bedömning är positivt.

I plan- och bygglagen framgår att kommunfullmäktige minst en gång under mandatperioden ska pröva om översiktsplanen är aktuell. Denna prövning ska enligt lagen baseras på om de delar som framgår i översiktsplanen avseende till exempel mark- och vattenområden samt hur den byggda miljön ska användas är aktuell. Granskningen visar att kommunfullmäktige inte genomfört en prövning av översiktsplanens aktualitet sedan planen antogs 1998. Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör skapa ett arbetssätt som säkerställer att översiktsplanen aktualitetsprövas minst en gång varje mandatperiod. Detta för att uppfylla lagkraven i plan- och bygglagen.

Samhällsbyggnadsförvaltningen utarbetade ett förslag till ny översiktsplan som behandlades av kommunstyrelsen i maj 2017. Kommunstyrelsen beslutade att återremittera översiktsplanen för revidering. Av Länsstyrelsens remissvar på bostadsförsörjningsprogrammet framgår en rekommendation om att tydliggöra kopplingen mellan översiktsplanen och bostadsförsörjningsprogrammet. Boverket menar att de kommuner som lyckas bäst med planeringen för bostadsändamål är de kommuner som tydligt kopplar samman översiktsplaneringen med riktlinjer för bostadsförsörjning, infrastrukturplanering och en aktiv markpolitik¹. Enligt vår bedömning är det av vikt att kommunstyrelsen beaktar Länsstyrelsens rekommendation vid revideringen av

¹ "Kommunernas planberedskap" Boverket, 2012.

översiktsplanen. Detta för att säkerställa att det finns en tydlig koppling mellan styrdokumentet.

Granskningen visar att det finns olika uppfattningar avseende om tillväxtprogrammet, översiktsplanen eller bostadsförsörjningsprogrammet ska vara styrande och ange inriktningen för planeringen för bostadsändamål i kommunen. Enligt plan- och bygglagen ska översiktsplanen ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska vara vägledande för hur mark- och vattenområden ska användas. I lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar framgår att riktlinjer för bostadsförsörjning ska skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Vidare framgår i tillväxtprogrammet att programmet ska visa på vilka möjligheter som finns i kommunen samt hur kommunen ska kunna utvecklas de kommande tio åren. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen säkerställa en tydligare koppling och överensstämmelse mellan översiktsplanen, bostadsförsörjningsprogrammet och tillväxtprogrammet. Detta för att till exempel tydliggöra vilket dokument som ska vara utgångspunkt för övriga styrdokument.

3. Organisation samt roll- och ansvarsfördelning

3.1. Organisering samt ansvar för planer och program

I nedanstående tabell redovisas om kommunfullmäktige, kommunstyrelsen samt samhällsbyggnadsnämnden äger, beslutar och bereder de planer och program som är styrande inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen. I efterföljande avsnitt beskrivs detta närmare.

| Processer | KF | KS | SBN |
|-----------------------------------|-----------------------|----------------------|----------|
| <i>Tillväxtprogram</i> | Beslutar | Ansvarar och bereder | |
| <i>Bostadsförsörjningsprogram</i> | Beslutar | Ansvarar och bereder | |
| <i>Översiktsplan</i> | Beslutar | Bereder | Ansvarar |
| <i>Fördjupade översiktsplaner</i> | Beslutar | Bereder | Ansvarar |
| <i>Detaljplaner</i> | Beslutar i vissa fall | Bereder i vissa fall | Ansvarar |
| <i>Strategisk plan</i> | | | Ansvarar |

Tabell: Kommunfullmäktige (KF), kommunstyrelsen (KS) och samhällsbyggnadsnämnden (SBN).

3.2. Kommunledningskontoret och samhällsbyggnadsförvaltningen

Kommunstyrelsen har enligt antaget reglemente det övergripande strategiska ansvaret för bostadsförsörjningen. Detta innebär att kommunstyrelsen äger och bereder tillväxtprogrammet samt bostadsförsörjningsprogrammet. Vidare bereder kommunstyrelsen översiktsplan, fördjupade översiktsplaner samt i vissa fall detaljplaner inför beslut i kommunfullmäktige.

