

Uppföljande granskning av samhällsplanering och bostadsbyggande

Stadsrevisionen. Borås

Rapport

Andreas Ekelund
Emma Sandell

20
21

Innehåll

Inledning	3
1 PROJEKTBEKRIVNING	4
1.1 Syfte och frågeställning	4
1.2 Avgränsningar	4
1.3 Revisionskriterier	4
1.4 Resurser/granskningsansvariga	4
1.5 Metod	4
2 GRANSKNINGSRESULTAT	4
2.1 Lagar och regler	4
2.2 Bostadsbyggande i Borås Stad	6
2.2 Borås Stads styrning och styrande dokument	8
2.3 Kommunfullmäktiges mål	11
2.4 Samverkan och samordning	12
3 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR	15
4 KÄLLFÖRTECKNING	20

Inledning

Stadsrevisionen genomförde 2017 en granskning av Borås Stads samhällsplanering och bostadsbyggande. Granskningen visade att förutsättningarna för samhällsplanering och bostadsbyggande var oklara på flera områden.

Stadsrevisionen konstaterade att det var väsentligt att Kommunstyrelsen och berörda nämnder säkerställde att styrdokument och planer inom området uppfyllde lagstiftarens intentioner avseende utformning, innehåll och omfattning. Uppföljningen av måluppfyllelsen till Kommunfullmäktige behövde ses över för att säkerställa en ändamålsenlig rapportering.

Förutsättningarna för bostadsproduktion och färdigställande av bostäder som motsvarade behoven hos bostadssökande behövde förbättras så att Kommunfullmäktiges kvantitativa och kvalitativa mål på området kunde nås. För att detta skulle vara möjligt bedömde Stadsrevisionen att det krävdes en utveckling av förutsättningarna i enlighet med granskningsresultaten, med ställnings-taganden och prioriteringar som tydliggjorde var och hur staden ska växa.

1 PROJEKTBESKRIVNING

1.1 Syfte och frågeställning

Uppföljningens övergripande syfte är att följa upp granskningsresultaten från 2017 års granskning och genomföra en nulägesanalys av hur arbetet inom området ser ut 2020 i Borås Stad.

Följande revisionsfrågor har formulerats:

- Vilka styrdokument och planer har Borås Stad inom området?
- Hur rapporteras måluppfyllelse och utfall inom området till Kommunfullmäktige?
- Hur har styrning och samordning inom området utvecklats sedan 2017?
- Vilka övriga åtgärder har genomförts inom området i Borås Stad sedan 2017?
- Hur har behovet av bostäder utvecklats i Borås sedan 2017?
- Hur har nyproduktionen av bostäder utvecklats i Borås sedan 2017?

1.2 Avgränsningar

Granskningen avgränsas till att omfatta Kommunstyrelsen, Samhällsbyggnadsnämnden, Tekniska nämnden, Miljö- och konsumentnämnden, de kommunala bostadsbolagen och Borås kommuns parkerings AB.

1.3 Revisionskriterier

Granskningen utgår från kommunallagen (KL), lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (BFL), lagen om riktlinjer för markanvisningar och plan- och bygglagen (PBL). Revisionskriterier är även lokala styrdokument inom området.

1.4 Resurser/granskningsansvariga

Granskningsledare är Andreas Ekelund. Granskningsmedarbetare är Emma Sandell.

1.5 Metod

Metoderna för granskningen är dokumentstudier, genomgång av relevant statistik och intervjuer med tjänstemän vid berörda förvaltningar och bolag.

2 GRANSKNINGSRESULTAT

Granskningsresultat presenteras inledningsvis genom en enkel genomgång av de mest grundläggande delarna av granskningens revisionskriterier. Sedan följer en sammanställning av statistik inom området. Därefter kommer en redogörelse av granskningsresultat i den uppföljande granskningen i förhållande till granskningsresultat från 2017. Granskningsresultat från 2017 redogörs för i dessa delar i *kursiv text*.

2.1 Lagar och regler

Plan- och bygglagen (2010:900)

I plan- och bygglagen (PBL) finns bestämmelser om planläggning av mark, vatten och om byggande. Planprocessen består främst av två delar, översiktsplan och detaljplan.

Kommunernas arbete med Översiktsplan regleras i 3 kap. PBL. Översiktsplanen är en kommuntäckande plan som visar vilken inriktning kommunen har för bebyggelseutveckling och andra förhållanden som berör den fysiska miljön. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Den 1 april 2020 ändrades plan- och bygglagen, PBL.¹ Från och med 9 september 2020 och fram till det ordinarie valet 2022 ska länsstyrelserna redovisa underlag som ingår i kommunernas arbete med sina planeringsstrategier. I planeringsstrategin ska kommunerna bland annat pröva översiktsplanens aktualitet. Kommunerna ska under perioden efter valet 2022 och senast 11 september 2024 ha antagit en planeringsstrategi.

En detaljplan ska enligt PBL 4 kap. upprättas för ny samlad bebyggelse eller för ny enstaka byggnad som har betydande inverkan på omgivningen. Detaljplanen ligger till grund för framtida beslut om bygglov.

Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjning

Varje kommun ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Lagen innebär bl.a. att:²

- Kommunen ska planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder.
- Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.
- Riktlinjerna ska innehålla kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, planerade insatser för att nå målen och hur kommunen tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Uppgifterna ska grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar.

Lag (2014:899) om riktlinjer för markanvisning

Denna lag innehåller bestämmelser om riktlinjer för kommunala markanvisningar. En kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. En kommun som inte genomför några markanvisningar är inte skyldig att anta sådana riktlinjer.³

¹ Lag (2020:76) om ändring i plan och bygglagen

² Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och Lag (2013:866) om ändring i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

³ Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar 2 §

2.2 Bostadsbyggande i Borås Stad

Jämförelser inom bostadsbyggande

I syfte att kartlägga hur bostadsbyggandet i Borås utvecklats sedan granskningen 2017 och för att genomföra jämförelser på nationell och regional nivå har relevant statistiskt material från rapporten 2017 uppdaterats.⁴ Jämförelser har gjorts med liknande kommuner.⁵ En genomgång av färdigställda lägenheter i Borås Stad jämfört med liknande kommuner i Sverige ger följande utfall avseende perioden 2011–2019:⁶

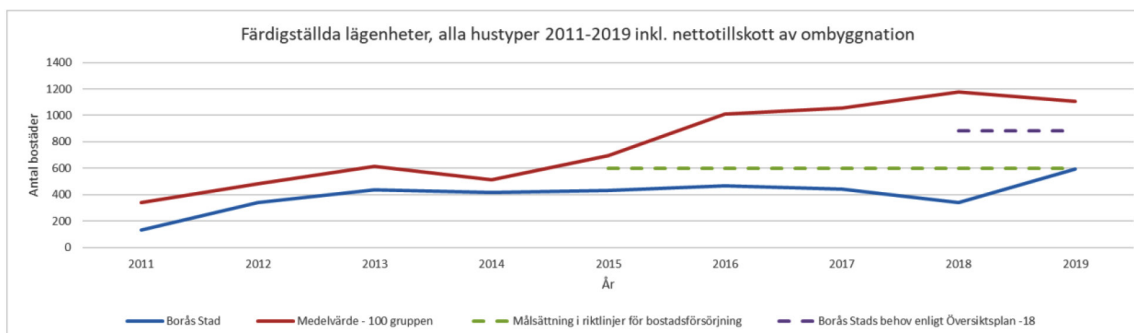


Diagram 1

Sammanställningen visar att antalet färdigställda lägenheter i Borås Stad ligger på en relativt jämn nivå om strax över 400 lägenheter per år för perioden 2013 till 2017. Från 2014 och framåt ökar skillnaden mellan Borås Stad och medelvärdet för övriga 100 gruppen från 111 lägenheter 2014 till 583 lägenheter 2016. Jämförelsegruppens medelvärde har för perioden 2014–2016 fördubblats medan Borås Stads utfall ökat marginellt. Under 2017 och 2018 minskar färdigställda lägenheter i Borås Stad något medan utvecklingen ökar i ungefär motsvarande grad i jämförelsegruppen. För 2019 ökar utfallet för Borås Stad med 254 lägenheter medan utfallet för jämförelsegruppen minskar. 2019 färdigställdes 597 nya lägenheter i Borås Stad vilket medför att Kommunfullmäktiges målsättning om 600 nya lägenheter är mycket nära att uppnås för första gången sedan 2015. Det behov som beslutats om av Kommunfullmäktige i Översiktsplanen om c:a 15 000 nya lägenheter fram till 2035 (vilket motsvarar c:a 880 nya lägenheter per år) uppnås inte under 2018 eller 2019.

