

Charlotta Tornvall
Handläggare
033 357276

Yttrande över revisionsrapport Samhällsplanering och bostadsbyggande i Borås Stad

Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen beslutar att avge upprättad skrivelse.

Synpunkter från kommunstyrelsen

Kommunens roll i samhällsplaneringen är att ge förutsättningar för god samhällsplanering genom planberedskap och att detaljplanera för fler bostäder som ger förutsättningar för bostadsbyggandet. Men kommunen bygger inga bostäder utom de som ingår i kommunens åtagande som är särskilt boende för äldre och bostäder med särskild service för personer med funktionsnedsättning.

Det finns det otydlighet i kommunfullmäktiges indikatorer där man kan få intrycket att kommunen står för byggnation. Detta föranleder att indikatorn ska omformuleras.

Samhällsplanering är en flerårig process från idé till färdig bostad. Under tiden kan många förutsättningar ändras för den intresserade byggherren. Bland annat det lokala marknadsläget och utbudet av tillgängliga bostäder Bostadspriserna i Borås är något lägre än motsvarande orter, det har gjort Borås mindre attraktivt för stora investerare inom byggbranschen. När byggrätten står klar tar byggnationen av infrastruktur och bostäder vid som för större objekt brukar delas in i etapper. Det gör att det finns en naturlig eftersläpning mellan antalet färdigplanerade bostäder och de antal som faktiskt byggs.

Det finns 1600 bostäder att bygga i redan antagna detaljplaner. Även småhustomter som ligger ute till försäljning via Borås Stads hemsida.

Antalet tillgängliga byggrätter i färdigställda detaljplaner år 2017 överstiger Samhällsbyggnadsnämndens mål om 1100 bostäder/år och Kommunfullmäktiges mål om 600 bostäder/år. En planeringstakt som kommer att hållas under närmaste 5 åren då det ska planeras för 5700 nya bostäder enligt Plan- och bygglovsavdelningens produktionsplan.

Prioriteringar av detaljplaner ses över årligen i Plan- och bygglovavdelningens Produktionsplan. Kommunstyrelsen lämnar yttrande över denna och har möjlighet till omprioriteringar. Detta helhetstänk är viktigt att värna om. En

tydlig prioriteringsordning i produktionsplanen och att man följer denna arbetsordning gör att planavdelningen har kunnat öka sin produktion väsentligt.

Flera dokument som stadsrevisionen saknar är under framtagande, exempelvis Trafikplan och Förtättningsstrategi för centrum. Inget av dessa dokument som Stadsrevisionen saknar är dock lagkrav.

Flera av de dokument som stadsrevisionen hänvisar till var gamla när stadsrevisionen gjorde sitt arbete och är under revidering, exempelvis översiktsplanen och bostadsförsörjningsprogrammet.

Bostadsförsörjningsprogram

Bostadsbyggnadsprogrammet som togs fram för Borås Stad för flera år sedan var då främst till störst nytta för myndigheter.

Bostadsförsörjningsprogrammets betydelse har ökat de senaste åren till följd av att de görs mer detaljerade och riktar sig till byggaktörer.

Ett nytt Bostadsförsörjningsprogram håller på att tas fram under 2018. Det kommer att rikta sig mer mot byggaktörer och innehålla analyser och statistiskt befolkningsunderlag. Den ska visa på lämplig inriktning för bostadsbyggandet på delområdesnivå och i övrigt följa de senare årens anvisningar och rekommendationer från Boverket och länsstyrelsen om hur bostadsförsörjningsprogram bör utformas. Förhoppningen är att detta ska vara ett stöd för intresserade exploatörer och planprioritering. Även kommunens ansvar att tillhandahålla sociala bostäder via bostadsförsörjningsprogrammet ska synliggöras.

Borås Stad har i den årligen reviderade Bostadsbyggnadsprogram del 2 - Handlingsplan tagit fram andra dokument som till viss del motsvarar det som numera återfinns i nyare bostads-försörjningsprogram. Handlingsplanen uppdateras årligen av Kommunstyrelsen och redovisar kända projekt för bostadsbyggnation. En ny uppdelning av tabeller ger en tydligare redovisning för såväl kommun som exploatör.

Översiktsplanering

Den nya översiktsplanen (antagen i april 2018) pekar ut ett antal kärnor och stråk där bostadsbyggande prioriteras. Huvudinriktningen är att stärka staden och de större orterna med fler bostäder som stärker både stadens och landsbygdens livskraft. En kraftsamling av bostäder i strategiska lägen stärker förutsättningarna för handel, arbetsplatser, service och kollektivtrafik. Den här inriktningen har förankrats såväl inom som utanför kommunen genom breda dialoger och samråd. Den nya ÖPn har därmed en tydlig geografisk dimension som klargör kommunens intentioner avseende exempelvis bostadsutvecklingen. Översiktsplanen utgår från att 15 000 nya bostäder tillkommer under en 20-

årsperiod vilket motsvarar ca 750 nya bostäder per år I översiktsplanen beskrivs också hur en utveckling enligt intentionerna kan förverkligas. ÖP som gemensam framtidsbild för kommun och näringsliv är avgörande för att alla parter ska dra åt samma håll. Vidare pekas behovet av fortsatt arbete ut. Där ingår att ta fram fördjupade planer/planprogram över utpekade utvecklingsområden och stråk, för att underlätta framtida detaljplaneläggning för bl.a. bostäder.

