

# Samhällsplanering och Bostadsbyggande i Borås Stad

Stadsrevisionen. Borås

Rapport

Anna Duong  
Andreas Ekelund

20  
17

# Innehållsförteckning

<b>1 PROJEKTBESKRIVNING</b>	<b>3</b>
1.1 BAKGRUND TILL REVISIONENS GRANSKNINGSPROJEKT	3
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	3
1.3 AVGRÄNSNINGAR	3
1.4 ANSVARIGA NÄMNDER OCH BOLAG	3
1.5 REVISIONSKRITERIER	4
1.6 RESURSER/GRANSKNINGSANSVARIGA	4
1.7 METOD	4
<b>2.1 LAGAR, REGLER OCH LOKALA STYRDOKUMENT</b>	<b>4</b>
2.1.1 Plan- och bygglagen (PBL)	4
2.1.2 Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	7
2.1.3 Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar	8
2.1.4 Borås Stads Vision 2025	9
2.1.5 Borås Stads Budget 2017	10
2.1.6 Borås Stads trafikplanering och övriga styrdokument inom samhällsbyggnadsområdet	10
<b>2.2 BOSTADSBYGGANDE I BORÅS STAD</b>	<b>11</b>
2.2.1 Jämförelser, Kommunfullmäktiges mål och uppföljning	11
2.2.2 Bostadsbyggnadsprocessen i Borås Stad	17
<b>2.3 STYRNING, LEDNING OCH SAMORDNING</b>	<b>18</b>
2.3.1 Översiktsplan	18
2.3.2 Planbesked och planprogram	19
2.3.3 Detaljplan och bygglov	19
2.3.4 Markanvisning	20
2.3.5 Trafikplanering	21
2.3.6 De kommunala bostadsbolagen	22
2.3.7 Handläggning och kompetensförsörjning	22
2.3.8 Sammanfattning av intervjuerna	23
<b>3 STADSREVISIONENS BEDÖMNING</b>	<b>24</b>
<b>4 KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR</b>	<b>26</b>

# 1 PROJEKTBESKRIVNING

## 1.1 Bakgrund till revisionens granskningsprojekt

Borås har liksom flertalet andra kommuner i landet en betydande bostadsbrist. Stadsrevisionen granskade under 2015 (beslut 2016) detaljplaneprocessen. Granskningen visar att brister i detaljplaneprocessen påverkar förutsättningarna för bostadsbyggande, men färdigställande av bostäder påverkas också av andra förhållanden.

Enligt budget 2017 ska alla berörda delar av kommunens organisation, nämnder och bolag, arbeta vidare med fullt fokus på att möjliggöra byggande av nya bostäder – både inne i den centrala delen av staden och i orterna kring staden. Det ska vara enkelt att komma igång med byggen i Borås Stad. Företag som vill bygga bostäder får snabbare beslut när det gäller planer, markanvisning och bygglov.

Föreliggande granskning tar sin utgångspunkt i behovet av att få fram färdigställda bostäder i enlighet med de intentioner som uttrycks i Kommunfullmäktiges budget och andra styrdokument. Stadsrevisionen är medveten om att processen för att nå fram till bostäder är komplex och involverar ett stort antal aktörer. Borås Stad är till betydande delar beroende av andras agerande i processen. Samtidigt har Staden ett antal instrument till sitt förfogande som kan styra omfattning och inriktning på bostadsbyggandet. I syfte att ta hänsyn till denna komplexitet och kunna identifiera utvecklingsområden innehåller granskningen en relativt omfattande beskrivning av processen för att få fram färdiga bostäder, som en del av en samhällsbyggnadsprocess. I granskningen genomförs också omvärldsanalyser då det enligt Stadsrevisionens bedömning är väsentligt att relatera till hur utvecklingen ser ut i andra kommuner inom området. Detta kan bidra till en förståelse för om det finns något unikt i Borås Stads förutsättningar som avviker från andra kommuners.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Projektets syfte är att granska om Kommunstyrelsens och berörda nämnders- och bolags verksamhet för att nå Kommunfullmäktiges mål för bostadsbyggande är ändamålsenlig.

### Revisionsfrågor

1. Följer Borås Stad lagar och regler inom bostadsbyggnadsprocessens olika delar?
2. Uppfylls Kommunfullmäktiges mål för bostadsbyggande?
3. Säkerställer Kommunstyrelsen en ändamålsenlig styrning, ledning och samordning av samhällsplaneringens- och bostadsbyggnadsprocessens olika delar?

## 1.3 Avgränsningar

Granskningen omfattar Borås Stads bostadsbyggnadsprocess. Granskningen avgränsas till Kommunstyrelsen, Samhällsbyggnadsnämnden, Tekniska nämnden, Miljö- och konsumentnämnden, Borås energi och miljö och de kommunala bostadsbolagen.

## 1.4 Ansvariga nämnder och bolag

Kommunstyrelsen ansvarar för avdelningarna Strategisk samhällsplaneringsavdelning och Mark- och exploateringsavdelning på Stadsledningskansliet. Strategisk samhällsplaneringsavdelningen ansvarar för framtagning av styrdokument, exempelvis översiktsplan, planprogramsområden, Trafikstrategi, Kollektivtrafikplan m.m. och är även delaktiga i planbeskedsprocessen.

Mark- och exploateringsavdelningen ansvarar för hantering av markanvisning och markförsäljning.

Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för Detaljplan- och bygglovsavdelningen på Samhällsbyggnadsförvaltningen. Avdelningen ansvarar för framtagning av detaljplaner och bygglov.

Tekniska nämnden ansvarar för Tekniska förvaltningens Gatuavdelning som planerar, bygger och underhåller kommunens vägar.

Miljö- och konsumentnämnden ansvarar för Miljöstrategiska avdelningen på Miljöförvaltningen och är delaktig i planarbetsgrupper som berör frågor avseende miljöområdet.

Borås energi och miljö ansvarar för vatten och avlopp. De är delaktiga i planarbetsgrupper som berör frågor avseende framdragnings av kommunalt vatten och avlopp.

De kommunala bostadsbolagen bygger och förvaltar hyresbostäder.

## 1.5 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 som avser området så som; Översiktsplan 2006, Borås Stads vision 2025, Kommunfullmäktiges budget, Borås Stads Bostadsbyggnadsprogram och Borås Stads handlingsplan för bostadsbyggande. Boverkets och Trafikverkets skrifter och vägledningar inom området kan ses som normerande utifrån deras respektive regeringsuppdrag.<sup>1</sup>

## 1.6 Resurser/granskningsansvariga

Granskningsledare för projektet är Anna Duong vid Revisionskontoret. Projektmedarbetare är Andreas Ekelund vid Revisionskontoret.

## 1.7 Metod

Metoderna för granskningen är 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 enligt bilaga.

# 2 GRANSKNINGSRESULTAT

Processen för att få fram färdigställda bostäder är komplicerad och innefattar verksamhet i flera nämnder och bolag såväl som inom privat verksamhet och på regional och statlig nivå. Området styrs dessutom av olika lagstiftningar. Kommunerna har viktiga uppgifter i arbetet med bostadsförsörjning b.l.a. genom ansvaret för bostadsförsörjningsplaneringen och sitt ansvar för den fysiska planeringen. Området ställer stora krav på samverkan mellan förvaltningar, nämnder och styrelser med olika sakkunskaper såväl som på en tydlig och samlad syn på hur kommunen ska utvecklas.

Avsnittet nedan går igenom den väsentligaste lagstiftningen som påverkar området och redogör för Borås Stads styrdokument och lokala regler. Syftet är att åskådliggöra Borås Stads följsamhet mot lagar och regler inom området.

## 2.1 Lagar, regler och lokala styrdokument

### 2.1.1 Plan- och bygglagen (PBL)

I plan- och bygglagen finns bestämmelser om planläggning av mark, vatten och om byggande. Planprocessen består främst av två delar, översiktsplan och detaljplan.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket, 1-5 §§. Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket, 1-7 §§.

<sup>2</sup> PBL (2010:900) 1 kap. 1 §

### Översiktsplan

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. Av översiktsplanen ska framgå:

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer,
4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,
6. och sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 § första stycket miljöbalken. Lag (2014:224).

Översiktsplanen ska utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår. Översiktsplanens roll är att ge underlag för ställningstaganden till efterföljande planering och bygglovgivning, samt att utgöra underlag för enskildas bedömning om hur kommunen ser på markanvändningen. Översiktsplanens intentioner förverkligas bl.a. genom detaljplaner.<sup>3</sup>

Delar av översiktsplanen kan behöva göras mer detaljerade än andra delar. Då kan man fördjupa den. En fördjupning efter det att den kommunomfattande översiktsplanen antagits innebär att denna ändras för det område fördjupningen omfattar. Kommunen kan också ändra sin översiktsplan genom ett tillägg för att tillgodose ett allmänt intresse. Både vid fördjupning och tillägg ska sambanden med och konsekvenserna för översiktsplanen som helhet redovisas.<sup>4</sup>

Boverket och Sveriges kommuner och landsting (SKL) framhåller att en tydlig översiktsplan som är kommunicerad internt och externt underlättar för en rad olika processer och beslut. En förankrad och aktuell översiktsplan är en förutsättning för planering och ett medel för att forma kommunens långsiktiga utveckling på ett hållbart sätt.<sup>5</sup> Det är viktigt att kommunen har en samlad gemensam syn på hur kommunen ska utvecklas. En politisk enighet som tillgodoser behovet av långsiktighet som håller över mandatperioder är värd att eftersträva.<sup>6</sup>

### *Borås Stads Översiktsplan 2006 (Öp06)*

Borås Stads Översiktsplan (Öp06) visar vilken inriktning kommunen har för bebyggelseutveckling och andra beslut som berör den fysiska miljön. Översiktsplanen ska belysa de viktigaste markanvändningsfrågorna under de närmaste 10-20 åren. Översiktsplanen har flera viktiga funktioner. För det första kan den nyttjas som ett politiskt handlingsprogram eller en vision för kommunens framtida utveckling, för det andra kan den bidra till att förenkla och effektivisera handläggningen av plan- och bygglov- ärenden och för det tredje är den en överenskommelse mellan staten och kommunen om de allmänna intressen som ska beaktas vid planering och byggande. Översiktsplanen täcker hela kommunens yta, men kan också upprättas eller fördjupas för mindre delar. Översiktsplanen är obligatorisk för alla kommuner och antas av kommunfullmäktige. Planen ska aktualiseras varje mandatperiod. Översiktsplanens roll är att ge ställningstaganden till efterföljande

<sup>3</sup> Ibid. 3 kap. 1-6 §§

<sup>4</sup> Ibid. 3 kap. 23 §

<sup>5</sup> Boverket; PBL Kunskapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen. 2017: s 7 ff. Även Sveriges kommuner och Landsting; Översiktsplanen i praktiken. 2014: s 4 ff.