⁴ Materialet är till största delen hämtat från Statistiska centralbyråns (SCB) statistikdatabas för boende, byggande och bebyggelse: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/>

⁵ Liknande kommuner har i granskningen definierats som de kommuner i Sverige som har en befolkning över 100 000 invånare undantaget storstadskommunerna. Jämförelsegruppen brukar kallas "100-gruppen" och består av: Västerås, Örebro, Linköping, Norrköping, Umeå, Huddinge, Eskilstuna, Uppsala, Lund, Jönköping, Helsingborg och Borås. Samtliga kommuner utom Huddinge tillhör kommungrupp B3. För mer information om kommungrupper se: Sveriges kommuner och Regioner; Kommungruppsindelning 2017 – omarbeting av Sveriges kommungruppsindelning, 2017:12ff. Som jämförelsetal har medelvärde för 100 gruppen använts.

⁶ Sammanställningen innefattar samtliga färdigställda lägenheter oavsett hustyp och inkluderat tillskott av ombyggnation för respektive år.

För att kartlägga nyproduktionens inverkan på bostadsbeståndet i förhållande till befolkningsökning har en sammanställning gjorts avseende dessa båda områden för perioden 2013–2019. Sammanställningen visar på följande utfall.⁷

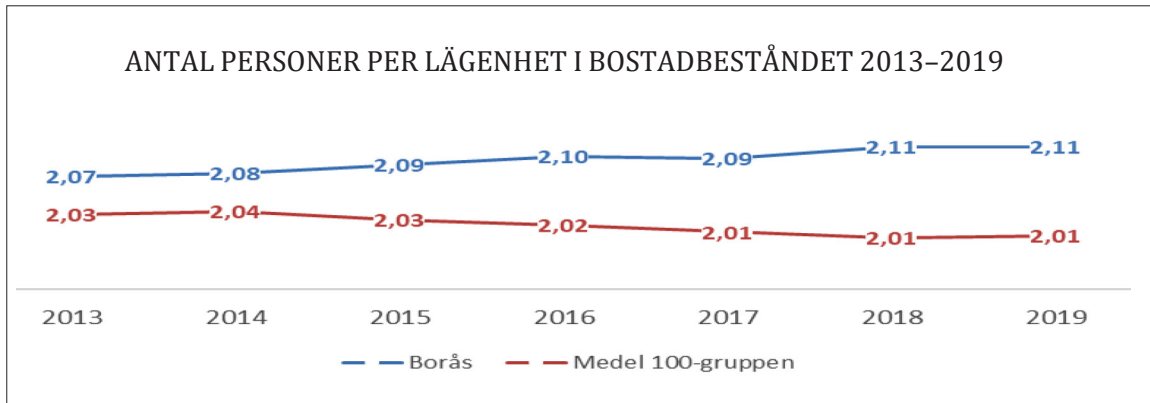


Diagram 2

Sammanställningen visar att befolkningen i Borås Stad ökat mer än bostadsbeståndet under perioden 2013–2019, dvs. att antal personer per lägenhet i bostadsbeståndet ökar. Utvecklingen i jämförelsegruppen visar att bostadsbeståndet där ökat mer än befolkningen vilket innebär att antal personer per lägenhet minskat. Från att ha haft på 0,04 fler personer per lägenhet i lägenhetsbeståndet än jämförelsegruppen 2013 har Borås Stad 2019 0,10 fler personer per lägenhet i lägenhetsbeståndet. Sammantaget kan avvikelserna mellan Borås och 100 gruppen verka små, en skillnad på 0,10 personer per lägenhet under 2019. Men omräknat till antalet lägenheter som skulle krävas i Borås Stad för att ligga på samma värde som jämförelsekommunerna i 100 gruppens medelvärde, innebär skillnaden att omkring 2 600 lägenheter behöver tillföras bostadsbeståndet i Borås. Skillnaden har ökat från 2000 lägenheter 2016 till 2600 lägenheter 2019.⁸

För att kartlägga Borås Stads planberedskap i förhållande till jämförbara kommuner har nedanstående diagram hämtats från SKR:s öppna jämförelser inom detaljplaneområdet 2020. Planberedskap förklaras i jämförelsen som antalet planlagda men inte utnyttjade byggrätter.⁹

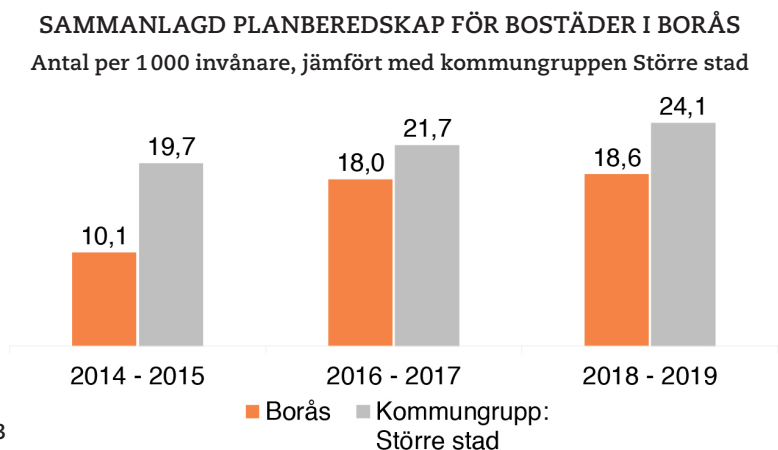


Diagram 3

⁷ Sammanställningen bygger på uppgifter från SCB Statistikdatabas för befolkning: <https://www.scb.se/BE0101> och SCB Statistikdatabas för befintligt bostadsbestånd: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostadsbyggande-och-ombyggnad/bostadsbestand/>

⁸ Beräkningen baseras på det antal lägenheter som behövs för att komma ned i 2,01 lägenheter per invånare i Borås. Med utgångspunkt i Borås Stads befolkning 2019 om 133 022 personer och ett bostadsbestånd om 53 621 lägenheter totalt i beståndet 2019, vilket ger 2,11 personer per lägenhet. För att komma ned i 2,01 personer per lägenhet skulle det behövas ca 56 230 lägenheter i beståndet, dvs. ytterligare 2 608 st.

⁹ SKR: Öppna jämförelser inom detaljplaneområdet 2020 – Kommunrapport för Borås. I kommungruppen större städer ingår bl.a. samtliga kommuner i 100-gruppen: <https://skr.se/tjanster/merfranskr/oppnajokforelser/planlaggningochochidsatgang.11728.html>.

De öppna jämförelserna visar att Borås Stads planberedskap är lägre än jämförbara kommuners.

De öppna jämförelserna visar bl.a. också att Borås Stad ligger lägre än jämförbara kommuner i kommungruppen större städer 2014–2015, 2016–2017 och 2018–2019 när det gäller:¹⁰

- Antal planlagda bostäder per 1 000 invånare
- Antal bostäder som beviljats bygglov per 1 000 invånare
- Antal färdigställda bostäder per 1 000 invånare

Samhällsbyggnadsförvaltningen har de senaste åren ökat produktionen av detaljplaner. En genomgång av Samhällsbyggnadsförvaltningens verksamhetssystem ByggR visar att det antagits i genomsnitt 13,75 detaljplaner per år perioden 2017–2020 vilket kan jämföras med 8,75 detaljplaner i genomsnitt per år för perioden 2013–2016. Antalet bostäder i antagna detaljplaner har också ökat från totalt c:a 120 i genomsnitt per år för perioden 2013–2016 till c:a 900 i genomsnitt per år för perioden 2017–2020.¹¹

2.2 Borås Stads styrning och styrande dokument

Stadsrevisionen bedömde 2017 att Kommunstyrelsen i huvudsak följde lagar och regler avseende framtagning av olika riktlinjer och styrdokument inom samhällsplaneringsområdet och bostadsbyggnadsprocessen. Styrdokumenten uppfyllde däremot inte fullt ut lagstiftarens intentioner avseende utformning, innehåll och omfattning. Avsteg konstaterades i Översiktsplanen, Riktlinjer för bostadsförsörjning samt Riktlinjer för kommunala markanvisningar. Styrdokumenten som var framtagna saknade viktiga ställningstaganden, principer och prioriteringar. Borås Stad saknade dessutom väsentliga styrdokument på underliggande nivå till översiktsplanen.