Vid kommunledningskontoret finns enheten för exploatering och strategisk samhällsplanering som bland annat utarbetar bostadsförsörjningsprogrammet. Enheten består av cirka tio medarbetare, däribland enhetschef, strategisk samhällsplanerare, fastighetsansvarig samt exploateringsingenjörer. Ansvaret för exploateringsverksamheten överfördes från samhällsbyggnadsförvaltningen till kommunledningskontoret i maj 2016 i enlighet med kommunfullmäktiges beslut i mars samma år. Av tjänsteskrivelsen till beslutet framgår att den främsta anledningen till omorganisationen enligt kommunstyrelsen var att exploateringsbeslut innebär stora ekonomiska konsekvenser för kommunen. Därtill framgår att exploateringsverksamheten är ett viktigt verktyg för att nå politiska mål och ambitioner. Kommunstyrelsen ansåg att dessa frågor bör ägas och styras av kommunstyrelsen. Samhällsbyggnadsnämnden framförde i remissvaret att de positiva synergieffekter som förelåg när hela planeringsprocessen var samlad skulle motverkas om delar överfördes till kommunledningskontoret.

Kommunstyrelsen ansvarar för att tillse att det finns en tillfredställande markberedskap. Enligt kommunstyrelsen presidium finns det utvecklingsområden vad gäller att förvärva mark för bostadsstrategiska ändamål. Vid intervju framgår det pågår en översyn av hur arbetet med strategiska markförvärv kan utvecklas. En utmaning i arbete med markförvärv är enligt presidiet att det inte är möjligt att tydligt kommunicera vilken mark kommunen önskar att förvärva. Detta mot bakgrund av att priset på marken då stiger kraftigt.

Vid intervjuer framgår att kommunstyrelsens roll och ansvar inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen uppfattas som tydlig. Flera uttrycker dock att det finns utvecklingsområden avseende hur samverkan ska ske inom processen (se avsnitt 3.3). Därtill framgår att det är viktigt att vissa vakanta tjänster tillsätts, såsom exploateringschef och utvecklingschef. Detta för att inte väsentliga processer ska stanna upp eller tappa fart.

Av samhällsbyggnadsnämndens reglemente framgår att nämnden ansvarar för kommunens uppgifter inom plan- och byggväsendet. Detta innebär bland annat att samhällsbyggnadsnämnden ska utarbeta översiktsplan och fördjupade översiktsplaner samt inom antagen beställning utarbeta detaljplaner samt områdesbestämmelser. Samhällsbyggnadsnämnden bildades 2011. Inom ramen för samhällsbyggnadsnämndens ansvar för detaljplaner har de upprättat en strategisk plan för bebyggelseutveckling. Den strategiska planen beskriver i vilken ordning olika områden ska planeras med detaljplan. Enligt den strategiska planen genomförs vid två tillfällen per år en översyn av planen för att föra in nya uppdrag och eventuellt genomföra omprioriteringar.

Kommunfullmäktige beslutade att i september 2017 att ge kommunstyrelsen rätt att i samband med detaljplanebeställning avgöra om en detaljplan är av strategisk betydelse för tillväxtprogrammets genomförande. I dessa ärenden ska kommunstyrelsen bereda planen som därefter ska fastställas av kommunfullmäktige. Vid intervju framgår att det är av vikt att säkerställa att kommunledningskontoret har kompetens och kunskap för att kunna bereda detaljplaner av strategisk betydelse.

Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för den strategiska planen för bebyggelseutveckling.

3.3. Samverkan inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen

Det finns ett antal forum inom kommunen som ska bidra till att skapa en samverkan inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen vilka beskrivs nedan.

Tillväxtgruppen ska bestå av samhällsbyggnadschef, utvecklingschef, ekonomichef och kommundirektör. På grund av vakanser består gruppen i nuläget av två medarbetare, samhällsbyggnadschef samt ekonomichef tillika kommundirektör. Tillväxtgruppen arbetar bland annat med att bevaka utvecklingen och genomförandet av tillväxtprogrammet. Enligt kommundirektören har tillväxtgruppen inget beslutsmandat utan är en plattform för dialog och kunskapsutbyte. Gruppen sammanträder vid cirka ett tillfälle i månaden men har efter sommaren 2017 haft ett sammanträde. Detta på grund av vakanser vid kommunledningskontoret och samhällsbyggnadsförvaltningen.