I genomförandet av översiktsplanens intentioner ligger också att regelbundet följa upp planens aktualitet och styrverkan. När kommunfullmäktige antog översiktsplanen gavs kommunstyrelsen i uppdrag att besluta om inriktning för den översiktliga planeringen och besluta om en utbyggnadsordning för de utpekade områdena i översiktsplanen. Detta uppdrag är under beredning. Syftet med ett inriktningsbeslut är dels att precisera kommunens fokus under en period framåt, dels att skapa politiskt handlingsutrymme att justera inriktningen utifrån omvärldsförutsättningarna. Det handlar inte om ändringar i själva översiktsplanen, utan om att möjliggöra mindre riktningförändringar och omprioriteringar inom ramen för planen. Avsikten i inriktningsbeslutet är en utbyggnadsordning för de utpekade områdena och stråket, d.v.s. skisserade tidshorisonter för var och när kommunen tänker lägga särskilda planeringsresurser.

Tanken är att nya inriktningsbeslut ska tas årligen och baseras på en omvärldsanalys samt uppföljning av utvecklingen under föregående period. Det ger möjlighet att styra om resurserna om t.ex. bostadsmarknaden förändras. Sammantaget bidrar det till att översiktsplanen upplevs som aktuell över tid, att offentliga och privata resurser bättre kan samordnas samt att kommunens vilja kommuniceras tydligare gentemot samhället.

Borås Stad har, tillsammans med Västra Götalandsregionen och Västtrafik hösten 2016 antagit Utvecklingsplan för Stadstrafiken 2025. Den innehåller mål och strategier för att åstadkomma ett ökat kollektivtrafikresande och en sammanhållande planering mellan kollektivtrafik och samhällsbyggande

Borås Stads bygger inte själv andra bostäder än särskilt boende för äldre och bostäder med särskild service för personer med funktionsnedsättning som är kommunens ansvar.

Det finns en Lokalförsörjningsplan för kommunens verksamheter. Behov framställs genom ansvarig nämnd till Lokalförsörjningsnämnden. En bred arbetsgrupp över förvaltningsgränserna är med i processen i en Lokalförsörjningsgrupp för att säkerställa kommunens egna behov och åtaganden där behoven som tagits upp i Lokalförsörjningsplanen.

I åtgärdsvalstudien Noden Borås som Trafikverket och kommunen samarbetade kring gjordes ett gediget analysarbete och nulägesbeskrivning för att få fram och prioritera åtgärder mot de brister som finns inom trafiken. Nu fortsätter arbetet i en trafikplan som kommer att antas under 2019. För att komma framåt i arbete har man tagit in konsult hjälp. Man har också upphandlat ramavtal för trafikutredningar inom alla trafikslag för att få upp snabbheten och kompetensen inom trafikplaneringen.

Ny kunskap visar att trafikproblemen inte är så akuta som man tidigare trott men det är viktigt att fortsätta planeringen för kommande infrastruktur på lång sikt. De analyser och slutsatser som drogs i arbetet med åtgärdsvalstudien Noden Borås har inkorporerats i och delvis utformat den nya översiktsplanen. Här har hållbar utveckling och en transportsnål samhällsutveckling varit viktig för att kunna fortsätta bygga bostäder i attraktiva lägen. Översiktsplanen har också tagit fasta på behovet av en trafikplan och Nodens arbete fortsätter i trafikplanen.

Borås Stads riktlinjer för markanvisningar för bostäder antogs 27 april 2017. Målsättningen vid arbetet med riktlinjerna har varit att ta fram ett så tydligt dokument som möjligt för att underlätta för byggherrarna. För att ytterligare förtydliga markanvisningsprocessen så har Borås Stad också tagit fram en hemsida för markanvisningar, boras.se/markanvisning, vilken lanserades i början av november 2017. Då det tar viss tid för dokument mm att få genomslag och bli fullt ut kända och intervjuerna för denna revisionsrapport gjordes samtidigt som hemsidan släpptes kan det konstateras att angående markanvisningar i Borås har läget avsevärt förtydligats sedan rapporten kom.