Borås Stads styrdokument inom området 2020

Kommunfullmäktige antog 2018 en ny översiktsplan 2018.¹² Stadsledningskansliet har under 2018 och 2019 tagit fram riktlinjer för bostadsförsörjning i enlighet med Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Riktlinjerna är uppdelade i tre olika delar – Riktlinjer för bostadsförsörjning (del 1), Handlingsplan för bostadsbyggande (del 2) och befolknings- och bostadsanalys (del 3). Endast del 1 – Riktlinjer för bostadsförsörjning är fattad beslut om av Kommunfullmäktige.¹³ De andra delarna av riktlinjerna är redovisade för Kommunstyrelsen.¹⁴

Utöver ovanstående har Borås Stad Riktlinjer för förvärv och försäljning av mark som gäller fram till 2021 och Riktlinjer för markanvisning av bostäder antagna 2017. Vidare har Borås Stad flertalet andra upprättade styrdokument som berör området. Bland annat finns styrdokument avseende avfall, dricksvatten, avlopp, trädvård, energi- och klimat, och grönområden. Därutöver finns en framtagna handbok för stadsmiljön.¹⁵

¹⁰ Ibid.

¹¹ Genomgången bygger på statistik om antal antagna detaljplaner och antal bostäder i antagna detaljplaner 2011–2020 från Samhällsbyggnadsförvaltningens verksamhetssystem ByggR.

¹² Borås Stad; Översiktsplan för Borås, antagen av KF 12 april 2018.

¹³ Borås Stad; Riktlinjer för bostadsförsörjning, antagen av KF 19 juni 2019.

¹⁴ Befolknings och bostadsanalys, redovisad i KS 3 juni 2019. Handlingsplan för bostadsbyggande, redovisad i KS 14 april 2020.

¹⁵ Borås Stad; Riktlinjer för förvärv och försäljning av mark, antagandedatum saknas. Borås Stad; Riktlinjer för markanvisning av bostäder, 2017. Borås Stad; Avfallsplan, 2017 och 2020. Borås Stad; Plan för vatten- och avlopp, 2016. Borås Stad; riktlinjer för dricksvatten- och avloppsförsörjning, 2016. Borås Stad; plan för vatten och avlopp, 2016. Borås Stad; Riktlinjer för trädvårdsarbetet, 2020. Borås Stad. Borås Stad; Energi- och klimatstrategi, 2020. Borås Stad; Grönområdesplan, 2017. Borås Stad; Handbok för stadsmiljön, datum för antagande saknas.

När det gäller trafikområdet har Borås Stad inte någon framtagen trafikplan. Arbete med trafikplanen pågår vid Stadsledningskansliet och den beräknas enligt intervjuade kunna gå ut på remiss under 2021.¹⁶ Det finns en antagen Cykelplan och en plan för laddinfrastruktur för elfordon.¹⁷ Det pågår ett arbete vid Stadsledningskansliet med att ta fram en cykelstrategi. Det pågår även ett arbete med att ta fram en parkeringsstrategi. En del av arbetet är även att revidera regler och riktlinjer för parkering. Det finns regler och riktlinjer för parkering antagna sedan tidigare vilka har förlängts i avvaktan på det arbete som bedrivs.¹⁸

När det gäller kollektivtrafik finns en utvecklingsplan 2025 för stadstrafiken i Borås som är framtagen av Borås Stad, Västra Götalandsregionen och Västtrafik.¹⁹

Planprogram, utbyggnadsstrategier och pågående arbete

Innan kommunen påbörjar ett detaljplanearbete kan ett planprogram behöva tas fram för att översiktligt utreda förutsättningar och formulera mål och visioner. Planprogrammets syfte är att finnas med som ett övergripande inriktnings- och måldokument. Planprogram görs ofta över ett större område och ger en struktur för bebyggelse, vägnät och grönytor.

I Borås Stad finns sammantaget tio antagna planprogram som avser olika delar av kommunen. Sex av planprogrammen är antagna av Kommunfullmäktige under perioden 2005–2011.²⁰ Fyra av planprogrammen är antagna av Samhällsbyggnadsnämnden under perioden 2018–2019.²¹ Stadsrevisionen kan konstatera att de planprogram som beslutades om under 2018 var de första som fattades beslut om sedan 2011.

Kommunstyrelsen antog 2019 utbyggnadsstrategin – Mer Stad längs Viskan 2018–2035. Syftet med utbyggnadsstrategin uppges vara bl.a. att tydliggöra var och när kommunen vill se att staden utvecklas, och därmed var det kommer behövas ett samlat grepp och särskilda satsningar. Utbyggnadsstrategin uppges även kommunicera kommunens vilja till invånare, näringsliv och andra samtidigt som den stärker genomförandet av Översiktsplanen.²²

I utbyggnadsstrategin finns även olika etapper med målsättning om vilket år genomförandet ska påbörjas. Det som anges är Stadskärnan 2018, Knalleland 2020, Gässlösa 2025 och Getängen 2030. I utbyggnadsstrategin framgår även att ett framgångsrikt genomförande bygger på att kommun och marknad tillsammans skapar värden. Platsers attraktivitet kan öka genom medveten lokalisering av bostäder och offentlig och kommersiell service. Inom kommunen behöver alla verksamheter verka i samma riktning, exempelvis genom att uppdrag och planer följer utbyggnadsstrategin. Det kräver ett nära samarbete men också politiskt ledarskap som håller fast vid strategin över tid.²³

Det pågår arbete vid Stadsledningskansliet med utbyggnadsstrategier som avser de serviceorter som identifieras i Översiktsplan 2018.²⁴

¹⁶ <https://www.boras.se/trafikochstadsplanering/stadsplaneringochsamhallsutveckling/oversiktsplanering/oversiktsplan/borastrafikplan.4.7e0c3b5716ad2f445c75ab61.html>

¹⁷ Borås Stad; Cykelplan 2020-2021, 2019. Borås Stad; Plan för laddinfrastruktur för elfordon, 2018.

¹⁸ Borås Stad; Parkeringsregler, 2017 och 2020. Borås Stad; Riktlinjer för parkering, antagandedatum saknas.

¹⁹ <http://xn--vldinrarelationer-uqbo.se/kollektivtrafik/sa-styrs-kollektivtrafiken/trafikforsorjningsprogrammet/kollektivtrafikplaner-for-stadstrafiken/boras-stadstrafik/>

²⁰ Planprogram som avser: Del av Sparsör, delar av Slättäng och Sölebo, 2005. Sjömärken centrum, 2007. Området väster om Hybergsvägen, 2007. Regementet, 2008. Krokshallsområdet, 2008. Del av Sandared, 2011.

²¹ Planprogram som avser: Tokarpsberg m.fl., 2018. Viskafors (Rydboholm 1:342 m.fl.), 2018. Södra centrum (Ulysses 6 m.fl.), 2019. Östra Brämhult (Svensgårde 3:1 m.fl.), 2019.

²² Borås Stad Utbyggnadsstrategi 2018-2035 – Mer stad längs Viskan 2019 s 4, s 11.

²³ Ibid.