Byggpakten var ett forum där representanter från kommunledningskontoret, samhällsbyggnadsförvaltningen, AB Alingsåshem samt privata aktörer ingick. Syftet med byggpakten var att skapa en gemensam bild och förståelse av kommunens utveckling med fokus på bland annat bostadsförsörjning. Under mötena fördes även en dialog kring vilka utmaningar som fanns kopplat till bostadsförsörjning samt hur utmaningarna skulle lösas. Byggpakten fanns mellan 2015-2016. Vid intervju med kommunstyrelsens presidium framgår att det pågår en utvärdering av byggpakten. Detta för att bland annat beslut om fortsättningen för samverkansformen. Enligt flera intervjuade är byggpakten ett positivt exempel på hur samverkan kan bedrivas. Flera anser att det var en styrka att gemensamt samla både representanter från kommunen och privata exploatörer.

Gemensam beredning är ett forum där representanter från kommunledningskontoret, samhällsbyggnadsförvaltningen och tekniska förvaltningen deltar. Gemensam beredning sker vid cirka ett tillfälle i månaden. Under gemensam beredning diskuteras ärenden som berör flera förvaltningar, till exempel lokaliseringsprövningar och planbesked. Syftet med gemensam beredning är bland annat att skapa en gemensam bild kring ärenden som avser flera förvaltningar.

KSAUp är gemensamma presidiermöten mellan kommunstyrelsens presidium och presidierna i respektive nämnd samt förvaltningschef. KSAUp genomförs vid behov. Enligt tillförordnad samhällsbyggnadschef är KSAUp en bra samverkansform för politiken att stämma av och samtala om aktuella frågor. Vid intervjuer framgår att KSAUp inte genomförts under en tid mellan kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden vilket uppges vara ett utvecklingsområde. Exempelvis skulle kommunstyrelsens beslut om att återremittera översiktsplanen kunna hanteras i ett KSAUp enligt tillförordnad samhällsbyggnadschef. KSAUp kan initieras både av kommunstyrelse och nämnder.

Det sker möten mellan kommunstyrelsens arbetsutskott och presidierna i nämnderna inom ramen för den ordinarie styrmodellen. Arbetsutskottet genomför möten med presidierna i nämnderna i samband med vår-, delårs- och årsbokslut.

Under flera intervjuer framgår att det finns enstaka forum för samverkan inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen men att det saknas en tydlig struktur för hur samverkan ska fungera. Exempelvis framgår att samverkan upplevs som ad-hoc och att det saknas en tydlig plan för när och hur samverkan ska ske. Enligt AB Alingsåshem saknas till exempel en tydlig process och funktion som ansvarar för att hålla samman samverkansprocesserna inom bostadsförsörjningsprocessen. Vidare framgår under intervjuer att vakanser på kommunledningskontoret och samhällsbyggnadsförvaltningen bidragit till att försvåra samverkan inom ramen för processen.

Vid intervjuer framgår att samverkan med närliggande kommuner är ett utvecklingsområde. Enligt tidigare planchef och strategisk samhällsplanerare sker det ingen direkt samverkan med till exempel Vårgårda och Lerums kommun vid planering av bostäder. Det sker dock en viss samverkan med andra kommuner genom att den strategiska samhällsplaneraren ingår i ett bostadsnätverk i GR. Därtill fick bland annat Lilla Edet och Ale kommun bostadsförsörjningsprogrammet på remiss. Kommunerna lämnade även yttrande på programmet.

Länsstyrelsen ska ge råd, information och underlag till kommuner för deras planering av bostadsförsörjningen. Under intervjuer framgår att Länsstyrelsen lämnade ett yttrande på kommunens bostadsförsörjningsprogram (se avsnitt 2.1.4). Enligt tidigare översiktsplanerare och planchef är Länsstyrelsen aktiv i att lämna råd och information för planering av bostadsförsörjningen.

3.4. Framtagande av detaljplaner

Av samhällsbyggnadsnämndens flerårsstrategi 2017-2019 framgår att nämnden har ett kommunbidrag om cirka 9,2 mnkr. Utöver kommunbidraget har nämnden intäkter från bygglovs- och detaljplaneverksamheten som utgår från plan- och bygglovstaxan. Av nämndens risk- och

väsentlighetsanalys framgår en risk om att taxan inte täcker kostnaderna vilket leder till underfinansiering. Som åtgärd framgår att nämnden under 2017 ska genomföra en översyn avseende vad kommunbidraget respektive de externa intäkterna finansierar.