<sup>6</sup> Sveriges kommuner och Landsting; Ökat bostadsbyggande – delat ansvar. 2014: s 11f.

planering och bygglovgivning samt utgöra underlag för enskildas bedömning om hur kommunen ser på markanvändningen. Planens intentioner fullföljs genom andra beslutsprocedurer som har rättsverkan såsom detaljplan, områdesbestämmelser, naturreservat mm. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande utan rådgivande för senare beslut. När mer åtgärdsinriktade dokument ska tas fram är översiktsplanen ett bland flera övergripande dokument att ha som vägledning.<sup>7</sup>

Översiktsplanens övergripande samhällsbyggnadsmål för en hållbar utveckling:

- En resurshushållande bebyggelsestruktur
- Attraktiva bostäder i olika storlekar och upplåtelseformer för alla medborgare.
- God arkitektur och estetisk kvalitet samt trygga, tillgängliga och vackra utemiljöer i samspel med identitet och historia.
- Ett varierat näringsliv med inriktning mot textil, handel, logistik och design.
- Trygga, säkra och långsiktigt hållbara transporter
- Användningen av mark och vatten sker på ett sådant sätt att den långsiktiga produktionsförmågan, den biologiska mångfalden samt natur-, kultur- och friluftsvärden bibehålls.

Översiktsplanen har en bilaga med skisser över möjlig markanvändning. För stadens kommundelar och de yttre kommundelarnas centralorter Dalsjöfors, Fristad, Sandared/Sjömarken och Viskafors har gjorts skisser över möjliga förändringar. Markanvändningsskisserna är konsekvensbedömda utifrån åtgärdernas påverkan på miljö, sociala frågor och ekonomi. Skisserna är inte en del av översiktsplanen, utan utgör illustrerade bilagor till Öp06 som inte fattats något beslut om.<sup>8</sup>

Stadsrevisionen noterar att Översiktsplan 2006 har aktualitetsprövats 2013-01-24, men att den innehållsmässigt inte förändrats sedan 2006. Stadsledningskansliet håller på att ta fram en ny översiktsplan, det arbetet har pågått sedan aktualitetsprövningen 2013.<sup>9</sup> I arbetet med ny översiktsplan har ingått två medborgardialoger 2014 och 2016. Planförslag har varit på samråd 2017 och är på utställning över årsskiftet 2017/2018. Planen förväntas att bli antagen av Kommunfullmäktige våren 2018.

Regeringen har under 2016 infört ett nytt statsbidrag till Sveriges kommuner med anledning av bostadsbristen i landet. Syftet med bidraget är att få till stånd ett ökat bostadsbyggande mot bakgrund av den snabbt ökande asylinvandringen och det ökade behov av bostäder som finns i landets kommuner. Stadsrevisionen noterar att under 2016 har Borås Stad fått statlig byggbonus via Boverket för att bidra till lokala bostadsfrämjande åtgärder. Borås Stad har ansökt om att ta del av statsbidraget även under 2017.<sup>10</sup>

### *Detaljplaner*

En detaljplan ska upprättas för ny samlad bebyggelse eller för ny enstaka byggnad som har betydande inverkan på omgivningen.<sup>11</sup> En detaljplan kan även upprättas för befintlig bebyggelse om fastighetsägaren vill ändra på vad en fastighet ska användas till eller om bebyggelsen har betydande kulturhistoriska värden som ska bevaras. Detaljplanen ligger till grund för framtida beslut om bygglov och ger fastighetsägaren byggrätt under planens genomförandetid som är mellan 5 och 15 år. Detaljplanen består av en plankarta med bestämmelser som är juridiskt bindande. Det är kommunen som avgör när, var och hur en detaljplan ska upprättas, dock kan initiativet komma från privata intressenter.

<sup>7</sup> Borås Stad; Översiktsplan (Öp06). Antagen av kommunfullmäktige 1 juni 2006

<sup>8</sup> Borås Stad, Bilaga till Öp 06; Möjlig markanvändning

<sup>9</sup> Borås Stad, Aktualitetsprövning av Översiktsplan 06, beslut i Kommunfullmäktige, 2013-01-24

<sup>10</sup> Beslut i Kommunfullmäktige i Borås 2017-04-27. Borås Stad har fått 29,9 miljoner kronor utbetalt för år 2016.

För 2017 kan Borås Stad sannolikt förvänta ett lägre belopp då fler kommuner kommer att vilja var med och dela på bonusmedlen.

<sup>11</sup> PBL (2010:900) 4 kap.

Stadsrevisionen har i tidigare granskning av Detaljplaneprocessen konstaterat att processen för att ta fram detaljplaner är en del av den fysiska planeringen och att styrningen av detaljplaneprocessen kan utvecklas för att bli mer ändamålsenlig.<sup>12</sup> Förhållandena bekräftas i allt väsentligt av föreliggande granskning.

### 2.1.2 Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

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 att:<sup>13</sup>

- 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.
- Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § 5 Plan- och bygglagen (2010:900).
- Om det behövs ska kommunen samråda med andra kommuner som berörs av planeringen av bostadsförsörjningen.
- Länsstyrelsen ska ge kommunen råd, information och underlag för planeringen.
- Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska kommunen anordna bostadsförmedling.

SKL framhåller att en tydlig viljeinriktning i riktlinjer för bostadsförsörjning är en plattform för en önskad utveckling. Det ger tydlighet gentemot intresserade byggherrar och entreprenörer, nuvarande och potentiella invånare i kommunen och andra aktörer.<sup>14</sup>

#### *Borås Stads Bostadsbyggnadsprogram och handlingsplan för bostadsbyggande*

Kommunfullmäktige fastställde den 22 augusti 2013 Borås Stads Bostadsbyggnadsprogram. I programmet framgår det att ny bostadsbebyggelse ska vara ekonomiskt, ekologiskt och bostadssocialt långsiktigt hållbar samt av hög arkitektonisk och byggteknisk kvalitet. Kommunen eftersträvar ett integrerat boende med varierat utbud av upplåtelseformer, bostadstyper och storlekar. Kommunen ska vidare ta ansvar för att underlätta för svaga grupper på bostadsmarknaden. De kommunala bostadsbolagen är enligt Kommunfullmäktige kommunens verktyg för att tillgodose efterfrågan på nya bostäder med hyresrätt. Kommunen ska verka för att hyreslägenheter till rimliga boendekostnader byggs genom att boendekostnaden beaktas vid markanvisning.<sup>15</sup> Kommunstyrelsen fastställde den 6 mars 2017 en handlingsplan för bostadsbyggande 2017-2021. Handlingsplanen består av en tabell och en karta över vilka områden som beräknas bygga flerbostadshus, villor samt radhus/parhus samt under vilka upplåtelseformer.<sup>16</sup> Kommunfullmäktige beslutade 19 oktober 2017 att förlänga

<sup>12</sup> Borås Stad, Stadsrevisionen; Detaljplaneprocessen, 2016-03-29: s 7.

<sup>13</sup> Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och Lag (2013:866) om ändring i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

<sup>14</sup> Sveriges kommuner och landsting; Ökat bostadsbyggande – delat ansvar. 2014: s 11f

<sup>15</sup> Borås Stad; Bostadsbyggnadsprogrammet, antagits av Kommunfullmäktige 22 augusti 2013

<sup>16</sup> Borås Stads handlingsplan för bostadsbyggande 2017-2021, antagits av Kommunstyrelsen 6 mars.



nuvarande Bostadsbyggnadsprogram t.o.m. 2018 i väntan på antagandet av ny översiktsplan samt avtal med Sverigeförhandlingen.<sup>17</sup>

Stadsrevisionen konstaterar att Borås Stads program och handlingsplan för Bostadsbyggande inte uppfyller lagstiftarens krav på riktlinjer för bostadsförsörjning. Programmet saknar 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. Programmet saknar dessutom underliggande analyser av den demografiska utvecklingen och efterfrågan på bostäder m.m. som anges i lagstiftningen.<sup>18</sup>

Länsstyrelsen i Västra Götaland konstaterar i sin bostadsmarknadsanalys att Borås Stads Bostadsbyggnadsprogram saknar underlag och analys, mål för utveckling av bostadsbeståndet och planerade insatser för att nå uppsatta mål enligt lagstiftningens krav.<sup>19</sup>

### 2.1.3 Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar

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.<sup>20</sup>

Riktlinjerna ska innehålla handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar, d.v.s. hur kommunen hanterar inkomna intresseanmälningar och förslag från byggherrar, hur beslutsgången ser ut i sådana ärenden, vilka krav som ställs på en sådan intresseanmälan för att den ska bli behandlad samt något om kommunens bedömningsgrunder vid utvärdering av förslag. Riktlinjerna ska även innehålla principer för markprissättning. Med en markanvisning avses, enligt 1 § lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar, en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande, d.v.s. ett avtal om möjlighet till marköverlåtelse eller markupplåtelse.<sup>21</sup>

SKL menar att Kommunernas markpolitik är en viktig faktor för bostadsbyggandet. Kommunernas markanvisningar påverkar förutsättningarna för konkurrens och etableringsmöjligheter och därmed i förlängningen bostadsbyggandet. Kommunernas marktilldelning behöver vara transparent och förutsägbar. Kommunen bör sträva efter att använda sin markpolitik för att öka antalet byggherrar och variationen i bostadsproduktionen i kommunen. Det kan vara idé att utgå från möjligheterna att få till stånd en bra bostadsförsörjning i stället för att utgå från maximal intäkt för marken.<sup>22</sup>

#### *Borås Stads riktlinjer för markanvisning för bostäder*

Kommunfullmäktige fastställde 27 april 2017 riktlinjer för markanvisning för bostäder. Riktlinjerna innefattar grundläggande villkor för markanvisning och prissättning för marker. I riktlinjerna framgår det att vid val av byggherre tas hänsyn till dess ekonomiska stabilitet, kvalitets- och miljöprofil samt referensprojekt och vid hyresrätter även intresse för långsiktig förvaltning av bebyggelsen. Hänsyn

<sup>17</sup> Förlängning av Borås Stads Bostadsbyggnadsprogram, dnr: 2017/KS0584 270

<sup>18</sup> Borås Stad, Stadsrevisionen; Borås Stads flyktningmottagande 2016-06-15:s 39 samt Borås Stad, Stadsrevisionen; hemlöshet och boendelösningar i Borås Stad, 2017-01-30: s 15.

<sup>19</sup> Länsstyrelsen i Västra Götaland; Bostadsmarknadsanalys 2017: s 38.

<sup>20</sup> Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar 2 §

<sup>21</sup> SKL cirkulär 14:46, Riktlinjer för kommunala markanvisningar och exploateringsavtal, 2014-12-19

<sup>22</sup> Sveriges kommuner och landsting; Ökat bostadsbyggande – delat ansvar. 2014: s13ff



tas även till byggherrens genomförande av tidigare projekt. Under bedömningskriterierna framgår det att varje exploateringsprojekt har sina egna förutsättningar och ska behandlas och bedömas individuellt. Exempel på bedömningskriterier kan vara bland annat markpris, social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet, upplåtelseform, antal bostäder, funktionalitet, tillgänglighet och gestaltning.