²⁴ <https://www.boras.se/trafikochstadsplanering/stadsplaneringochsamhallsutveckling/oversiktsplanering/strategiskaplaneringsunderlag/utvecklingsstrategierforserviceorter.4.16621c631754f1a4d881345.html>

Arbete med stadsbyggnadsprogrammet – Staden vid parken pågår sedan 2019. Stadsbyggnadsprogrammet är en konkretisering av översiktsplanens och utbyggnadsstrategins inriktning mot gröna och blå strukturer.²⁵ Det pågår även projekt/utvecklingsområden när det gäller Hestra växer, Gässlösa – en ny stadsdel och Västra Centrum.²⁶

Samhällsbyggnadsnämnden upprättar årligen en verksamhetsplan för detaljplaner. Verksamhetsplanen omfattar bakgrund, politisk prioritering av planuppgifterna och en förteckning över de planuppgifter som inte prioriteras under året.

Samhällsbyggnadsnämnden har inför 2020 utvecklat verksamhetsplanen till att även identifiera vissa strategiska planer, program och studier. I verksamhetsplanen framgår bl.a. att genom att arbeta med strategiska planer och program, ökar möjligheten för en snabbare och mindre komplex detaljplaneprocess i ett senare skede. I Verksamhetsplanen konstateras att arbete med de strategiska planerna inte bara ligger under Samhällsbyggnadsnämndens ansvarsområde. Arbetet är gemensamt och beroende av förvaltningsöverskridande samordning.²⁷ Verksamhetsplanen för detaljplaner skickas även till Kommunstyrelsen för synpunkter innan planen antas av Samhällsbyggnadsnämnden.

I 2021 års verksamhetsplan har Samhällsbyggnadsförvaltningen påbörjat ett arbetssätt som man kallar för strukturskisser.²⁸ Strukturskisser ska redovisa förutsättningar och ställningstaganden som ska ligga till grund för det fortsatta detaljplanarbetet. Arbetet med strukturskisser syftar till att nå samsyn mellan förvaltningarna inom samhällsbyggnadsprocessen om hur Borås kan vidareutvecklas utifrån de strategiska intentioner som uttrycks i översiktsplanen och utbyggnadsstrategin. Strukturskisserna syftar även till att utgöra underlag för presidieöverläggningar mellan de ingående nämnderna/bolagen och som kvittens tillbaka till kommunstyrelsen från de samhällsbyggande förvaltningarna på hur översiktsplanens intentioner tolkas och kan förverkligas. Presidieöverläggningar planeras att genomföras en gång per kvartal.

Målsättningen i verksamhetsplanen är att kunna ta fram två strukturskisser per år.

Intervjuer om Borås Stads styrning och styrande dokument

Intervjuade uppger samstämmigt att mycket har hänt i Borås Stad sedan 2017 när det gäller styrande dokument. Den ena delen som åtgärdats är att Stadsledningskansliet tagit fram riktlinjer för bostadsförsörjning. Samtliga vidtalade i granskningen framhåller att Borås Stad även påbörjat arbete med att ta fram strategier och planer på underliggande nivå till Översiktsplanen. Borås Stads arbete i denna del var eftersatt när granskningen genomfördes 2017. Det har sedan dess påbörjats processer för att, med utgångspunkt i den nya Översiktsplanen, arbeta med att tydliggöra ställningstaganden för hur, var och när Staden i olika delar ska växa. Många intervjuade framhåller att detta är ett komplext arbete som innefattar flera olika nämnder, förvaltningar och bolag likväl som dialog med företrädare för näringslivet och kommunens innevånare. Att fortsätta bedriva och utveckla detta arbete menar man är angeläget.

Merparten intervjuade uttrycker att Borås Stads arbete i dessa delar utvecklats positivt och är på rätt väg. Samtidigt återstår väsentliga delar att ta fram. Framför allt framhålls att en tydlig och långsiktig trafikplan behövs i Borås Stad. Behovet av tydliga klagoranden omkring trafikfrågor, vägnätets utveckling m.m. är stort menar man, och utvecklingen i denna del behöver ske parallellt med övrig strategisk samhällsplanering. Även Borås Stads arbete med parkeringsstrategi och förtydliganden omkring regelverket för Borås Stads arbete med parkeringsköp framhålls av

²⁵ <https://www.boras.se/trafikochstadsplanering/stadsplaneringochsamhallsutveckling/byggprojektochutvecklingsomraden/stadenvidparken/arbetetmedparkenframtilsnu.4.4291149e1754f3d06bf2d56a.html>.

²⁶ <https://www.boras.se/trafikochstadsplanering/stadsplaneringochsamhallsutveckling/byggprojektochutvecklingsomraden.4.77edf482158fdcbba45ba3c5.html>

²⁷ Borås Stad; Verksamhetsplan 2020, Detaljplanering. Samhällsbyggnadsnämnden 2019.

²⁸ Borås Stad; Verksamhetsplan 2021, Detaljplanering. Samhällsbyggnadsnämnden 2020

vissa intervjuade som angelägna att arbeta med och förtydliga. Några intervjuade framhåller att ny trafikplan är under framtagande vilket är positivt, särskilt med anledning av att Borås Stads senaste strategidokument inom området är från 1988. Det pågår arbete med parkeringsstrategi och förtydliganden när det gäller parkeringsköp.

Alla intervjuade i granskningen framhåller även att planeringen av sträckningen av Götalandsbanan fortsatt är en fråga som påverkar samhällsplaneringen i Borås Stad. De delar av Staden där sträckning kan bli aktuell är svårplanerad. Det pågår enligt vissa intervjuade samtal med Trafikverket som syftar till att utreda och undanröja eventuella hinder som finns för detaljplaner i dessa delar. Flera projekt inom järnvägskorridorerna har på så vis ändå kunnat genomföras menar man.

Intervjuade vid *de kommunala bostadsbolagen* anger att Borås Stads arbete med markanvisning utvecklats i positiv riktning sedan 2017. Framför allt är det dialogen omkring markanvisning som förbättrats menar man. Vissa av bolagen framhåller att ett viktigt utvecklingsområde är att Borås Stad kan bli mer tydlig och aktiv i strategin med sin markreserv.

Intervjuade från *externa aktörer* delar bilden av att Borås Stads arbete med strategisk planering utvecklats i positiv riktning sedan 2017. Framför allt är det planeringen mellan Översiktsplan och detaljplan som utvecklats menar man. Borås har också under de senaste åren blivit mer attraktiv för investerare som vill bygga. Detta beror dock troligen till största delen på marknadsförutsättningar. Borås Stads förbättrade arbete kan dock påverkat i positiv riktning i någon mån. Tydligheten i prioriteringsordningen när det gäller detaljplaner har förbättrats i Borås Stad de senaste åren. Samarbetet med Samhällsbyggnadsförvaltningen upplevs generellt som bra från byggföretagens sida.

Däremot menar intervjuade externa aktörer att arbetet med markanvisning fortsatt är otydligt. Kriterierna för prissättning och tilldelning behöver tydliggöras. Externa aktörer efterlyser fler markanvisningstävlingar och är frågande till skälen för att så pass mycket mark i nuläget anvisas genom direktanvisning. Ett annat utvecklingsområde är att tydligheten när det gäller handelsområden behöver stärkas. Borås Stad har bedrivit ett framgångsrikt arbete med industriområden anger man och samma typ av arbete skulle behövas när det gäller handel.

2.3 Kommunfullmäktiges mål

Kommunfullmäktiges mål

Granskningen 2017 visade att uppföljningen av måloffyllelsen för nyproduktion av bostäder i Borås Stads budget och årsredovisning var bristfällig. Stadsrevisionen bedömde att bristerna medförde att Kommunfullmäktige fick 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 tydliggjordes för Kommunfullmäktige.

I Stadsrevisionens rapport från 2017 konstaterades att utfall i Borås Stads årsredovisning 2016 i förhållande till Kommunfullmäktiges indikatorer inom visionsområdet Livskraftig stadskärna var felaktiga. Felet korrigerades i Borås Stads årsredovisning för 2017.²⁹

Kommunfullmäktige beslutade i Budget 2018 om nya indikatorer som avsåg bostadsbyggande. Indikatorerna återfinns inom visionsområdena Livskraftig stadskärna och Medborgares initiativkraft gör landsbygden levande. Nya indikatorer som beslutades var dels *antal nyproducerade lägenheter av AB Bostäder* och dels *antal nyproducerade bostäder av Fristadbostäder, Viskaforshem, Sanhultsbostäder och Toarpshus*.³⁰ De nya indikatorerna finns även med i Budget för 2019, 2020 och 2021.