En detaljplan utarbetas genom skattefinansiering, planavtal eller planavgift. Planavgift används när kommunen planlägger sin egen mark. Skattefinansiering används ofta vid planläggning av vägar och rekreationsområden. Vid de tillfällen företag eller privatpersoner önskar en detaljplan ska planavtal utarbetas mellan sökanden och samhällsbyggnadskontoret. I planavtalet ska kostnaden för planarbetet redovisas enligt samhällsbyggnadsnämndens plan- och bygglovstaxa.

För att samhällsbyggnadsförvaltningen ska kunna påbörja arbetet med en detaljplan krävs att planen är finansierad innan arbetet startar. Finansieringen kan ske via kommunens egna medel eller via externa aktörer som till exempel en entreprenör. Vid intervjuer framgår att samhällsbyggnadskontoret i stor omfattning arbetar med detaljplaner där det finns en extern intressent som finansierar planen. Vissa intervjuade beskriver samhällsbyggnadskontoret som en utförarorganisation som i liten omfattning arbetar strategiskt med att på egen hand styra detaljpaneläggningen i kommunen.

Enligt tidigare planchef och översiktsplanerare upplevs inte samhällsbyggnadsnämndens kommunbidrag som tillräckligt. Under intervjuer framgår att kommunbidragets storlek medför att samhällsbyggnadsnämnden inte kan påbörja de detaljplaner nämnden önskar. Detta på grund av att de inte kan finansiera detaljplanerna med egna medel.

I kommunfullmäktiges flerårsstrategi 2017-2019 framgår ett uppdrag till samhällsbyggnadsnämnden om att nämnden ska säkerställa att byggherredriven planprocess genomförs och blir effektiv. Samhällsbyggnadsnämnden har i sin flerårsstrategi åtagit sig att aktivt medverka vid införandet av en byggherredriven planprocess. En byggherredriven planprocess innebär att entreprenören utarbetar det material och underlag som behövs för planprocessen. Därefter ansvarar kommunen för myndighetsutövning vad gäller att granska och fatta beslut i ärendet. Vid intervjuer framgår att syftet med en byggherredriven planprocess är att kunna investera i den takt som behövs för att uppnå tillväxtprogrammets mål och inriktning. Målsättningen med en byggherredriven planprocess är även att skapa bättre förutsättningar för ökad bostadsbyggnation.

Vid intervjuer framgår att vid en byggherredriven planprocess samt vid de tillfällen kommunen inte finansierar detaljplanen med egna medel får den externa intressenten ett ökat inflytande. Vissa uttrycker att det finns en risk för att samhällsbyggnadsförvaltningen hamnar i en beroendeställning i förhållande till den externa aktören som finansierar detaljplanen och att detta skulle kunna påverka utformningen av och regleringen i planen.

3.5. Vår bedömning

Enligt kommunstyrelsens reglemente har kommunstyrelsen det övergripande strategiska ansvaret för bostadsförsörjningen. Granskningen visar att kommunstyrelsen ansvarar för att utarbeta tillväxtprogrammet och kommunens bostadsförsörjningsprogram. Vidare ansvarar kommunstyrelsen för att bereda de detaljplaner som är av strategisk betydelse för tillväxtprogrammets genomförande. Därtill visar granskningen att ansvaret för exploateringsverksamheten

överfördes från samhällsbyggnadsförvaltningen till kommunledningskontoret i maj 2016. Vår bedömning är att kommunstyrelsen i stort har säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning som bidrar till att styra bostadsförsörjningen. Vi noterar dock att det finns vakanser vid kommunledningskontoret såsom bland annat exploateringschef och utvecklingschef. Enligt vår mening finns det en risk för att längre vakanser kan bidra till att centrala processer inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen stannar upp eller tappar fart.

I kommunallagen framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Vidare framgår i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar att kommunen vid planering av bostadsförsörjningen ska samråda med berörda kommuner och ge Länsstyrelsen tillfälle att yttra sig. Enligt uppgift lämnar Länsstyrelsen råd och information vid planering av bostadsförsörjningen. Därtill lämnade Länsstyrelsen synpunkter på bostadsförsörjningsprogrammet. Mot bakgrund av detta är vår bedömning att kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställt en tillfredställande samverkan med Länsstyrelsen. Granskningen visar dock att det finns utvecklingsområden för att säkerställa en tillfredställande samverkan inom kommunen och med andra kommuner. Det finns ett antal interna forum där samverkan ska bedrivas, till exempel tillväxtgruppen, byggpakten och KSAUp. Vi noterar dock att vakanser bidragit till att tillväxtgruppen inte sammanträder lika frekvent som tidigare samt att byggpakten inte längre genomförs. Vidare saknas det dokumenterade processer och anvisningar som tydliggör hur samverkan ska bedrivas. Flera intervjuade i granskningen menar att det inte är tydligt hur samverkan ska bedrivas inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen. Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör tydliggöra hur samverkan ska ske inom kommunen och med närliggande kommuner inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen.