Vid prissättning av mark så måste enligt lagstiftning hänsyn tas till EUs statsstödsregler och Kommunallagens förbud att gynna enskilda näringsidkare vid försäljning av kommunal mark. Om detta inte fullt ut harmonierar med inriktningen i Borås Stads Bostadsbyggnadsprogram så får detta ses över vid nu pågående process med att ta fram ett nytt Bostadsbyggnadsprogram. Ett förtydligande angående marknadspris är här på sin plats. Beroende på upplåtelseform så varierar oftast marknadspriset. När vi värderar marken tas därför hänsyn till vilken upplåtelseform som ska byggas vilket kan leda till olika priser för marken, högre för bostadsrätter och lägre för hyresrätter. De kommunala bostadsbolagen, eftersom de bygger hyresrätter, får således normalt betala ett lägre pris för hyresrätter.

Vid förlängning av markanvisningar har vi de senaste åren varit mycket mer restriktiva med förlängningar och för privata aktörer förlängs numera en markanvisning endast om det är någon hantering inom kommunen som har fördröjt projektet. Vad det gäller markanvisningar till de kommunala bolagen så har dessa, efter signaler från politiken, alltid blivit förlängda om bolagen så begärt.

För staden viktiga järnvägsfrågor har försvårat och förlängt planeringsprocesserna från statligt håll, detta gäller särskilt de oklara förutsättningar som gäller för station och sträckning av Götalandsbanan genom Borås. Avvaktan på besked i stationsfrågan har gjort det svårt för politikerna att ta ställning till flera viktiga frågor om planering, exploatering och infrastruktur i stora delar av Borås.

Det finns verktyg att genom ägardirektiv ge förutsättningar för ökat byggande av hyresrätter hos de kommunala bostadsbolagen, det kan krävas andra ekonomiska förutsättningar för att detta ska komma till stånd.

Ärendet i sammanfattning

Stadsrevisionen har granskat om Borås Stads arbete med Samhällsplanering och bostadsbyggande är ändamålsenlig. Processen för att nå fram till färdigställda bostäder är komplex och involverar ett stort antal aktörer, och Borås Stad är till betydande delar beroende av externa aktörers agerande i processen. Samtidigt har Staden ett antal instrument till sitt förfogande som kan styra omfattning och inriktning på bostadsbyggandet. Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, genomgång av relevant statistik och intervjuer med tjänstemän vid berörda förvaltningar och bolag. Intervjuer med externa aktörer har genomförts med Trafikverket, Länsstyrelsen i Västra Götaland, privata aktörer och Branschorganisationer.

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att Borås Stads följsamhet mot den lagstiftning som styr bostadsbyggandet bör utvecklas. Stadsrevisionen konstaterar att Kommunfullmäktiges kvantitativa och kvalitativa mål för bostadsbyggande för 2017 riskerar att inte nås, och att ökningen av färdigställda bostäder under de senaste åren inte motsvarar jämförbara kommuner. Stadsrevisionens bedömning är att Kommunstyrelse och berörda nämnder ger oklara förutsättningar för samhällsplanering och bostadsbyggande i Borås Stad och att det saknas tydlig inriktning för var och hur staden vill växa. Nya riktlinjer för markanvisning har antagits men principerna för hantering av markanvisning och markanvändning är fortsatt otydliga. Trafik- och kollektivtrafikfrågorna brister i strategisk planering och planprogram eller fördjupning av översiktsplanen saknas eller fattas inga beslut om. Utkastet till ny översiktsplan bringar inte tillräcklig klarhet när det gäller viktiga ställningstaganden, principer och prioriteringar. Stadsrevisionen bedömer det som väsentligt att Kommunstyrelsen och berörda nämnder i arbetet med den nya översiktsplanen vidtar åtgärder för en ökad tydlighet i dessa avseenden som svarar mot behovet av bostadsbyggnation och lagstiftningens intentioner. Detta är väsentligt för att Kommunfullmäktiges mål inom området ska kunna uppnås på kort och lång sikt.

Granskningen visar att uppföljningen av måluppfyllelsen för nyproduktion av bostäder i Borås Stads budget och årsredovisning är bristfällig. Stadsrevisionen

bedömer att bristerna medför att Kommunfullmäktige får ett missvisande underlag för beslut om målsättning och inriktning för kommande år, och att den långsiktiga utvecklingen av nybyggnation av bostäder och bostadsbeståndet i Borås Stad inte tydliggörs för Kommunfullmäktige.

Beslutsunderlag

1. Missiv samhällsplanering och bostadsbyggande i Borås Stad, 2017-12-12
2. Samhällsplanering och bostadsbyggande i Borås Stad, rapport, 2017-12-12
3. Samhällsplanering och bostadsbyggande i Borås Stad, rapportsammandrag, 2017-12-12

Beslutet expedieras till

1. Stadsrevisionen, revisionskontoret@boras.se

Tom Andersson
Kommunalråd

Bengt Himmelmann
Chef för Strategisk samhällsplanering