²⁹ Borås Stad; Årsredovisning 2017 s 33.

³⁰ Borås Stad; Budget 2018 s 15.

Förändringen medförde enligt flera intervjuade att Kommunfullmäktiges indikatorer nu riktar sig mot de kommunala bostadsbolagen och de bostäder som Borås Stad självt kan bygga genom sina bolag. Förändringen medför dock att utvecklingen av bostadsbeståndet när det gäller total nyproduktion i Borås Stad inte tydliggörs inom ramen uppföljningen av Kommunfullmäktiges indikatorer i årsredovisningen. Det som finns med är angivelser i respektive Årsredovisnings ingress som uppger hur många bostäder totalt som uppskattningsvis tillkommit i kommunen under året.³¹

I Borås Stads riktlinjer för bostadsförsörjning anges att Kommunens mål för bostadsbyggande är 600 bostäder per år. Detta anges i Riktlinjerna för bostadsförsörjning innebära en ökad byggtakt med ca 20 % och är ett led till att förverkliga i Översiktsplanen.³² Målvärdet om 600 bostäder per år anges även i Borås Stads handlingsplan för bostadsbyggande 2020–2024.³³

I Borås Stads Översiktsplan 2018 och i Befolknings- och bostadsanalysen framgår att för att möta den befolkningsutveckling som förväntas, behövs ett bostadstillskott på ca 15 000 bostäder i kommunen fram till 2035.³⁴ Detta innebär att ungefär 880 bostäder behöver byggas i genomsnitt årligen fram till 2035.³⁵ Översiktsplanen är beslutad av Kommunfullmäktige och Befolknings- och bostadsanalysen är beslutad av Kommunstyrelsen.

Intervjuade vid Stadsledningskansliet framhåller att det mål som finns när det gäller total bostadsproduktion i Borås Stad är angivelsen i Riktlinjerna för bostadsförsörjning om 600 bostäder per år. De angivelser som finns i Översiktsplanen och Befolknings- och bostadsanalysen är mer att betrakta som visionära menar man. 600 bostäder per år är Kommunfullmäktiges mål. Utfallet av den totala bostadsproduktionen årligen ska enligt intervjuade vid Stadsledningskansliet anges i Borås Stads årsredovisning. Andra intervjuade framhåller att behovet av nya bostäder som Kommunfullmäktige beslutat om i Översiktsplanen ska ses som ett mål för Borås fram till 2035. Detta mål ligger också till grund för den antagna utbyggnadsstrategin och baseras på befolknings- och bostadsanalysen.

2.4 Samverkan och samordning

Granskningen 2017 bekräftade att bostadsbyggnadsprocessen är komplex och att den roll Kommunstyrelse och berörda nämnder har är att skapa förutsättningar för en ökad bostadsproduktion. Granskningen visade samtidigt på brister i styrning och samordning. Stadsrevisionens bedömning var att förutsättningarna för bostadsproduktion och färdigställande av bostäder som motsvarar behoven hos bostadssökande måste förbättras så att Kommunfullmäktiges kvantitativa och kvalitativa mål på området kan nås. Granskningens empiriska del visade att färdigställandet av bostäder i Borås inte hade ökat i samma takt som jämförbara kommuner, och Stadsrevisionens bedömning var att detta till stora delar var ett styrnings- och samordningsproblem.

³¹ Borås Stad; Årsredovisning 2018 s 5, Borås Stad; Årsredovisning 2019 s 5.

³² Borås Stad; Riktlinjer för bostadsförsörjning, 2019 s 4.

³³ Borås Stad; Handlingsplan för bostadsbyggande - en lägesredovisning av pågående bostadsprojekt 2020-2024, 2020 s 3.

³⁴ Borås Stad; Översiktsplan 2018 s 12. Borås Stad; Befolknings- och bostadsanalys- en vägledning för dig som bygger och utvecklar bostäder. 2019 s 3.

³⁵ Beräkningen är baserad på den totala produktionen av bostäder (15 000) fram till 2035 dividerat med det antal år till 2035 från att analysen fattande beslut om (2019).

Styrning och samordning bekräftas av de som intervjuats i granskningen som en viktig del när det gäller samhällsplanering och bostadsbyggande. Inte minst kommer detta av att området är komplext och omfattar flera olika nämnder, förvaltningar och bolag. Området anges även i slutändan vara beroende av politiska prioriteringar mellan de olika värden som måste beaktas i samhällsplaneringsprocessens olika delar. Med utgångspunkt i de intervjuer som genomförts i granskningen har Stadsrevisionen identifierat nedanstående mest väsentliga forum/samverkansgrupper som inom området:³⁶

- Torkel och Stor Torkel
- Birgitta-gruppen
- Strategiska gruppen
- Samtek
- Projektstudion

Intervjuade i granskningen ger delvis olika beskrivningar av de olika samverkansgruppernas funktion, roll, mandat och ansvar.

Torkel och Stor Torkel

Merparten intervjuade uppger att Torkelmötena syftar till att vara ett forum för informationsutbyte mellan Tekniska nämnder och bolag i Borås Stad. Vid Torkelmötena deltar berörda förvaltningschefer, bolags VD, avdelningschefer från Stadsledningskansliet och Stadsdirektören. Stor Torkel fyller samma syfte, men till de mötena bjuds även företrädare för näringslivet in.

Birgitta-gruppen

Birgitta-gruppen uppges av flera intervjuade vara en ny grupp som bildats 2019. Birgitta-gruppen skapades då man identifierat behov av att gemensam kommunikationsplanering. Gruppen består av kommunikatörer vid berörda förvaltningar. Några intervjuade menar att det finns en koppling till Torkel forumen medan andra menar att gruppen har en samhörighet med den strategiska gruppen. Dessa intervjuade menar att gruppen tillsattes på uppdrag av Strategiska gruppen under hösten 2019 och att de uppdrag som Birgitta gruppen får återrapporteras till Strategiska gruppen för ställningstagande.

Strategiska gruppen

I samband med Kommunfullmäktiges beslut till ny nämndorganisation 2016 fick Samhällsbyggnadsnämnden ett särskilt samarbetsuppdrag avseende samhällsbyggnadsprocessen. Samarbetsuppdraget syftar till att stärka helhetssyn och att få nämnder och styrelser att tydligare se sin del i helheten. Samverkan och samarbete ska bidra till ökad måluppfyllelse med utgångspunkt i vad som är det bästa för kommuninvånaren. Det övergripande målet för samarbetsuppdraget har varit att skapa en gemensam målbild kopplat till samhällsbyggnadsprocessen med ett strategiskt fokus i ett fem till tioårsperspektiv eller längre.³⁷ En del i att bedriva arbetet i enlighet med Kommunfullmäktiges uppdrag sker genom den strategiska gruppen. I gruppen finns förvaltningschefer från de nämnders förvaltningar i Borås Stad som arbetar med olika delar av samhällsbyggnadsprocessen.

Den strategiska gruppen anges av merparten av de intervjuade som en viktig samordningsgrupp som bidragit till att stärka samverkan, samsyn och samarbete inom samhällsplaneringen. Stadsrevisionen noterar att ingen intervjuad i granskningen fullt ut kan redogöra för vilken roll, mandat eller ansvar som den strategiska gruppen har. Det är ingenting som är klarlagt eller

³⁶ Förutom nedanstående sker samverkan, samordning och samråd bl.a. i grupperna Tekniskt samråd, Urban Talks och i andra forum mellan vissa förvaltningar/bolag.

³⁷ Samhällsbyggnadsnämndens Årsredovisning 2019 s 16f.

beslutat menar man. Någon systematisk koppling mellan den strategiska gruppen och politiska beslut eller ställningstaganden finns inte idag. Intervjuade uppger att denna koppling sker i den ordinarie ordning som finns i respektive nämnd/förvaltning. Det har dock påbörjats initiativ som syftar till överläggningar och samverkan även på politisk nivå med utgångspunkt i den strategiska gruppen.