Riktlinjen anger att all försäljning av mark för bostadsändamål ska ske till marknadspris och att priset sätts utifrån den byggrätt som detaljplanen maximalt bedöms kunna medge. En markanvisning för bostäder kan ges på olika sätt och Borås Stad tillämpar Markanvisningstävling, direktanvisning och dubbel markanvisning.<sup>23</sup>

Stadsrevisionen noterar att riktlinjen endast avser markanvisning för bostäder och inte markanvisning för övriga ändamål. I riktlinjerna för markanvisning framgår det inte vilka bedömningskriterier som ska användas eller hur utvärdering av inkomna intresseförslag ska genomföras. Istället hänvisas till att varje exploateringsprojekt har sina egna förutsättningar och ska behandlas och bedömas individuellt. När det gäller markprissättning kan Stadsrevisionen konstatera att olika styrdokument anger olika inriktning. Riktlinjerna för markanvisning för bostäder anger att prissättning av marken ska ske till marknadspris samt att priset sätts utifrån den byggrätt som detaljplanen maximalt bedöms kunna medge, i enlighet med EU:s statsstödsregler (Lag 2013:388) gällande prissättning. Bostadsbyggnadsprogrammet anger att kommunen ska verka för att hyreslägenheter till rimliga boendekostnader byggs genom att boendekostnaden beaktas vid markanvisning.<sup>24</sup>

Borås Stad har riktlinjer för förvärv och försäljning av mark. I dessa framgår b.l.a. avseende markförsäljning att Kommunen har plan- och markberedskap för etablering av verksamheter. Kommunen strävar efter ett varierande näringsliv och företagande och att det ska råda prisskillnad vid markförsäljning mellan attraktiva lägen och övriga lägen.<sup>25</sup>

### 2.1.4 Borås Stads Vision 2025

I oktober 2012 antogs Borås Stads Vision 2025 av Kommunfullmäktige. Visionen utgår från hållbar utveckling i ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt perspektiv och innefattar visionsområdena Människor möts i Borås, gemensamt ansvar för barn- och unga, företag samverkar, livskraftig stadskärna, levande landsbygd, goda resvanor och ekologisk hållbarhet. I Visionen framgår b.l.a. att områden präglas av social, etnisk och kulturell mångfald. I stadskärnan finns det blandade upplåtelseformer i samma kvartersområden och hus boendet i förtäta och strävan är att tredubbla antalet invånare i stadskärnan från 2012 till 2025. Delar av stadskärnan görs bilfri och låter de kollektiva transportsystemen dominera med nya tekniska lösningar Socialt hållbara bostäder utformas över generations- och kulturgränser med en blandad bebyggelse av gammalt och nytt och med olika upplåtelseformer. Det ska vara lätt för människor att förflytta sig inom stadskärnan och till andra delar av staden. Vidare framgår att stadens invånare ska resa kollektivt i allt större utsträckning samt att det finns en eller flera lättillgängliga knutpunkter för när- och fjärrtrafik. Borås Stad ska även erbjuda attraktiv mark för etableringar.<sup>26</sup>

Visionsmålen i Vision 2025 är utgångspunkt för all arbete i kommunen och genom att bryta ned visionens strategiska målområden till mätbara mål för nämnder och verksamheter görs det möjligt att följa upp resultat i respektive års budget och årsredovisning.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Borås Stad; Riktlinjer för markanvisning för bostäder, antagits av Kommunfullmäktige 27 april 2017.

<sup>24</sup> Ibid. 2017: 3§ samt Borås Stad; Bostadsbyggnadsprogram 2009: s6 (rev 2017-10-19)

<sup>25</sup> Borås Stad; Riktlinjer för förvärv och försäljning av mark, fastställd av Kommunfullmäktige 27 april 2017

<sup>26</sup> Borås Stad; Borås 2025, vision och strategi, fastställd av Kommunfullmäktige 18 oktober 2012, rev. 24 november 2016. Läs mer om visionen här: <https://www.boras.se/kommunochpolitik/visionboras2025.4.46966c1e1580c421fba95bf0.html>

<sup>27</sup> Borås Stad; Styr- och ledningssystem, fastställd av Kommunfullmäktige 2010-02-25 (rev. 2016), s 4ff.

Borås Stads vision 2025 ställer stora krav på bostadsbyggande i hela kommunen om visionsmålen ska kunna uppnås. Stadsrevisionen uppmärksammar att Kommunfullmäktige i Borås antagit ett antal strategier inom varje visionsområde som syftar till hur visionen ska uppnås och att dessa ska brytas ned till mätbara mål i respektive års budgethandling. Detta medför att måluppfyllelse för de årliga budgetmålen är en central del i att på sikt uppnå visionsmålen för 2025.

### 2.1.5 Borås Stads Budget 2017

I Borås Stads Budget 2017 framgår att alla berörda delar av kommunens organisation arbetar vidare med fullt fokus på att möjliggöra byggande av nya bostäder – både inne i den centrala delen av staden och i orterna kring staden. Det ska vara enkelt att komma igång med byggen i Borås Stad. Företag som vill bygga bostäder får snabbare beslut när det gäller planer, markanvisningar och bygglov. I Borås Stads budget för år 2017 framgår det ett antal målvärden med indikatorer, exempelvis antal nya bostäder i detaljplan i och utanför stadskärnan samt antal nyproducerade bostäder både i och utanför Borås tätort. Vidare framgår att Samhällsbyggnadsnämnden från och med 2017 har ett särskilt samarbetsuppdrag avseende samhällsbyggnadsprocessen. Budgethandlingen har därutöver övriga mål och indikatorer som direkt eller indirekt har bäring på bostadsbyggandet, så som exempelvis inom områdena social och ekologisk hållbarhet och goda resvanor.<sup>28</sup>

### 2.1.6 Borås Stads trafikplanering och övriga styrdokument inom samhällsbyggnadsområdet

En del av inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av kommunens fysiska miljö avser kommunikationer och trafikfrågor så som utbyggnad och förvaltning av vägar, cykel- och gångvägar, kollektivtrafik m.m. I arbetet med att skapa förutsättningar och inriktning för markanvändning och byggnation av ex. bostäder spelar trafikplaneringen stor roll. Genom att redovisa den långsiktiga strategin för utvecklingen av den fysiska miljön fungerar översiktsplanen som plattform för kommunens medverkan i den regionala utvecklings- och transportplaneringen. Såväl kommunens egna som andra aktörers investeringar i infrastruktur, nya bostäder och lokaler underlättas.<sup>29</sup>

Gator och vägar i Borås sköts av Borås Stad respektive Trafikverket beroende på vem som är väghållare. Ansvaret för de vägar där kommunen är väghållare omfattar skötsel, förvaltning och nyanläggning av gator, vägar, torg samt gång- och cykelvägar. I Översiktsplanen ska redovisas hur centrala och lokala markanspråk för trafik ska tas om hand.<sup>30</sup> I Borås Stads Öp06 framgår bl.a följande avseende vägar:<sup>31</sup>

*”Ett Huvudnät för biltrafik i Borås antogs av fullmäktige i september 1988.<sup>32</sup> Detta reviderades delvis av Kf i december 1991. I dessa finns förslag på framtida vägnät i Borås. Detta ska utgöra underlag för fortsatt översiktsplanering.*

*En Trafiknätsanalys antogs av Kommunfullmäktige i augusti 2000.<sup>33</sup> I denna beskrivs hur trafiknäten i staden kan utformas för att bättre klara sina uppgifter. Analysen har som huvuduppgift att antalet trafikolyckor med personskada inom tätorten halveras och särskilt minska risken för barn.”*

I trafiknätsanalysen föreslås även nybyggnation av sex nya väglänkar.<sup>34</sup>

<sup>28</sup> Borås Stad, Budget 2017. Antagen av Kommunfullmäktige 23-24 november 2016

<sup>29</sup> Boverket; PBL Kunskapsbanken – en handbok om plan och bygglagen, 2017:284ff. även Sveriges kommuner och landsting; Var så god och bygg! – kommunernas förutsättningar på ny spelplan, 2012: s 9.

<sup>30</sup> Se kap 2.1.2 och 2.1.6. Även Sveriges Kommuner och Landsting; Trafik för en attraktiv stad, handbok. Utgåva 3 2015: s 18f.

<sup>31</sup> Borås Stad; Översiktsplan 2006: s14

<sup>32</sup> Borås Stad; Huvudnät för biltrafik, antagen av kommunfullmäktige 1988-09-22 §171

<sup>33</sup> Borås Stad; Trafiknätsanalys - Borås Kommun, 2000

<sup>34</sup> Ibid. s 44f

Förutom detta innehåller Öp06 en övergripande beskrivning av befintligt kollektivtrafiksnät i kommunen och övergripande ansvarsfördelning mellan stadstrafiken, landsbygdstrafiken och regionaltrafiken.<sup>35</sup>

Borås Stad har utöver Öp06, Huvudnät för biltrafik 1988 och Trafiknätsanalys 2000 inga övriga styrdokument som avser planering av markanvändning och utveckling av vägar eller kollektivtrafik. Det finns en Cykelplan 2016-2017<sup>36</sup> och Riktlinjer för parkering antagna 2016<sup>37</sup> samt Parkeringsregler som antogs 2017.<sup>38</sup> Avseende utbyggnad av vatten- och avlopp finns Vatten- och avloppsplan med tillhörande handlingsplan.<sup>39</sup> Borås Stad har därutöver en Grönområdesplan med tillhörande åtgärdslista.<sup>40</sup> Viss koppling till bostadsbyggandeområdet finns även i Borås Stads Energi- och Klimatstrategi med tillhörande mål<sup>41</sup>, i Program för ett integrerat samhälle<sup>42</sup> och i Borås Stads näringslivsstrategi.<sup>43</sup>

## 2.2 Bostadsbyggande i Borås Stad

### 2.2.1 Jämförelser, Kommunfullmäktiges mål och uppföljning

#### *Nationella och regionala jämförelser inom bostadsbyggande*

I syfte att kartlägga hur bostadsbyggandet i Borås utvecklats de senaste åren och för att genomföra jämförelser på nationell och regional nivå har relevant statistiskt material gått igenom.<sup>44</sup> Jämförelser har gjorts med liknande kommuner<sup>45</sup> och med övriga sjuhärad.<sup>46</sup> I vissa fall har även jämförelser genomförts på nationell nivå.

En genomgång av färdigställda lägenheter i Borås Stad jämfört med liknande kommuner i Sverige och övriga Sjuhärad ger följande utfall avseende de senaste sex åren:<sup>47</sup>

<sup>35</sup> Borås Stad; Översiktsplan 2006: s 13.