En detaljplan utarbetas genom skattefinansiering, planavtal eller planavgift. Om samhällsbyggnadsnämnden ska påbörja arbetet med en detaljplan krävs att planen innan arbetet påbörjas är finansierad. Granskningen visar att vissa menar att detta påverkar samhällsbyggnadsnämndens möjligheter att arbeta strategiskt med att på egen hand styra detaljplaneläggningen i kommunen. Vidare uttrycker vissa en risk med att samhällsbyggnadsförvaltningen hamnar i en beroendeställning gentemot finansiären av detaljplanen och att detta kan påverka utformningen av och regleringen i planen.

4. Samlad bedömning

4.1. Slutsatser

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är vår sammanfattande bedömning att det finns utvecklingsområden för att säkerställa en ändamålsenlig bostadsförsörjning i kommunen. Vi bedömer att det finns utvecklingsområden kopplat till att tydliggöra samverkan inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen, att tydliggöra kopplingen mellan styrande dokument samt att säkerställa översiktsplanens aktualitet och Länsstyrelsens remissvar. Detta för att säkerställa en tillfredställande ledning, styrning, uppföljning och kontroll.

4.2. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

| Revisionsfrågor | Bedömning |
|--|--|
| <p>Har kommunstyrelsen fastställt ändamålsenliga riktlinjer för att säkerställa bostadsförsörjningen i kommunen?</p> | <p>Granskningen visar att kommunfullmäktige i maj 2017 antog kommunens bostadsförsörjningsprogram. Under remisstiden framförde Länsstyrelsen ett antal synpunkter på programmet. Kommunstyrelsen beslutade innan kommunfullmäktige antog programmet att revidera programmet för nytt fastställande under 2018. Beaktat Länsstyrelsens remissvar är vår bedömning att det finns utvecklingsområden för att säkerställa ändamålsenliga riktlinjer för bostadsförsörjningen.</p> <p>Kommunens översiktsplan är från 1998. Av granskningen framgår att översiktsplanen inte aktualitetprövats av kommunfullmäktige sedan planen antogs. Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör säkerställa att översiktsplanens aktualitet prövas av kommunfullmäktige varje mandatperiod i enlighet med plan- och bygglagen.</p> <p>Av granskningen framgår att det finns olika uppfattningar om tillväxtprogrammet, översiktsplanen eller bostadsförsörjningsprogrammet ska vara styrande och ange inriktningen för planeringen av bostadsändamål i kommunen. I Länsstyrelsens remissvar på bostadsförsörjningsprogrammet framkom en rekommendation om att tydliggöra kopplingen mellan översiktsplanen och bostadsförsörjningsprogrammet. Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör säkerställa en tydligare koppling och överensstämmelse mellan översiktsplanen, tillväxtprogrammet och bostadsförsörjningsprogrammet.</p> |
| <p>Har kommunstyrelsen fastställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning som bidrar</p> | <p>Kommunstyrelsen har det strategiska ansvaret för bostadsförsörjningen i kommunen. Detta innebär att kommunstyrelsen ansvarar för att utarbeta tillväxtprogrammet och bostadsförsörjningsprogrammet. Vidare ansvarar kommunstyrelsen för exploateringsverksamheten sedan maj 2016. Vid intervjuer</p> |