Den strategiska gruppen har i sitt arbete identifierat att Borås Stad saknar en gemensam beskrivning av samhällsbyggnads- och samhällsplaneringsprocessen uppger vissa intervjuade. Det finns ingen gemensam flödes- eller processbeskrivning av processens olika delar i de förvaltningar och nämnder som berörs menar man. Detta innebär att respektive förvaltning/avdelning har sin egen process, men att det inte finns någon helhetsbild om hur man arbetar tillsammans över gränserna mellan nämnder/förvaltningar. Planeringen nu är att genomföra en processkartläggning under 2021 där respektive förvaltnings/avdelnings processer kartläggs.-

Arbetet idag präglas av positivt engagemang i berörda förvaltningar, men mindre av systematik uppger flera intervjuade. Målsättningen är att kartläggning och utredning kan leda till ett mer systematiskt arbete. En del av arbetet är även att försöka klargöra roller, mandat och ansvar.

Samtek

Samtek är en samverkansgrupp bestående av de förvaltningar/avdelningar som är inblandade i samhällsplaneringsprocessens olika delar. Den är enligt flera intervjuade en spegling av den strategiska gruppen men ett chefsled ned i organisationen. Gruppen har sin grund i Samhällsbyggnadsnämndens samordnande uppdrag inom området. I gruppen samordnar och samverkar man om att gemensamt identifiera och undanröja hinder för samhällsplaneringen.

Projektstudion

Projektstudion är ett arbetssätt där som mixar kompetenser från strategisk- till genomförandenivå, som utformar en projektgrupp. Arbetsformen innebär även att gruppen arbetar ihop under mer koncentrerade tidsperioder för att få bättre utväxling och samordning. Projektstudion anges av de intervjuade vara en arbetsmetod som utvecklats utifrån den strategiska gruppen och Samtek-gruppen. Arbetet leds av särskilda samordnare. Projektstudion rapporterar sedan till Samtek-gruppen och/eller den strategiska gruppen. Många av de intervjuade anger projektstudiomodellen som mycket framgångsrik bl.a. som arbetsmetod vid framtagande av planprogram och liknande dokument.

Kommunfullmäktiges uppdrag i Budget 2021

I Budget 2021 har Kommunfullmäktige beslutat om ett uppdrag som syftar till att utreda hur samverkan inom området kan utvecklas. Kommunstyrelsen ska tillsammans med Samhällsbyggnadsnämnden, och Miljö- och konsumentnämnden utreda hur samverkan kan underlättas mellan verksamheterna som idag ligger på Samhällsbyggnadsnämnden, Miljö- och konsumentnämnden (avseende strandskydd), Strategisk samhällsplanering och Mark och exploatering. Utredningen ska vara färdig under första halvan av 2021.³⁸

³⁸ Borås Stad; Budget 2021 s 42.

3 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR

Stadsrevisionen har genomfört en uppföljande granskning av Borås Stads arbete med samhällsplanering och bostadsbyggande. Uppföljningens övergripande syfte är att följa upp granskningsresultaten från 2017 års granskning och genomföra en nulägesanalys av hur arbetet inom området ser ut i Borås Stad.

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.

Uppföljningens empiriska del visar, genom de statistiska jämförelser som genomförts, att bostadsproduktionen fortsatt är låg i Borås Stad. Skillnaden i nyproducerade lägenheter mellan Borås och jämförbara kommuner i 100-gruppen ökar kraftigt under perioden 2014–2018. Skillnaden var som störst under 2018 då antalet nyproducerade lägenheter i Borås Stad var 836 lägenheter färre än medelvärdet för jämförelsekommunerna. Under 2019 har skillnaden mellan Borås Stad och jämförelsekommunerna minskat för första gången sedan 2014. Skillnaden är dock enligt Stadsrevisionens bedömning fortsatt stor.

Befolkningen i Borås Stad har ökat mer än bostadsbeståndet under perioden 2013–2019 och antal personer per lägenhet i bostadsbeståndet ökar. Utvecklingen i jämförelsegruppen visar att bostadsbeståndet ökat mer än befolkningen vilket innebär att antal personer per lägenhet minskat. Omräknat till antalet lägenheter som skulle krävas i Borås Stad för att ligga på samma värde som jämförelsekommunerna i 100 gruppens medelvärde, innebär skillnaden att omkring 2 600 lägenheter behöver tillföras bostadsbeståndet i Borås. Skillnaden har ökat från 2 000 lägenheter 2016 till 2 600 lägenheter 2019.

Sammanställningar från SKR:s öppna jämförelser inom detaljplaneområdet visar att planberedskapen i Borås Stad är jämförelsevis låg, även om skillnaden minskat under perioden 2018-2019. Samhällsbyggnadsförvaltningen har de senaste åren ökat både produktionen av detaljplaner och antalet bostäder i antagna detaljplaner. Borås Stad ligger dock fortfarande efter i jämförelse med liknande kommuner.

Den samlade bilden av de statistiska jämförelserna är enligt Stadsrevisionens bedömning att skillnaden mellan Borås Stad och jämförelsekommunerna i 100-gruppen fortsatt öka sedan granskningen 2017. Förhållandena indikerar att bostadssituationen i Borås blir allt mer problematisk då befolkningsökningen är relativt högre i kommunen än nyproduktionen/tillskottet av bostäder. En viss förbättring kan konstateras under 2019 även om skillnaden fortsatt är stor. Om förbättringen ska ses som en trendavvikelse för ett isolerat år eller som en del i ett trendbrott på längre sikt går ännu inte uttala sig om. Planberedskapen i Borås Stad är jämförelsevis låg vilket enligt Stadsrevisionens bedömning indikerar att tillväxtpotentialen för bostäder riskerar att begränsas.

Intervjuade i granskningen anger samtidigt att Borås under de senaste åren blivit mer attraktiv för investerare som vill bygga.

Borås Stads styrning och styrande dokument

Stadsrevisionen bedömde 2017 att Kommunstyrelsen i huvudsak följde lagar och regler avseende framtagning av olika riktlinjer och styrdokument inom samhällsplaneringsområdet och bostadsbyggnadsprocessen. Styrdokumentet uppfyllde däremot inte fullt ut lagstiftarens intentioner avseende utformning, innehåll och omfattning. Avsteg konstaterades i Översiktsplanen, Riktlinjer för bostadsförsörjning samt Riktlinjer för kommunala markanvisningar. Styrdokumentet som var framtagna saknade viktiga ställningstaganden, principer och prioriteringar. Borås Stad saknade dessutom väsentliga styrdokument på underliggande nivå till översiktsplanen.

Borås Stad har sedan 2017 utvecklat styrningen och det strategiska arbetet inom samhällsplanering och bostadsbyggande. En ny översiktsplan antogs 2018 och riktlinjer för bostadsförsörjning under 2018 och 2019. Därutöver har flertalet inriktningsdokument på underliggande nivå till översiktsplanen tagits fram. Arbetet har skett i samråd med berörda nämnder, förvaltningar, bolag och externa aktörer och medfört att en del väsentliga klargöranden har beslutats när det gäller när, hur och var Borås ska växa. Merparten intervjuade uttrycker att Borås Stads arbete i dessa delar utvecklats positivt och är på rätt väg. Samtidigt återstår väsentliga delar att ta fram. Ytterligare arbete med strategisk inriktning pågår inom Borås Stad. Framför allt inom Stadsledningskansliet och Samhällsbyggnadsförvaltningen. Prioritering av detaljplanearbetet och gemensamt strategiskt arbete har blivit tydligare.

Intervjuade i granskningen framhåller att det fortsatt är angeläget med tydliga prioriteringar och ställningstanaden, framför allt när det gäller trafik- och parkeringsfrågor. Detta arbete behöver enligt flera ske parallellt med övrig strategisk planering. Trafikfrågorna anges fortsatt som eftersatta i Borås Stad. Förhoppningen är att arbetet som pågår med en ny Trafikstrategi ska ge en tydlig inriktning och prioritering inom området.

Borås Stads arbete med markanvisning framhålls fortsatt som ett utvecklingsområde av de kommunala bostadsbolagen och intervjuade externa aktörer. Viss positiv utveckling har skett men det efterfrågas en ökad tydlighet i strategin med Borås Stads mark likväl som förtydliganden när det gäller kriterierna för tilldelning och prissättning. Externa aktörer påtalar att även tydligheten i strategin gällande handelsområden behöver utvecklas.