<sup>36</sup> Borås Stad; Cykelplan 2016-2017, fastställd av Kommunfullmäktige 2016-10-20

<sup>37</sup> Borås Stad; Riktlinjer för parkering, antagna av Kommunfullmäktige 2016-11-24

<sup>38</sup> Borås Stad; Borås Stads Parkeringsregler, antogs av Samhällsbyggnadsnämnden 2017-01-19

<sup>39</sup> Borås Stad; Vatten och avlopp i Borås Stad, Antagen av Kommunfullmäktige 21 december 2016

<sup>40</sup> Borås Stad; Grönområdesplan, fastställd av Kommunfullmäktige 2014-02-20

<sup>41</sup> Borås Stad; Energi- och klimatstrategi, fastställd av kommunfullmäktige 2015-04-15

<sup>42</sup> Borås Stad; Program för ett integrerat samhälle, fastställd av Kommunfullmäktige 2015-01-15

<sup>43</sup> Borås Stad; Näringslivsstrategi, antagen av kommunfullmäktige 2016-09-29

<sup>44</sup> Materialet är till största delen hämtad från Statistiska centralbyråns (SCB) statistikdatabas för boende, byggande och bebyggelse: <http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299>

<sup>45</sup> 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 landsting; Kommungruppsindelning 2017 – omarbetning av Sveriges kommungruppsindelning, 2017:12ff. Som jämförelsetal har medelvärde för 100 gruppen använts.

<sup>46</sup> Övriga Sjuhärad består av följande kommuner: Marks kommun, Ulricehamns kommun, Vårgårda kommun, Herrljunga kommun, Svenljunga kommun, Tranemo kommun och Bollebygd kommun. Jämförelsen avser övriga Sjuhärad totala utveckling inom området och motiveras dels av dess geografiska närhet till Borås, men även av att de övriga sjuhäradskommunerna tillsammans har ungefär lika många invånare som Borås (2016 bodde 563 personer fler i övriga Sjuhärad än i Borås Stad).

<sup>47</sup> Sammanställningen innefattar samtliga färdigställda lägenheter oavsett hustyp och inkluderat tillskott av ombyggnation för respektive år. Målsättning för Kommunfullmäktige i Borås hämtas från; Borås Stad; Budget 2015 och Borås Stad; Budget 2016. Före 2015 hade Borås Stads fullmäktige inget målvärde för färdigställd nyproduktion. Målvärdet är en sammanslagning av indikatorerna ”Antal nyproducerade bostäder i Stadskärnan” och ”Antal nyproducerade bostäder utanför stadskärnan”. Behovsanalys för Borås Stad från länsstyrelsen hämtas från: Länsstyrelsen i Västra Götaland; Bostadsmarknadsanalys 2017: s25f och från Länsstyrelsen i Västra Götaland; Bostadsmarknadsanalys 2016: s30f.

### Färdigställda lägenheter, alla hustyper 2011-2016 inkl. nettotillskott av ombyggnation

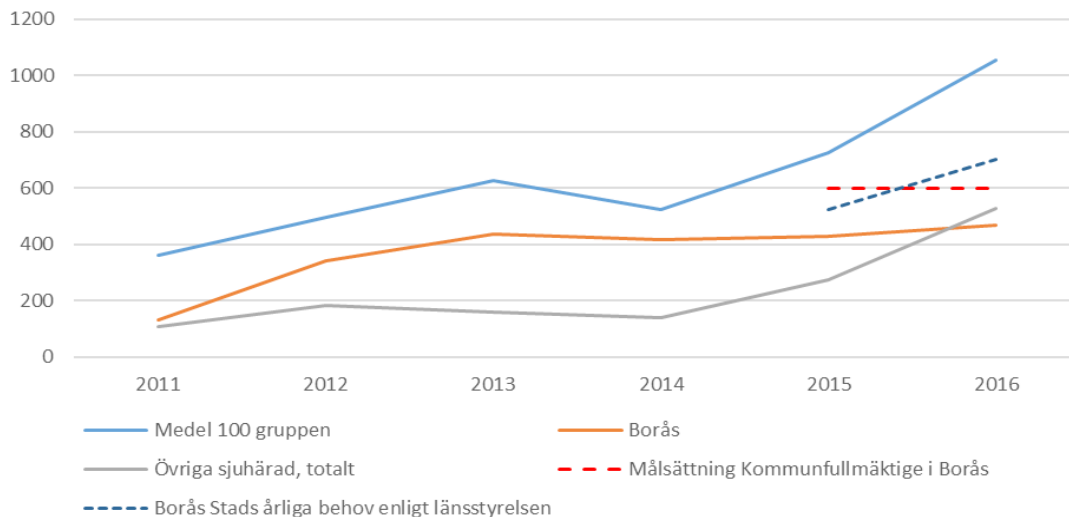


Diagram 1

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 2016. 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. Jämfört med övriga Sjuhärad minskar skillnaden i färdigställda lägenheter under 2015 och övriga Sjuhärad färdigställde fler lägenheter än Borås Stad under 2016. Sammanställningen visar även att Kommunfullmäktiges mål/målvärden (indikatorer) inte uppnås och att antalet färdigställda lägenheter i Borås inte når upp till Länsstyrelsen i Västra Götalands behovsbedömning under 2015 och 2016.

Nationellt har antalet färdigställda lägenheter ökat under perioden 2014 till 2016 i enlighet med utfall nedan.

### Färdigställda lägenheter, alla hustyper Sverige 2011-2016

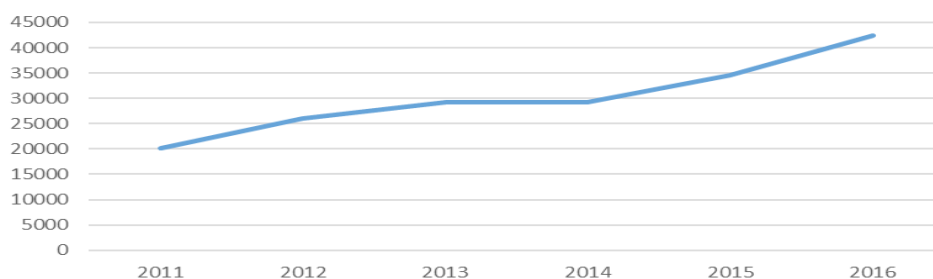


Diagram 2

Sammantaget visar diagram 1 och 2 på skillnader mellan Borås Stad och jämförbara kommuner i landet, kranskommuner och landet i helhet. Skillnaden är särskilt påtaglig under perioden 2014-2016 där samtliga jämförelsegruppers färdigställande av lägenheter i nyproduktion ökar markant, medan Borås Stads ökning är mycket liten. Resultaten indikerar att nybyggnationen av lägenheter under perioden ökade markant i samtliga jämförelsegrupper, men inte i Borås Stad.

Avseende 2017 har tillgänglig statistik avseende de tre första kvartalen 2017 gått igenom angående färdigställd och påbörjad nyproduktion. Sammanställningen ger följande utfall:<sup>48</sup>

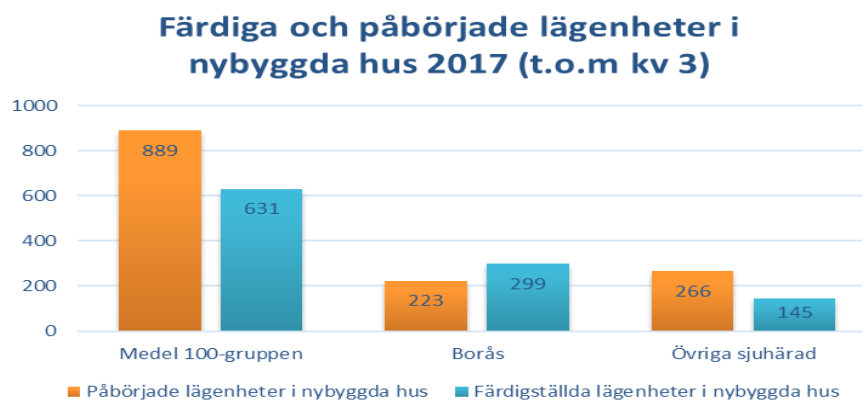


Diagram 3

Sammanställningen visar på skillnad jämfört med medelvärdet för 100 gruppen både avseende påbörjade och färdigställda lägenheter. Resultatet från sammanställningen indikerar att Borås Stad kommer färdigställa färre lägenheter än jämförbara kommuner i 100 gruppen även under 2017. Resultaten är dock osäkra utifrån att sammanställningen endast omfattar tre kvartal och att det finns tendenser till underskattning i underlaget för jämförelsen.

En kartläggning av nyproduktionen i Borås utifrån invånarantal ger följande utfall.

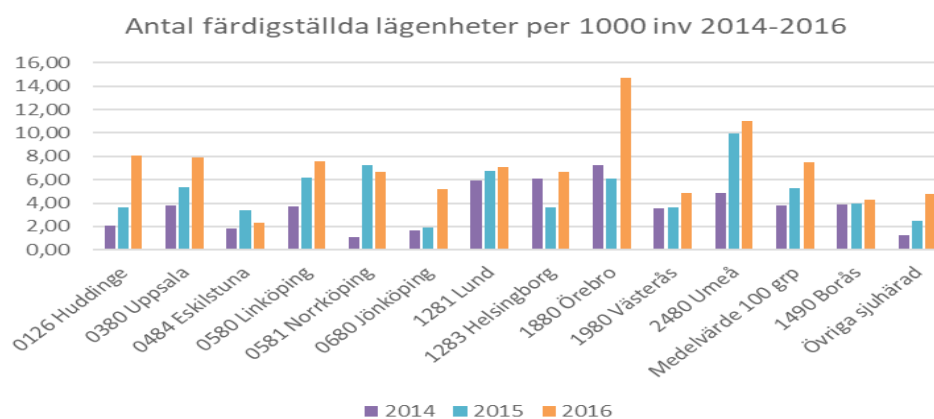


Diagram 4

Kartläggningen visar att Borås gått från att ligga omkring medelvärdet för 100 gruppen 2014 till 3,1 lägenheter per 1000 invånare under medelvärdet 2016.