| | |
|--|--|
| <p>till att säkerställa en ändamålsenlig styrning av bostadsförsörjningen?</p> | <p>framgår att roller och ansvar i stort uppfattas som tydliga. Det finns dock utvecklingsområden vad gäller samverkan i processen.</p> <p>Vår bedömning är att kommunstyrelsen i stort har säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning som bidrar till att styra bostadsförsörjningen.</p> |
| <p>Har kommunstyrelsen säkerställt en tillfredställande samverkan inom kommunen, med andra kommuner och med Länsstyrelsen vid planering av bostadsförsörjningen?</p> | <p>Granskningen visar att samverkan inom kommunen och med närliggande kommuner uppfattas som ett utvecklingsområde. Det saknas dokumenterade processer och anvisningar som beskriver hur samverkan ska bedrivas. Av granskningen framgår att det finns vissa forum för samverkan men att dessa upphört eller inte träffas lika frekvent som tidigare på grund av vakanser. Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör tydliggöra hur samverkan ska ske inom kommunen och med närliggande kommuner inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen.</p> <p>Av granskningen framgår att samverkan med Länsstyrelsen uppfattas fungera på ett tillfredställande sätt. Länsstyrelsen lämnade synpunkter på bostadsförsörjningsprogrammet. Enligt vår bedömning har kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställt en tillfredställande samverkan med Länsstyrelsen.</p> |
| <p>Hur påverkar samhällsbyggnadsnämndens krav på självfinansiering förvaltningens arbete med att utarbeta detaljplaner för planering och byggnation av bostäder?</p> | <p>Innan samhällsbyggnadsnämnden påbörjar arbetet med en detaljplan ska planen vara finansierad. Av granskningen framgår att vissa upplever att detta påverkar nämndens möjligheter att arbeta strategiskt med att på egen hand styra detaljplaneläggningen. Vidare framgår att vissa ser en risk med att förvaltningen hamnar i en beroendeställning gentemot den externa finansören av detaljplanen och att detta skulle kunna påverka utformningen av och regleringen i planen.</p> |

4.3. Identifierade förbättringsområden och rekommendationer

Under granskningen har vi identifierat vissa förbättringsområden. Rekommendationer lämnas då revisorerna iakttagit brister inom ramen för granskningen. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten. Revisionen följer kontinuerligt upp vilka åtgärder nämnderna vidtagit för att åtgärda givna rekommendationer. Vi rekommenderar att:

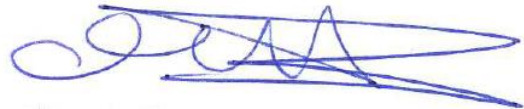
- ▶ Kommunstyrelsen bör säkerställa att översiktsplanens aktualitet prövas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod i enlighet med plan- och bygglagen.
- ▶ Kommunstyrelsen bör tillse att Länsstyrelsens synpunkter på bostadsförsörjningsprogrammet samt översiktsplanen beaktas vid revideringen av dokumenten.
- ▶ Kommunstyrelsen bör säkerställa en tydligare koppling och överensstämmelse mellan översiktsplanen, tillväxtprogrammet och bostadsförsörjningsprogrammet.

- Kommunstyrelsen bör skapa ett tydligare arbetssätt för hur samverkan ska ske inom kommunen samt med närliggande kommuner inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen.

Göteborg den 21 november 2017



Ludwig Reimer
Verksamhetsrevisor



Mikaela Bengtsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare

Bilaga 1: Bakgrund

Av kommunstyrelsens reglemente framkommer att styrelsen har det övergripande strategiska ansvaret för bostadsförsörjningen i kommunen. Varje kommun ska enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar planera för bostadsförsörjningen. Lagen innebär att varje kommun ska utarbeta riktlinjer för bostadsförsörjning där kommunen kan tydliggöra ambitioner när det gäller att utveckla boendevillkoren i kommunen. Riktlinjerna ska bland annat innehålla mål för bostadsbyggandet, planerade åtgärder för att nå målen samt hur kommunen tar hänsyn till nationella och regionala planer samt program. Lagen ställer även krav på samverkan vad planering av bostäder med bland annat Länsstyrelsen och närliggande kommuner.

Kommunfullmäktige antog i november 2016 *"Tillväxtprogram 2017-2026"*. Tillväxtprogrammet ska möjliggöra utvecklingen av cirka 3 500 bostäder varav minst 2 000 bostäder inom en tioårsperiod. Utöver Tillväxtprogrammet finns en översiktsplan i kommunen från 2008. Per mars 2017 pågår det ett arbete med att utarbeta en ny översiktsplan.

Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar enligt reglemente för att utarbeta översiktsplan, fördjupningar och detaljplaner. Av Boverkets rapport *"Kommunernas planberedskap (2012)"* framkommer att de kommuner som lyckas bäst med sin planering för bostadsändamål är de kommuner som tydligt kopplar samman översiktsplaneringen med riktlinjer för bostadsförsörjning, infrastrukturplaneringen och med en aktiv markpolitik. Boverket använder begreppet *"planeringsberedskap"* istället för *"planberedskap"*. Begreppet planeringsberedskap innefattar enligt Boverket:

- ▶ *Strategisk beredskap* i form av hur kommunen hanterar planeringen och i vilken mån kommunen använder övergångsformer mellan översiktsplan och detaljplan, till exempel fördjupade översiktsplaner.
- ▶ *Markberedskap* i form av att kommunen har en strategi för markförvärv och bevakar mark som är lämplig för framtida behov.
- ▶ *Resurs- och organisationsberedskap* i form av personella resurser för att arbeta med planläggning men även hur arbetat med planeringen är organiserat och genomförs.

I kommunrevisionens dialog med samhällsbyggnadsnämnden 2016 framkom att nämndens krav på självfinansiering till exempel medfört att nämnden endast har resurser för att arbeta med detaljplaner som är finansierade, vilket enligt nämnden skapar en undermålig planberedskap.

Kommunrevisionen har utifrån årets väsentlighets- och riskanalys bedömt att det är väsentligt att granska om kommunstyrelsen vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa bostadsförsörjningen i kommunen. I *God revisionssed* framkommer de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelser och nämnder. Ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning är bland annat risken för bristande ledning, styrning, uppföljning och kontroll.

Bilaga 2: Revisionskriterier

Kommunallagen

Enligt 6 kap. 7 § kommunallagen har nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredställande sätt.

Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Lagen fastställer att varje kommun ska planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. För varje mandatperiod ska kommunfullmäktige anta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Riktlinjerna ska bland annat innehålla mål för bostadsbyggande, planerade insatser för att nå målen samt hur kommunen tar hänsyn till relevanta nationella och regionala mål som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Lagen fastställer vidare hur länsstyrelsen ska stödja kommunerna i arbetet med bostadsförsörjningen.

Kommunstyrelsens reglemente

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen har det övergripande strategiska ansvaret för bostadsförsörjningen.

Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark, vatten och byggande. Vidare innehåller lagen bestämmelser om översiktsplan. Lagen fastställer att varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan. Översiktsplanen ska vidare under minst varje mandatperiod av kommunfullmäktige prövas för att fastställa om planen är aktuell.

Bilaga 3: Källförteckning

Intervjuer

- ▶ Telefonintervju med översiktsplanerare, 2017-08-29
- ▶ Telefonintervju med planchef, 2017-08-31
- ▶ Tillförordnad enhetschef för exploatering och strategisk samhällsplanering, 2017-09-19
- ▶ Strategisk samhällsplanerare, 2017-09-19
- ▶ Telefonintervju med VD för Alingsåshem AB, 2017-09-22
- ▶ Tillförordnad samhällsbyggnadschef, 2017-09-25
- ▶ Kommundirektör, 2017-09-25
- ▶ Kommunstyrelsens presidium, 2017-10-27

Dokumentation

- ▶ Boendestrategier för unga i Alingsås, AB Alingsåshem
- ▶ Boendestrategier för äldrelevet, AB Alingsåshem
- ▶ Bostadsförsörjningsprogram för Alingsås kommun
- ▶ Fördjupade översiktsplaner i Alingsås kommun (<https://www.alingsas.se/bygga-bo-och-miljo/alingsas-oversiktsplanering>)
- ▶ Kommunernas planberedskap, Boverket 2012
- ▶ Kommunfullmäktiges flerårsstrategi 2017-2019
- ▶ Kommunstyrelsens flerårsstrategi 2017-2019
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Protokoll och handlingar från kommunfullmäktige, 2017-05-31 och 2017-09-27
- ▶ Protokoll och handlingar från kommunstyrelsen, 2017-05-08, 2017-09-11, 2016-11-14 och 2016-03-30,
- ▶ Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Remissvar på bostadsförsörjningsprogram från Lilla Edet, Västra Götalandsregionen, Ale kommun,
- ▶ Samhällsbyggnadsnämndens flerårsstrategi
- ▶ Samhällsbyggnadsnämndens reglemente
- ▶ Strategisk plan för bebyggelseutveckling
- ▶ Tillväxtprogram 2017-2016
- ▶ Uppföljning, bokslut och flerårsstrategiberedning
- ▶ Översiktsplan för Alingsås kommun (ÖP-95) (<https://www.alingsas.se/bygga-bo-och-miljo/alingsas-oversiktsplanering>)