Stadsrevisionen bedömer att framtagna styrdokument inom området utvecklats sedan granskningen 2017. De brister som identifierades i styrande dokument när det gäller överensstämmelse med lagstiftarens intentioner är till största delen åtgärdade. När det gäller styrande dokument på underliggande nivå till översiktsplanen har mycket arbete genomförts sedan granskningen 2017. Ytterligare arbete pågår inom flera olika områden. Stadsrevisionen bedömer att bristerna som identifierades när det gäller ställningstaganden, principer och prioriteringar och avsaknad av väsentliga styrdokument på underliggande nivå till översiktsplanen delvis är åtgärdade. Ytterligare arbete bedöms nödvändigt i dessa delar bl.a. avseende strategi, inriktning och prioritering gällande mark-, trafik- och parkeringsfrågor.

Kommunfullmäktiges mål

Granskningen 2017 visade att uppföljningen av måluppfyllelsen för nyproduktion av bostäder i Borås Stads budget och årsredovisning var bristfällig. Stadsrevisionen bedömde att bristerna medförde att Kommunfullmäktige fick 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 tydliggjordes för Kommunfullmäktige.

I Stadsrevisionens rapport från 2017 konstaterades att utfall i Borås Stads årsredovisning 2016 i förhållande till Kommunfullmäktiges indikatorer inom visionsområdet Livskraftig stadskärna var felaktiga. Felet korrigerades i Borås Stads årsredovisning för 2017.

Kommunfullmäktige beslutade i Budget 2018 om nya indikatorer som avsåg bostadsbyggande. Indikatorerna återfinns inom visionsområdena Livskraftig stadskärna och Medborgares initiativkraft gör landsbygden levande. Nya indikatorer som beslutades var dels *antal nyproducerade lägenheter av AB Bostäder* och dels *antal nyproducerade bostäder av Fristadbostäder, Viskafors hem, Sanhultsbostäder och Toarpshus*. De nya indikatorerna finns även med i Budget för 2019, 2020 och 2021.

I Borås Stads Översiktsplan 2018 och i Befolknings- och bostadsanalys framgår att för att möta den befolkningsutveckling som förväntas, behövs ett bostadstillskott på ca 15 000 bostäder i kommunen fram till 2035. Detta innebär att ungefär 880 bostäder behöver byggas i genomsnitt årligen fram till 2035. I Borås Stads riktlinjer för bostadsförsörjning anges att Kommunens mål för bostadsbyggande är 600 bostäder per år. Både mål och behovsanalys är beslutade av Kommunfullmäktige. Borås Stad uppnår inte Kommunfullmäktiges målsättning om 600 nya lägenheter per år under något år under perioden 2015–2019. För 2019 är målet nära att uppnås för första gången sedan 2015. Det behov som beslutats om av Kommunfullmäktige i översiktsplanen uppnås inte under 2018 eller 2019.

Granskade verksamheter ser delvis olika på hur målsättning och behovsanalys ska betraktas och förhåller sig till varandra. Förhållandena medför enligt Stadsrevisionens bedömning risk för att målets/behovsanalysens styrande effekter uteblir och att samordning och samsyn försvåras. Kommunstyrelsen bör enligt Stadsrevisionens bedömning säkerställa att målsättning och behovsanalys inom området likriktas och sammankopplas när områdets styrdokument revideras.

Utvecklingen i Borås gällande total nyproduktion av bostäder ska enligt intervjuade i granskningen anges i Borås Stads årsredovisning. I årsredovisning för åren 2018 och 2019 finns ingen sådan redogörelse. Det finns dock en uppskattning av utfallet för året i respektive årsredovisnings inledning.

Stadsrevisionens bedömning är att de brister som konstaterades i granskningen 2017 åtgärdats när det gäller fel som konstaterats i årsredovisningen. I årsredovisning för 2018 och 2019 saknas redogörelser om utvecklingen i Borås Stad gällande total bostadsproduktion. Stadsrevisionens bedömer att bristen från 2017, att den långsiktiga utvecklingen av nybyggnation av bostäder i Borås Stad inte är tydliggjord för Kommunfullmäktige, kvarstår. Kommunstyrelsen behöver säkerställa att utvecklingen när det gäller nyproducerade bostäder tydliggörs för Kommunfullmäktige.

Samverkan och samordning

Granskningen 2017 bekräftade att bostadsbyggnadsprocessen är komplex och att den roll Kommunstyrelse och berörda nämnder har är att skapa förutsättningar för en ökad bostadsproduktion. Granskningen visade samtidigt på brister i styrning och samordning. Stadsrevisionens bedömning var att förutsättningarna för bostadsproduktion och färdigställande av bostäder som motsvarar behoven hos bostadssökande måste förbättras så att Kommunfullmäktiges kvantitativa och kvalitativa mål på området kan nås. Granskningens empiriska del visade att färdigställandet av bostäder i Borås inte hade ökat i samma takt som jämförbara kommuner, och Stadsrevisionens bedömning var att detta till stora delar var ett styrnings- och samordningsproblem.

Den samlade bilden av de intervjuer som genomförts inom ramen för granskningen är att samverkan och samordning inom samhällsplaneringen i Borås Stad är fragmentiserad. Ingen intervjuad i granskningen kan ensamt ge en fullständig beskrivning av vilka samverkansformer som finns i Borås Stad inom granskningens område. Det finns ett antal olika samverkansgrupper som delvis saknar inbördes koppling. Bilden som framträder är att samverkansstrukturen har växt fram över tid utifrån behov som identifierats i olika delar av organisationen. Resultatet är en mosaik av samverkansformer. Arbetet sker till stor del utan övergripande gemensam struktur och i flera fall i samverkansgrupper med otydligt syfte, uppdrag och/eller mandat.

Den strategiska gruppen anges av merparten av de intervjuade som en viktig samordningsgrupp vars arbete utvecklats sedan 2017. Gruppen har bidragit till att stärka samverkan, samsyn och samarbete inom samhällsplaneringen. Den strategiska gruppen har i sitt arbete identifierat att Borås Stad saknar en gemensam beskrivning av samhällsbyggnads- och samhällsplaneringsprocessen. En processkartläggning i dessa delar planeras att genomföras under 2021. I Budget 2021 har Kommunfullmäktige beslutat om ett uppdrag som syftar till att utreda hur samverkan inom området kan utvecklas. Kommunstyrelsen ska tillsammans med Samhällsbyggnadsnämnden och Miljö- och konsumentnämnden utreda hur samverkan kan underlättas mellan verksamheterna som idag ligger på Samhällsbyggnadsnämnden, Miljö- och konsumentnämnden (avseende strandskydd), Strategisk samhällsplanering och Mark och exploatering. Utredningen ska vara färdig under första halvan av 2021.

Stadsrevisionen bedömer att samverkan och samordning har stärkts inom samhällsplaneringsområdet sedan granskningen 2017. Till största delen är förklaringen den struktur för samordning och samverkan som växt fram genom den strategiska gruppen, samtek-gruppen och arbetsmodellen/samverkansformen projektstudion. Samverkan och samordning inom området präglas dock av otydliga roller, mandat och ansvar och det saknas en gemensam beskrivning av samhällsplaneringsprocessen och systematisk samordning med den politiska nivån. Stadsrevisionen bedömer att de brister som identifierades 2017 delvis är åtgärdade. Stadsrevisionen ser positivt på de initiativ som tagits när det gäller kartläggning av samhällsbyggnadsprocessen.

Sammanfattande bedömning

Granskningen visar att skillnaden mellan Borås Stad och jämförbara kommuner när det gäller nyproducerade bostäder har fortsatt öka sedan granskningen 2017. Jämförelserna indikerar att bostadssituationen i Borås blir allt mer problematisk då befolkningsökningen är relativt högre i kommunen än tillskottet av bostäder.

Uppföljningen visar att Borås Stad genomfört en rad åtgärder inom området sedan granskningen 2017 och att området delvis utvecklats i positiv riktning.