<sup>48</sup> Sammanställningen bygger på SCB kvartalsstatistik avseende Färdiga lägenheter i nybyggda hus och Påbörjade lägenheter i Nybyggda hus för 2017. Materialet innefattar inte tillskott genom ombyggnation. För påbörjandet är underskattningen det senaste kvartalet mellan 20 och 60 procent beroende på kvartal. Underskattningen är som störst för andra kvartalet. Färdigställandesiffrorna är underskattade i samma storleksordningar, men här är underskattningen störst i början på året. Se mer: [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BO\\_BO0101\\_BO0101A/LagenhetNyKv16/table/tableViewLayout1?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BO_BO0101_BO0101A/LagenhetNyKv16/table/tableViewLayout1?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299)

För att kartlägga nyproduktionens inverkan på bostadsbeståndet i förhållande till befolkningsökning har en sammanställning gjorts avseende dessa båda områden för perioden 2013-2016. Sammanställningen visar på följande utfall.<sup>49</sup>

### ANTAL PERSONER PER LÄGENHET I BOSTADSBESTÅNDET 2013-2016

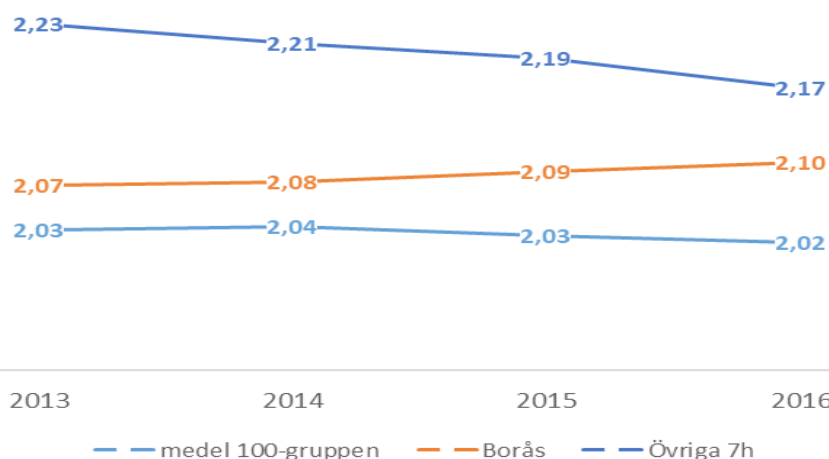


Diagram 5

Sammanställningen visar att befolkningen i Borås Stad ökat mer än bostadsbeståndet under perioden, dvs. att antal personer per lägenhet i bostadsbeståndet ökar. Utvecklingen i båda jämförelsegrupperna visar att bostadsbeståndet där ökat mer än befolkningen vilket innebär att antal personer per lägenhet minskar. Sammantaget kan avvikelserna mellan Borås och 100 gruppen verka små, en skillnad på 0,08 personer per lägenhet under 2016. 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 2000 lägenheter behöver tillföras bostadsbeståndet i Borås.<sup>50</sup>

Typen av nyproduktion i Borås ser vid genomgång ut på följande vis i jämförelse 2014-2016.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Sammanställningen bygger på uppgifter från SCB Statistikdatabas för befolkning: [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BE\\_BE0101\\_BE0101A/BefolkningNy/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101A/BefolkningNy/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299) och SCB Statistikdatabas för befintligt bostadsbestånd: [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BO\\_BO0104/BO0104T01/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BO_BO0104/BO0104T01/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299).

<sup>50</sup> Beräkningen baseras på det antal lägenheter som behövs för att komma ned i 2,02 lägenheter per innevävare i Borås. Med utgångspunkt i Borås Stads befolkning 2017 om 109 880 personer och ett bostadsbestånd om 52 415 lägenheter totalt i beståndet 2016, vilket ger 2,10 personer per lägenhet. För att komma ned i 2,02 personer per lägenhet skulle det behövas 54 396 lägenheter i beståndet, dvs. ytterligare 1981 st.

<sup>51</sup> Genomgången bygger på uppgifter från SCB statistikdatabas för bebyggelse, nyproduktion och upplåtelseform: [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BO\\_BO0101\\_BO0101A/LghReHtypUfAr/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BO_BO0101_BO0101A/LghReHtypUfAr/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299)

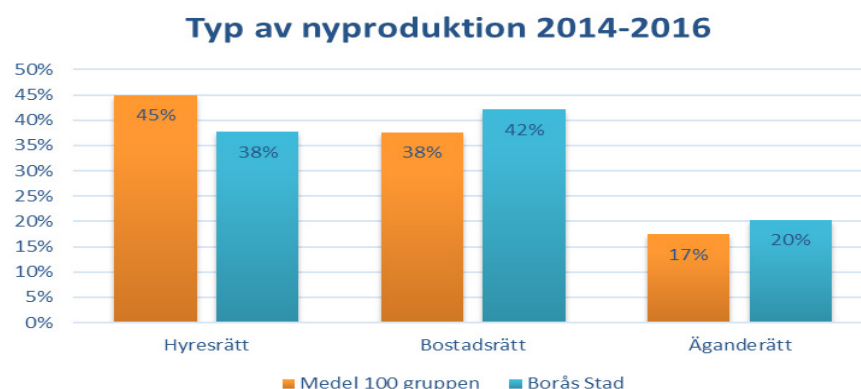


Diagram 6

Jämförelsen visar att det i Borås nyproducerats jämförelsevis lägre andel hyresrätter och högre andel bostadsrätter och äganderätter än medelvärdet för 100 gruppen under perioden. Sett till hela bostadsbeståndet 2016 blir jämförelsen som följer.

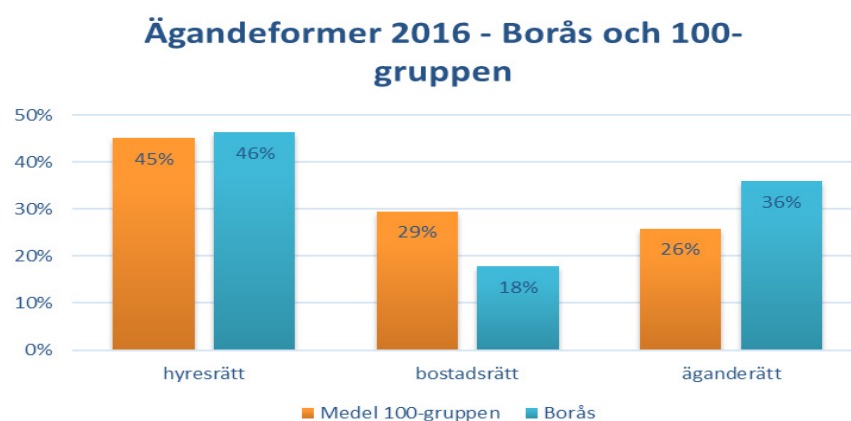


Diagram 7

Jämförelsen visar att de stora skillnaderna i det befintliga bostadsbeståndet 2016 jämfört med 100 gruppen är att Borås har 11% mindre andel bostadsrätter och 10% högre andel äganderätter.

Det befintliga bostadsbeståndet i Borås ser för 2016 ut som följer avseende fördelning per hustyp.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Hustyper definieras enligt följande: småhus: Småhus avser friliggande en- och tvåbostadshus samt par-, rad- och kedjehus (exklusive fritidshus). Flerbostadshus: Flerbostadshus avser bostadsbyggnader innehållande tre eller flera lägenheter inklusive loftgångshus. Övriga hus: Övriga hus avser byggnader som inte huvudsakligen är avsedda för bostadsändamål men ändå innehåller vanliga bostadslägenheter, till exempel byggnader avsedda för verksamhet eller samhällsfunktion. Specialbostäder: Specialbostäder avser bostäder för äldre/funktionshindrade, studentbostäder och övriga specialbostäder. Se: [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_BO\\_\\_BO0104/BO0104T01/table/tableViewLayout1?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BO__BO0104/BO0104T01/table/tableViewLayout1?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299)



### Befintligt bostadsbestånd per hustyp 2016

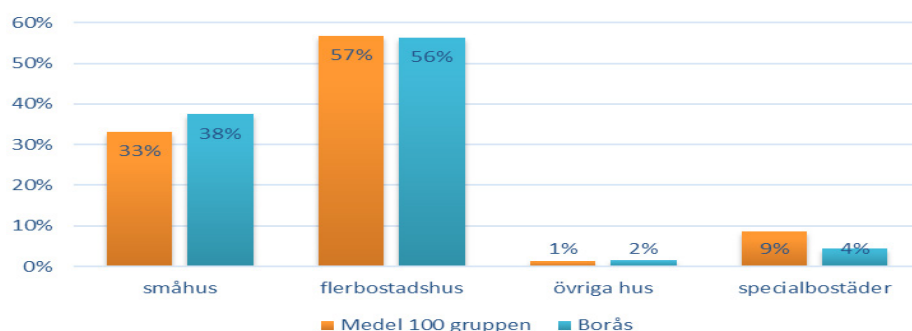


Diagram 8

Sammanställningen visar att bostadsbeståndet i Borås har 5% högre andel lägenheter i småhus och 5% mindre andel lägenheter i specialbostäder jämfört med medelvärdet av 100 gruppens bostadsbestånd.

#### Kommunfullmäktiges mål och uppföljning

Stadsledningskansliet anger att redovisningen av Kommunfullmäktiges indikatorer inom området Bostadsbyggande påverkas av olika felkällor i redovisningen i Borås Stads budget 2017 och Borås Stads årsredovisning 2016. Felkällorna avser att de rapporterade utfallen för Utfall per tertial 2 2016 i Borås Stads budget<sup>53</sup> och för utfall 2016 i Borås Stads årsredovisning<sup>54</sup> inte stämmer. De angivna indikatorvärdena i dessa fall avser egentligen utfall för 2015. I Borås Stads årsredovisning 2016 framgår förklarande text att vissa av utfallsmåtten avser 2015, men inte vilka. Förklaringen till felaktigheterna är att underlaget om 2016 års utfall inte finns tillgängliga från Statistiska centralbyrån (SCB) förrän under våren 2017 vilket medför att ett riktigt utfall för respektive helår inte är känt förrän tidigast då. Avseende utfall för tertial 2 finns det inte under något år att tillgå eftersom SCB inte levererar tertialstatistik. Varför uppgifterna ändå anges som utfall för helåret 2016 respektive tertial 2 2016 anges bero på systemfel vid inrapportering som leder till svårigheter att hålla ordning på de olika utfallsmåtten. Resultatet blir enligt Stadsledningskansliet att uppgifterna i båda handlingarna angående dessa indikatorer är felaktiga och missvisande vid behandling i Kommunfullmäktige.

De felaktiga uppgifterna kan illustreras i följande tabell. Utfall som egentligen avser helår 2015 är markerat i rött.<sup>55</sup>

Kommunfullmäktiges indikatorer	Utfall 2015	Målvärde 2016	Utfall T2 2016	Utfall 2016 (Årsredovisning)	Målvärde 2017	Målvärde 2018	Målvärde 2025
<b>Förtätning av stadskärnan, antal nyinflyttade till centrum.</b>	85	200	147	147	200	200	200
<b>Antal nyproducerade bostäder i Borås tätort</b>		500	302	302	500	600	800
<b>Antal nyproducerade bostäder utanför Borås tätort</b>		100	94	94	100	100	100

<sup>53</sup> Borås Stads Budget 2017:s 16 f

<sup>54</sup> Borås Stads Årsredovisning 2016: s 36 och 39

<sup>55</sup> Samtliga uppgifter förutom kolumnen "utfall 2016 årsredovisning" avser uppgifter ur Borås Stads Budget 2017.

Stadsledningskansliet framhåller att redovisningen av indikatorerna till Kommunfullmäktige inte är korrekt. Det ska framgå vilken tidsperiod indikatorn avser. Antalet färdigställda bostäder redovisas av Samhällsbyggnadsförvaltningen efter slutbesiktning och skickas därefter till SCB. Det är ingen indikator som redovisas till Samhällsbyggnadsnämnden.

## 2.2.2 Bostadsbyggnadsprocessen i Borås Stad

Bostadsbyggnadsprocessen i Borås Stad kan börja på två sätt, enligt nedanstående.

Privata byggföretag eller en annan privat aktör (ex. privatperson) skickar in en planbeskedsansökan till Samhällsbyggnadsförvaltningen. Planbesked avser en prövning om marken som ansökan rör bedöms lämpad för detaljplaneläggning. Ett planbesked är ett kommunalt beslut som inte är bindande och inte kan överklagas. Beslutet ska inte heller uppfattas som ett slutligt ställningstagande från kommunens sida.<sup>56</sup> Samhällsbyggnadsförvaltningen startar upp en planbeskedsberedning där tjänstemän från olika förvaltningar och bolag finns representerade. Stadsledningskansliet (SLK) gör en avstämning med kommunalråden innan Kommunstyrelsen yttrar sig om planbesked. Kommunstyrelsen uppmanar Samhällsbyggnadsnämnden att pröva möjligheten att ändra eller ta fram ny detaljplan. Samhällsbyggnadsnämnden beslutar därefter om Samhällsbyggnadsförvaltningen ska påbörja en detaljplanprocess. Processen kan illustreras i nedan beskrivning.



Om en nämnd eller ett kommunalt bolag skickar in en planbeskedsansökan så går ansökan direkt till Stadsledningskansliet för planbeskedsberedning enligt nedan.



Gemensamt för processerna är planbeskedsberedningen där representanter från bland annat Plan- och bygglovavdelningen, Borås Elnät, Borås Energi och miljö, Strategisk samhällsplaneringsavdelningen, Mark- och exploateringsavdelningen, Miljöförvaltningen och Tekniska förvaltningen ingår. På beredningsmötet behandlas alla styrande dokument och tjänstemän går igenom om projektet är enlighet med Översiktsplan 2006, Borås Stads vision 2025 och övriga dokument av betydelse. Planförutsättningarna och genomförandefrågor utreds och en sammanfattande bedömning om planbeskedsansökan går att genomföra behandlas på mötet. Efter planbeskedsberedningen har Strategisk samhällsplaneringsavdelningen ett möte med ansvariga kommunalråd innan planbesked med förslag till beslut skickas till Kommunstyrelsen.

Under planbeskedsprocessen eller senare under detaljplanprocessen behöver frågan om markanvisning behandlas i de fall planen avser byggnation på kommunalt ägd mark. Intressenten som vill köpa marken skickar en förfrågan om markanvisning till Mark- och exploateringsavdelningen. Avdelningen bereder ärendet och stämmer av med ansvariga kommunalråd innan Kommunstyrelsen beslutar om ev. markanvisning. Processen illustreras genom bild nedan.



<sup>56</sup> PBL 5 kap. 2, 5 §§

## 2.3 Styrning, ledning och samordning

I det ovanstående har konstaterats att processen för att få fram färdiga bostäder är komplex och involverar många aktörer, och att Borås Stad inte når upp till Kommunfullmäktiges mål för bostadsbyggande. Omvärldsanalysen visar att nyproduktion och antalet färdigställda lägenheter i Borås har ökat marginellt under de senaste åren och att utvecklingen i jämförbara kommuner, grannkommuner och i landet som helhet visar på en betydlig starkare tillväxt av nybyggda lägenheter för åren 2014 till 2016.

**I granskningens intervjudel** visar resultatet att ändamålsenligheten i processen till stor del är en fråga om styrning, ledning och samordning. I nedanstående avsnitt återges med dessa utgångspunkter olika intressenters uppfattningar om hur Kommunstyrelse och nämnder agerar på relevanta områden, och vilka förutsättningar detta ger för en ändamålsenlig bostadsbyggnadsprocess.

Intervjuer har genomförts med berörda förvaltningar och bolag. Utöver det har ett flertal intervjuer genomförts med aktörer utanför Borås Stad. Dessa aktörer är inte föremål för granskning, men de uppfattningar som framförs är en del av omvärldsanalysen som ger väsentlig information om förutsättningarna för bostadsbyggnaden i Borås.

### 2.3.1 Översiktsplan

**Översiktsplanens** roll är att ge underlag för ställningstaganden till efterföljande planering och bygglövgivning, samt att utgöra underlag för enskildas bedömning om hur kommunen ser på markanvändningen. Översiktsplanens intentioner förverkligas bl.a. genom detaljplaner.

I intervjuerna framkommer att Borås Stads nuvarande översiktsplan från 2006 är otydlig och saknar en strategisk övergripande viljeinriktning. Den beskriver inte hur Borås Stad ska utvecklas och det går att tolka in nästan vilka planprogram eller detaljplaner som helst i översiktsplanen. Vidare menar man att underliggande strategiska styrdokument antingen saknas eller är så pass allmänt hållna att det inte heller där ges någon tydlig inriktning.

Intervjuade privata aktörer och branschorganisationer menar att otydligheten i översiktsplanen och underliggande dokument försämrar de privata byggföretagens investeringsvilja. Eftersom det inte finns en tydlig viljeinriktning i staden om hur och var staden ska växa avseende bostäder finns inte förutsättningar för företagen att bedöma vad planen för Borås olika delar är i framtiden. I varje byggprojekt är kringområdets framtida utveckling en viktig del. Vill Borås få igång en ökad bostadsbyggnation menar de intervjuade att Staden måste ta tydligare initiativ och går före genom att exempelvis bygga eller planera för hyresrätter, vägar, förskola/skola eller andra kommunala servicefunktioner först.

Intervjuade framhåller att Borås växer en detaljplan i taget, och man gör en enskild bedömning av varje detaljplan för sig utan övergripande helhetsperspektiv. Man framhåller att Borås Stad behöver ha ett långsiktigt strategiskt perspektiv, och att det inte är optimalt att behandla varje enskild detaljplan för sig. Önskvärt vore om man kunde enas politiskt om vilka områden som ska vara handelsområden, bostadsområden, industriområden, grönområden m.m.

Stadsledningskansliet framhåller att hållningen när det gäller bostäder är att marknaden ska reglera bostadsbyggandet och att kommunen bara kan skapa förutsättningar för att bygga bostäder, inte bygga själva annat än i viss mån genom de kommunala bostadsbolagen. Hållningen i Borås Stad är att alla aktörer som vill bygga bostäder ska få möjlighet att göra det. Kommunen kan ge förutsättningarna för bygg- eller bostadsbolag att bygga bostäder men de kan inte i övrigt påverka hur många bostäder som färdigställs.

En av förklaringarna till att det inte byggs mer menar Stadsledningskansliet är att byggkostnaderna har ökat. Bolagen som bygger tjänar inte tillräckligt och då kan de prioritera projekt i andra kommuner.

En av målsättningarna i Vision 2025 är att förtäta stadskärnan. Enligt Länsstyrelsen ser de positivt på förtätning och förstärkning av knutpunkter eftersom det skapar goda förutsättningar för ett hållbart resande. Vid förtätning av befintlig infrastruktur kan det dock finnas risker för buller- och vibrationsstörningar, sämre luftkvalitet och risker med farligt gods. Det kommer bland annat att krävas god planering och arbete med avskärmade bebyggelse, utformning m.m. Länsstyrelsen efterlyser strategier för att visa att utbyggnadstakten av bostäder är rimlig i förhållande till service och befintlig infrastruktur.

### 2.3.2 Planbesked och planprogram

Samhällsbyggnadsförvaltningen får in planförslag från privata aktörer. Därefter genomför förvaltningen huvuddelen av den första planbeskedsberedningen och vidarebefordrar förslaget på tjänstemannanivå till Stadsledningskansliet för fortsatt beredning med Kommunalråden. När Kommunstyrelsen godkänner planbesked går ärendet vidare till Samhällsbyggnadsnämnden som beslutar om att förvaltningen ska starta arbetet med en detaljplan.

Enligt intervjuerna är Kommunstyrelsens hållning generellt positiv till alla planbesked. Man vill inte stänga dörrarna för någon. Alla ska få förutsättningarna för att bygga om de vill bygga bostäder. Resultatet blir att alla nästan alltid får positiva planbesked vid beslut i Kommunstyrelsen.

Enligt intervjuade får alla positiva **planbesked** samma prioritering av Kommunstyrelsen och alla projekt ska genomföras. Detta sätt att se på prioritering medför att processen blir otydlig och oförutsägbar; ”prioritering” av allt innebär ingen prioritering menar man.

Planprogram/Strategiska planer/Fördjupning av översiktsplanen är strategiska inriktningsdokument som anger utgångspunkter och målsättningar utifrån Översiktsplanen. Planprogram tas fram för att översiktligt utreda förutsättningar och formulera mål och visioner för ett område. 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 m.m. Efter programsamrådet kommer det successivt göras flera detaljplaner för olika delar av det område som planprogrammet täcker.

Enligt intervjuade har kommunen arbetat med planprogram för olika områden, men planprogrammen godkänns inte i Kommunstyrelsen. Planprogrammen är inte juridiskt bindande utan är en viljeinriktning i planprocessen. Planprogrammen är tänkta att lösa komplexa frågor som underlättar bl.a. för fortsatt detaljplanearbete inom ett större område. Intervjuade menar att om kommunen tydliggör hur staden ska utvecklas på olika områden medför det att bostadsbyggandet i staden ökar.

### 2.3.3 Detaljplan och bygglov

Enligt Borås Stads vision 2025 ska antalet invånare i stadskärnan tredubblas fram till år 2025. Detta ska ske genom förtätning och Samhällsbyggnadsnämnden har därav prioriterat detaljplaner som avser förtätning av stadskärnan i sin verksamhetsplan för detaljplaner.

Samhällsbyggnadsförvaltningen pekar på behovet av en tydlig verksamhetsplan som de kan arbeta efter under året, och man framhåller att det inte är möjligt att ”prioritera” allt lika mycket. Det finns ingen möjlighet att arbeta med alla projekt samtidigt. Samhällsbyggnadsförvaltningen arbetar utifrån en verksamhetsplan som är beslutad av nämnden efter remiss i Kommunstyrelsen. I verksamhetsplanen framgår det vilka detaljplaner som särskilt ska prioriteras under året, vilka som ska påbörjas, antal bostäder och preliminärt antagande. Samhällsbyggnadsförvaltningen uppger vidare att nämndens målsättning om 1100 nya bostäder i detaljplan för 2017 kommer att uppnås.

Andra intervjuade framhåller att om det kommer in akuta ärenden från Stadsledningskansliet gällande detaljplaner kan prioriteringslistan omprövas och andra detaljplaner kan få högre prioritet under året.

Privata aktörer och branschorganisationer upplever att bygglovshandläggningen och detaljplaneprocessen tar lång tid i Borås och färdiga bygglov och detaljplaner överklagas allt mer. Man menar att handläggare byts ut ofta och att kunskapsöverföringen inte alltid fungerar.