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att de brister som avsåg styrning, styrande dokument, samverkan och samordning delvis är åtgärdade. Ytterligare arbete bedöms nödvändigt i dessa delar bl.a. avseende strategi, inriktning och prioritering gällande mark-, trafik- och parkeringsfrågor. Även styrning, samverkan och samordning bedöms behöva utvecklas ytterligare. En fortsatt utveckling enligt ovanstående bedöms som nödvändig om Kommunfullmäktiges mål och behovsbedömning inom området ska kunna uppnås/tillgodoses på kort och lång sikt.

Stadsrevisionen noterar att arbete med att utveckla kommunens arbete inom området pågår i Kommunstyrelsen och berörda nämnder och styrelser.

I granskningen framkommer att Borås under de senaste åren blivit mer attraktivt för företag som vill bygga bostäder. Detta tillsammans med den jämförelsevis låga bostadsproduktionen i Borås understryker i Stadsrevisionens mening vikten av ett ändamålsenligt arbete i Borås Stad när det gäller att skapa förutsättningar för bostadsproduktion.

Andreas Ekelund
Revisionschef

Emma Sandell
Revisorsassistent

4 KÄLLFÖRTECKNING

Lagar

- Kommunallag (2017:725)
- Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383)
- Lag om ändring i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2013:866)
- Lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar (2014:899)
- Plan- och bygglag (2010:900)
- Lag om ändring i plan och bygglagen (2020:76)

Kommunala styrdokument och rapporter

- Borås Stad; Översiktsplan för Borås, fastställd av Kommunfullmäktige 12 april 2018
- Borås Stad; Riktlinjer för bostadsförsörjning, fastställd av Kommunfullmäktige 19 juni 2019
- Borås Stad; Riktlinjer för förvärv och försäljning av mark, fastställd av Kommunfullmäktige antagandedatum saknas
- Borås Stad; Budget 2021. Fastställd av Kommunfullmäktige 2020-11-25
- Borås Stad; Riktlinjer för markanvisning av bostäder, fastställd av Kommunfullmäktige 17 april 2017
- Borås Stad; Handlingsplan för bostadsbyggande - en lägesredovisning av pågående bostadsprojekt 2020-2024, Redovisad i Kommunstyrelsen 14 april 2020
- Borås Stad; Befolknings- och bostadsanalys- en vägledning för dig som bygger och utvecklar bostäder, Redovisad i Kommunstyrelsen 3 juni 2019
- Borås Stad; Avfallsplan, fastställt av: Kommunfullmäktige 20 juni 2012, reviderad 2017 och 2020.
- Borås Stad; Plan för vatten- och avlopp, fastställt av Kommunfullmäktige 21 december 2016
- Borås Stad; riktlinjer för dricksvatten- och avloppsförsörjning, fastställt av Kommunfullmäktige 21 december 2016
- Borås Stad; Riktlinjer för trädvårdsarbete, fastställd av Kommunfullmäktige 17 juni 2020
- Borås Stad. Borås Stad; Energi- och klimatstrategi, fastställt av Kommunfullmäktige 10 december 2020
- Borås Stad; Grönområdesplan, fastställs av Kommunfullmäktige 19 december 2017
- Borås Stad; Handbok för stadsmiljön, datum för antagande saknas
- Borås Stad; Cykelplan 2020-2021, fastställt av Tekniska nämnden 18 december 2019
- Borås Stad; Plan för laddinfrastruktur för elfordon, fastställt av Kommunfullmäktige 20 september 2018
- Borås Stad; Parkeringsregler, 2017 fastställt av Samhällsbyggnadsnämnden 19 januari 2017, Reviderad 19 november 2020
- Borås Stad; Riktlinjer för parkering, fastställt av Kommunfullmäktige antagandedatum saknas.
- Planprogram som avser: Del av Sparsör, delar av Slättäng och Sölebo, 2005. Sjömarken centrum, 2007. Området väster om Hybergsvägen, 2007. Regimentet, 2008. Krokshallsområdet, 2008. Del av Sandared, 2011. Samtliga är fastställda av Kommunfullmäktige
- Planprogram som avser: Tokarpsberg m.fl., 2018. Viskafors (Rydboholm 1:342 m.fl.), 2018. Södra centrum (Ulysses 6 m.fl.), 2019. Östra Brämhult (Svensgårde 3:1 m.fl.), 2019. Samtliga är fastställda av Kommunfullmäktige
- Borås Stad Utbyggnadsstrategi 2018-2035 – Mer stad längs Viskan 2019, datum för antagande saknas
- Borås Stad; Verksamhetsplan 2020, Detaljplanering. Samhällsbyggnadsnämnden 2019
- Borås Stad; Verksamhetsplan 2021, Detaljplanering. Samhällsbyggnadsnämnden 2020
- Borås Stad; Årsredovisning 2017, fastställd av Kommunfullmäktige 17 maj 2018
- Borås Stad; Budget 2018, fastställd av Kommunfullmäktige 22 november 2017
- Borås Stad; Årsredovisning 2018, fastställd av Kommunfullmäktige 25 april 2019
- Borås Stad; Årsredovisning 2019, fastställd av Kommunfullmäktige 29 april 2020
- Samhällsbyggnadsnämndens Årsredovisning 2019, fastställd av Samhällsbyggnadsnämnden 27 februari 2020

Intervjuer

Intervju 1 med representant för Samhällsbyggnadsförvaltningen. 2020-11-19

Intervju 2 och 3 med representant för Stadsledningskansliet. 2020-11-19

Intervju 4 med representant för Stadsledningskansliet. 2020-11-25

Intervju 5 med representant för Tekniska förvaltningen. 2020-11-30

Intervju 6 med representant för Sanhultsbostäder och Toarpshus. 2020-12-08

Intervju 7 med representant för Fristadbostäder. 2020-12-09

Intervju 8 med representant för Miljöförvaltningen. 2020-12-09

Intervju 9 med representant för Viskafors hem. 2020-12-14

Intervju 10 med representant för AB Bostäder. 2020-12-15

Intervju 11 och 12 med representant för externa aktörer. 2021-01-22

Intervju 13 med representant för Borås kommuns parkerings AB. 2021-01-27

Intervju 14 med representant för Samhällsbyggnadsförvaltningen 2021-02-05

Övrigt

SKR: Öppna jämförelser inom detaljplaneområdet 2020.

Internetkällor

Statistiska centralbyråns (SCB) statistikdatabas för boende, byggande och bebyggelse:

<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/>

SCB Statistikdatabas för befolkning:

<https://www.scb.se/BE0101>

SCB Statistikdatabas för befintligt bostadsbestånd:

<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostadsbyggande-och-ombyggnad/bostadsbestand/>

Kolada – nyckeltal Antal bostäder totalt/1000 inv. 2013-2019:

<https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=67448&years=30197,30196,30195,30194,30193,30192,30191,30190,30189,30188&municipals=2328,16708,92790&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart&focus=16708>

SKR: Öppna jämförelser inom detaljplaneområdet 2020: <https://skr.se/tjanster/merfranskr/oppnajokforelser/planlaggningochsatsang.11728.html>.

Borås Stad, Utvecklingsplan 2025 för stadstrafiken i Borås

<http://xn--vldinrarelationer-uqbo.se/kollektivtrafik/sa-styrs-kollektivtrafiken/trafikforsorjningsprogrammet/kollektivtrafikplaner-for-stadstrafiken/boras-stadstrafik/>

Borås Stad, Utvecklingsstrategier för serviceorter

<https://www.boras.se/trafikochstadspanering/stadspaneringochsamhallsutveckling/oversiktspanering/strategiskapaneringsunderlag/utvecklingsstrategierforserviceorter.4.16621c631754f1a4d881345.html>

Borås Stad, Byggsprojekt och utvecklingsområden

<https://www.boras.se/trafikochstadspanering/stadspaneringochsamhallsutveckling/byggsprojektochutvecklingsomraden.4.77edf482158fdcbba45ba3c5.html>

Borås Stad, Trafikplan

<https://www.boras.se/trafikochstadspanering/stadspaneringochsamhallsutveckling/oversiktspanering/oversiktspan/borastrafikplan.4.7e0c3b5716ad2f445c75ab61.html>



BORÅS
STAD

STADSREVISIONEN

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 56 **E-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/stadsrevisionen