### 2.3.4 Markanvisning

Borås Stad tillämpar tre metoder för markanvisning; markanvisningstävlingar, direktanvisning och dubbel markanvisning. Borås Stad har antagit Riktlinjer för markanvisningar för bostäder som beskriver hur Borås Stad ska arbeta med markanvisningar. I riktlinjerna finns bland annat grundläggande villkor för markanvisningar, prissättning av marken, information om när de olika metoderna tillämpas samt vad som ska skickas in för underlag för intressenter/byggföretag som är intresserade av en direktanvisning. Mark- och exploateringsavdelningen på Stadsledningskansliet bereder inkomna förfrågningar om markanvisning och stämmer av beredningen med kommunalråden innan beslut om markanvisningsavtal beslutas av Kommunstyrelsen.

Enligt de kommunala bolagen är markanvisningsprocessen otydlig. De upplever att de får oklara besked när de lämnat in en markanvisningsförfrågan. Bolagen menar att det saknas en tydlig strategisk inriktning med vad Borås Stad vill med sin markreserv. Andra intervjuade bekräftar denna bild och att otydligheterna inom markanvisningen medför att det är svårt att få en tydlig bild av hur det kommer sig att en viss aktör har blivit tilldelad mark och inte andra.

Intervjuade framhåller att Staden inte använder markanvisningsinstrumentet på ett effektivt sätt. Det går t.ex. att styra upplåtelseform, pris, byggstart m.m. genom markanvisningsavtalet. Intervjuade menar att om inte byggföretaget som blivit tilldelad marken börjar bygga inom angivet tidsintervall bör marktilldelningen återgå till Kommunen. Detta så att marken kan tilldelas något annat byggföretag som vill bygga. Enligt avtalen går tilldelad mark tillbaka till Kommunen om byggherren inte bygger inom angiven tid.

Stadsledningskansliet menar att de hanterar markanvisningsförfrågningarna på liknande sätt som planberedningsförfrågningarna. De bjuder in tjänstemän från berörda förvaltningar och bolag och går igenom förfrågningen och bereder ärendet. Mark- och exploateringsavdelningen stämmer av förslaget med kommunalråden som därefter går vidare för beslut i Kommunstyrelsen. Det tar ungefär tre till fyra månader att få ett beslut om tilldelning på en markförfrågan, förutsatt att en komplett ansökan skickats in till kommunen.

Mark- och exploateringsavdelningens ambition är att avdelningen ska jobba mer proaktivt och ha mer markanvisningstävlingar där byggföretag får lämna in förslag och det bästa förslaget vinner tävlingen och får markanvisningstilldelningen. I dagsläget har avdelningen besvarat markanvisningsförfrågningar som kommer in löpande och merparten av marken anvisas genom direktanvisning. Det gäller för företagen som vill bygga att komma in med förfrågan om markanvisning först och att man har en genomtänkt idé med marken. Det finns ingen strategisk planering att utgå ifrån för marktilldelningen utan Mark- och exploateringsavdelningen prövar de förfrågningar som byggföretagen skickar in.

Mark- och exploateringsavdelningen framhåller att en av anledningarna till att företagen upplever att markanvisningen är otydlig är att riktlinjerna för markanvisning för bostäder är antagna under året och därmed inte fullt ut kända ännu. I enlighet med riktlinjerna har Borås Stad börjat ställa högre krav i samband med markanvisning menar Mark- och exploateringsavdelningen, exempelvis krav på att det ska uppföras 50 % hyresrätter och 50 % bostadsrätter i markanvisningsavtalen.

Det förekommer att markanvisningsavtal förlängs med ett år i taget. Det kan bero på att Borås

Stad inte har påbörjat en detaljplan eller om det är någon annan hantering inom kommunen som drar ut på tiden. Om kommunen har orsakat fördröjningar förlängs oftast köpeavtalet. Om det beror på att byggföretaget inte driver projektet framåt och börjar bygga kan kommunen begära att marktilldelningen går tillbaka till kommunen.

#### *Prissättning av marken*

Enligt riktlinjerna för markanvisning för bostäder framgår att prissättning av kommunal mark görs genom en uppskattning av marknadsvärdet för marken. Enligt Borås Stads Bostadsbyggnadsprogram framgår det att kommunen ska verka för att hyreslägenheter till rimliga boendekostnader byggs genom att boendekostnaden beaktas vid markanvisning. Riktlinjerna för markanvisning för bostäder stämmer inte överens med bostadsbyggnadsprogrammets formuleringar avseende markanvisning.

Mark- och exploateringsavdelningen hänvisar till EU:s statsstödsregler ”Lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler ” och Kommunallagen gällande förbud att gynna enskilda näringsidkare ska försäljning av kommunal mark ske till marknadspris. Mark- och exploateringsavdelningen framhåller att prissättning av kommunal mark görs på samma sätt avseende både hyresrätter och bostadsrätter. Det sker genom en uppskattning av marknadsvärdet på marken. Eftersom upplåtelseform inte går att styra i detaljplan eller bygglov så är det utifrån byggrättens marknadsvärde som markpriset kan regleras.

De kommunala bolagen menar att det är skillnad mellan hyresrätter och bostadsrätter. Det är svårt att få ihop de ekonomiska kalkylerna om marken säljs till marknadspris om de kommunala bolagen ska bygga hyresrätter enligt ägardirektiven. De menar att de får otydliga signaler om de ska bygga nya bostäder och om ägaren är villig att satsa investeringsmedel i form av aktieägartillskott på bolagen när de ekonomiska kalkylerna inte går ihop. Det finns andra kommuner som har en annan prissättning gällande marken för hyresrätter jämfört med bostadsrätter detta då de vill hålla nere den slutliga hyresnivån med ett lägre markpris. I Borås har dock utgångspunkten varit ett marknadspris oberoende av vilken typ av upplåtelseform som ska byggas på marken. De kommunala bostadsbolagen menar att de inte bara kan bygga för en nischad målgrupp som har råd att bo i de dyrare nyproducerade lägenheterna. Bolagen ska bygga för alla målgrupper och hyra ut lägenheter till alla invånare i Staden.

### **2.3.5 Trafikplanering**

Avdelningen för Strategisk samhällsplanering ansvarar för framtagning av Översiktsplan, och även för framtagning av underliggande dokument som ex. trafikstrategi för Borås Stad. Trafikplanering är en viktig del i all strategisk planering inom samhällbyggnadsområdet och ska beskriva hur Borås Stad kommer att hantera trafikfrågor framöver och hur trafiknäten i staden bör utformas. Den nuvarande trafikstrategin är från 1988 och trafiknätsanalysen från år 2000.

I intervjuerna framhålls att avsaknaden av en aktuell och uppdaterad trafikstrategi medför att detaljplanearbetet drar ut på tiden för att man inte löst flera viktiga trafikfrågor för Staden. Trafiken i Borås saknar strategiska styrdokument, och man har ingen strategisk planering för trafiken alls. Varje trafikfråga måste lösas för sig i dialog med Trafikverket för varje detaljplan.

Intervjuade från Trafikverket menar att Borås Stad har för generell Översiktsplan och den saknar en viljeinriktning med vilka områden som man har planerat för bl.a. bostäder. Inriktningen är att förtäta i Stadskärnan och det blir mer komplicerat och dyrare att bygga bostäder i stadskärnan än bygga på obebyggd mark. Detaljplanen för att förtäta i stadskärnan behöver ta hänsyn till fler faktorer, exempelvis bullernivåer, befintlig infrastruktur, kollektivtrafik samt andra miljökonsekvenser m.m. Borås Stads kommunikation med Trafikverket försvåras av att man inte har någon prognos på hur trafiksituationen kommer att se ut om exempelvis 20 år i området samt andra prognoser och styrdokument för att hantera den ökande befolkningens mängden som Borås planerar för.



Enligt Trafikverkets Åtgärdsvalsstudie Noden Borås framgår det att ”generellt sett för att uppnå uppsatta mål måste politiker våga fatta beslut som traditionellt är obekväma men som i dag helt ligger i linje med hur trafikplaneringen ser ut och bör se ut. För att komma fram krävs dock mod, mod att fatta beslut om förändring som understödjer både Borås Stads beslutade Borås 2025- Vision och strategi och beslutade miljömål men även nationella mål om minskad klimat- och miljöpåverkan. För att en stad i storlek med Borås ska lyckas med framtida tillväxt måste trafiksystemet användas mer effektivt. [...]”<sup>57</sup>

Vidare framgår i samma studie att ”[...] detaljplaner ska åtföljas av analys över tillgänglighet och färdmedelsfördelning. Med analyser av tillgänglighet och förväntad färdmedelsfördelning kan kommunen styra exploateringen för att uppnå önskade effekter av trafiken. Vidare ges möjlighet att strategiskt planera utvecklingen av infrastrukturen så att den möter transportbehovet som uppstår vid exploatering. Underlaget kan även användas för att bestämma i vilken ordning områdena bör exploateras med hänsyn till hur trafiken påverkas. Det är viktig inte minst med hänsyn till att Borås växer kraftigt och även har mål om en omfattande befolkningsökning. Om exploateringen inte sker på ett planerat sätt med hänsyn till befintlig infrastruktur finns risk för att systemet på vissa platser när gränsen för vad det tål.”<sup>58</sup>

Enligt både Trafikverket och Länsstyrelsen i Västra Götaland måste Borås Stad arbeta med en långsiktig trafikstrategi med ett helhetsgrepp kring trafikfrågor och med konkreta åtgärder för hur trafikbelastningen fram till år 2040 ska minskas.

### 2.3.6 De kommunala bostadsbolagen

De kommunala bostadsbolagen menar att styrningen av bolagen är otydlig och att de får dubbla budskap från ägaren. Kommunstyrelsen vill att bostadsbolagen ska bygga så mycket som möjligt, samtidigt som de ifrågasätter bolagens låga soliditet och ekonomin. Nybyggnation kräver resurser och bolagen kan inte bygga nya hyresrätter samtidigt som de ska höja soliditeten i bolaget. Bostadsbolagen menar vidare att ägaren inte är överens om vad man ska ha sina bostadsbolag till. I andra kommuner ger man bostadsbolagen ekonomiska förutsättningar för att bygga fler bostäder till sina invånare. Med en tydligare ägarstyrning och viljeinriktning tillsammans med andra principer för markprissättning skulle de kommunala bolagen kunna bygga mer, menar man.

### 2.3.7 Handläggning och kompetensförsörjning

Flera intervjuade framhåller att det är viktigt att alla de förvaltningar som har representanter i planbeskedsgrupperna prioriteras. Annars finns risk för att arbetsprocessen förlängs på grund av att någon förvaltning inte har möjlighet att delta i gruppen eller genomföra sin del av arbetet inom utsatt tid. Det finns heller inte alltid personal med rätt kompetens på alla förvaltningar som har resurser att lägga den tid som krävs på planarbetsgrupperna.

Intervjuade privata aktörer menar vidare att de upplever att man får olika besked beroende på vilken handläggare eller förvaltning man kontaktar. Man tolkar lagar och krav olika, vilket upplevs godtyckligt. Andra intervjuade poängterar att det är stuprörstänkande mellan olika förvaltningar, bolag och avdelningar i Borås Stad. Det leder till att handläggningstiderna blir längre genom sämre kommunikation.

<sup>57</sup> Trafikverket; Åtgärdsvalsstudie Noden Borås 2017, 94 ff Dnr: 2017-00279

<sup>58</sup> Ibid.



### 2.3.8 Sammanfattning av intervjuerna

Granskningens intervjuer visar sammanfattningsvis att Borås Stad under lång tid haft vag och otillräcklig styrning av det strategiska samhällsbyggandet genom Översiktsplan 06. Denna är så allmänt hållen att den kan inrymma nästan vilken typ av bostadsbyggnation som helst i olika delar av Kommunen. Omdömena om utkastet till ny översiktsplan är att även denna är otydlig och saknar övergripande perspektiv och tydlig styrning.

Intervjuade anger vidare att Borås Stad till största delen saknar väsentliga styrdokument på underliggande nivåer så som exempelvis trafikstrategisk plan, kollektivtrafikplan eller fördjupningsområden av översiktsplanen. Även hanteringen av markanvisningen uppfattas som otydlig och ineffektiv.

Detta innebär, menar man, att viktiga ställningstaganden, principer och prioriteringar som hade varit önskvärt fanns angivna i styrdokumentet, istället måste avgöras i förhållande till varje specifik detaljplan. Sammantaget innebär förhållandena enligt de intervjuade att Borås Stad saknar tydlig inriktning för var och hur staden vill växa i översiktsplanen, och att bostadsbyggandet i Borås sker en detaljplan i sänder utan sammanhållen styrning, struktur och strategi. En ordning som innebär merarbete i detaljplanarbetet och att planeringsförutsättningarna för bostadsbyggnation blir oklara för ansvariga förvaltningar, bolag som vill bygga och för Stadens invånare. I Intervjuerna framhålls att förbättringar på ovanstående områden är avgörande framgångsfaktorer om bostadsbyggandet ska komma igång på allvar i Borås.

## 3 STADSREVISIONENS SLUTSATSER OCH BEDÖMNINGAR

Stadsrevisionen har granskat om Borås Stads arbete med Samhällsplanering och bostadsbyggande är ändamålsenligt.

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.

Kommunernas arbete med att skapa förutsättningar för bostadsbyggande ska ske i enlighet med Plan- och bygglagen, Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar och Lagen om bostadsförsörjning. Arbetet styrs på övergripande nivå av kommunens översiktsplan och underliggande strategiska styrdokument.

Stadsrevisionen bedömer att Kommunstyrelsen i huvudsak följer lagar och regler avseende framtagning av olika riktlinjer och styrdokument inom samhällsplaneringsområdet och bostadsbyggnadsprocessen. Styrdokumentet uppfyller däremot inte fullt ut lagstiftarens intentioner avseende utformning, innehåll och omfattning. Avsteg kan konstateras i Översiktsplanen, Riktlinjer för bostadsförsörjning samt Riktlinjer för kommunala markanvisningar. Styrdokumentet som är framtagna saknar viktiga ställningstaganden, principer och prioriteringar. Borås Stad saknar dessutom väsentliga styrdokument på underliggande nivå till översiktsplanen, exempelvis trafikstrategisk plan, kollektivstrategiplan och planprogram/fördjupningsområden av översiktsplanen.

I stora delar av Sverige ökar produktionen av bostäder sedan 2014, och stora ansträngningar görs nationellt och regionalt i syfte att öka bygg- och färdigställandetakten. Antalet färdigställda lägenheter i Borås ligger på en relativt jämn nivå om drygt 400 lägenheter per år under perioden 2013-2016. Stadsrevisionen kan konstatera att ökningstakten i produktionen av bostäder är betydligt högre i jämförbara kommuner (100 gruppen), i kranskommuner och i landet som helhet under perioden. Omkring 2000 lägenheter skulle behöva tillföras för att Borås ska ligga på medelvärdet för jämförbara kommuner när det gäller Bostadsbestånd i förhållande till befolkningsökning. Jämförelsen indikerar att bostadssituationen i Borås blir allt mer problematisk då befolkningsökningen är relativt högre i kommunen än nyproduktionen/tillskottet av bostäder.

Utvecklingen för 2017 är ännu svårbedömd då året inte är slut och komplett statistik för året saknas. Det material som finns tillgängligt visar på en nyproduktion av bostäder i nivå med föregående år och en risk för att Kommunfullmäktiges mål inom området inte uppnås. Kommunfullmäktiges mål för bostadsbyggande avseende färdigställd nyproduktion uppnåddes inte under 2015 eller 2016. För dessa år nådde Borås inte heller upp till antalet nyproducerade bostäder som fastställdes i Länsstyrelsens behovsbedömning för kommunen.

Granskningen visar fortsatt 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.

Granskningen bekräftar att bostadsbyggnadsprocessen är komplex och att den roll Kommunstyrelse och berörda nämnder har är att skapa förutsättningar för en ökad bostadsproduktion. Granskningen visar samtidigt på brister i styrning och samordning. Stadsrevisionens bedömning är att förutsättningarna för bostadsproduktion och färdigställande av bostäder som motsvarar behoven hos bostadssökande

måste förbättras så att Kommunfullmäktige kvantitativa och kvalitativa mål på området kan nås. Granskningens empiriska del visar att färdigställandet av bostäder i Borås inte har ökat i samma takt som jämförbara kommuner, och Stadsrevisionens bedömning är att detta till stora delar är ett styrnings- och samordningsproblem.

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 kommuners. 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 ska 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.

---

Ola Sabel  
Revisionschef  
Certifierad kommunal revisor

---

Anna Duong  
Granskningsledare  
Certifierad kommunal revisor

## 4 KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR

- Borås Stad; Översiktsplan (Öp06). fastställd av kommunfullmäktige 1 juni 2006
- Borås Stad, Bilaga till Översiktsplan 06; Möjlig markanvändning
- Borås Stad; Bostadsbyggnadsprogrammet, fastställd av Kommunfullmäktige 22 augusti 2013
- Borås Stad; Förlängning av Borås Stads Bostadsbyggnadsprogram, fastställd av Kommunfullmäktige 2017-10-19
- Borås Stads handlingsplan för bostadsbyggande 2017-2021, fastställd av Kommunstyrelsen 6 mars 2017.
- Borås Stad; Borås 2025, vision och strategi, fastställd av Kommunfullmäktige 18 oktober 2012, rev. 24 november 2016.
- Borås Stad; Riktlinjer för markanvisning för bostäder, fastställd av Kommunfullmäktige 27 april 2017.
- Borås Stad; Riktlinjer för förvärv och försäljning av mark, fastställd av Kommunfullmäktige 27 april 2017
- Borås Stad; Huvudnät för biltrafik, antagen av Kommunfullmäktige 1988-09-22
- Borås Stad; Trafiknätsanalys, 2000
- Borås Stad; Cykelplan 2016-2017, fastställd av Kommunfullmäktige 2016-10-20
- Borås Stad; Riktlinjer för parkering, fastställd av Kommunfullmäktige 2016-11-24
- Borås Stad; Borås Stads Parkeringsregler, antogs av Samhällsbyggnadsnämnden 2017-01-19
- Borås Stad; Vatten och avlopp i Borås Stad, fastställd av Kommunfullmäktige 21 december 2016
- Borås Stad; Grönområdesplan, fastställd av Kommunfullmäktige 2014-02-20
- Borås Stad; Energi- och klimatstrategi, fastställd av kommunfullmäktige 2015-04-15
- Borås Stad; Program för ett integrerat samhälle, fastställd av Kommunfullmäktige 2015-01-15
- Borås Stad; Näringslivsstrategi, fastställd av kommunfullmäktige 2016-09-29
- Borås Stad; Budget 2015, fastställd av Kommunfullmäktige 2014-12-17
- Borås Stad; Budget 2016, fastställd av Kommunfullmäktige 2015-11-18
- Borås Stads Budget 2017, fastställd av Kommunfullmäktige 2016-11-23
- Borås Stads Årsredovisning 2016, fastställd av Kommunfullmäktige 2017-04-27
- Borås Stad; Projekt som finansieras ur Byggbonusen, beslut i Kommunfullmäktige 2017-04-27
- Borås Stad, Stadsrevisionen; Detaljplaneprocessen, 2016-03-29
- Borås Stad, Stadsrevisionen; Borås Stads flyktingmottagande 2016-06-15
- Borås Stad, Stadsrevisionen; hemlöshet och boendelösningar i Borås Stad, 2017-01-30
- Boverket; PBL Kunskapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen. 2017
- Länsstyrelsen i Västra Götaland; Bostadsmarknadsanalys 2016
- Länsstyrelsen i Västra Götaland; Bostadsmarknadsanalys 2017
- Sveriges Kommuner och Landsting; Översiktsplanen i praktiken. 2014
- Sveriges Kommuner och landsting; Kommungruppsindelning 2017 – omarbetning av Sveriges kommungruppsindelning, 2017
- Sveriges Kommuner och Landsting; cirkulär 14:46, Riktlinjer för kommunala markanvisningar och exploateringsavtal, 2014-12-19
- Sveriges Kommuner och Landsting; Trafik för en attraktiv stad, handbok. Utgåva 3, 2015
- Sveriges Kommuner och Landsting; Ökat bostadsbyggande – delat ansvar, 2014
- Sveriges Kommuner och Landsting; Var så god och bygg! – kommunernas förutsättningar på ny spelplan, 2012
- Trafikverket; Åtgärdsvalsstudie Noden Borås 2017, Dnr: 2017-00279

## Internetkällor

Statistiska centralbyråns (SCB) statistikdatabas avseende boende, byggande och bebyggelse: <http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299>

Statistiska centralbyråns (SCB) statistikdatabas avseende boende, byggande och bebyggelse: [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BO\\_BO0101\\_BO0101A/LagenhetNyKv16/table/tableViewLayout1/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BO_BO0101_BO0101A/LagenhetNyKv16/table/tableViewLayout1/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299)

Statistiska centralbyråns (SCB) Statistikdatabas för befolkning: [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BE\\_BE0101\\_BE0101A/BefolkningNy/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101A/BefolkningNy/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299)

Statistiska centralbyråns (SCB) Statistikdatabas för befintligt bostadsbestånd: [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BO\\_BO0104/BO0104T01/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BO_BO0104/BO0104T01/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299)

Statistiska centralbyråns (SCB) statistikdatabas för bebyggelse, nyproduktion och upplåtelseform: [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BO\\_BO0101\\_BO0101A/LghReHtypUfAr/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BO_BO0101_BO0101A/LghReHtypUfAr/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299)

## Lagar och förordningar

Kommunallag (1991:900)

Plan och bygglag (2010:900)

Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Lag (2013:866) om ändring i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar

Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

## Intervjuer

Intervju med Medarbetare 1	2017-09-04
Intervju med Medarbetare 2 och Medarbetare 3	2017-10-03
Intervju med Avdelningschef 1 och Medarbetare 4	2017-10-11
Intervju med Avdelningschef 2	2017-10-11
Intervju med Bolags VD 1	2017-10-13
Intervju med Bolags VD 2	2017-10-16
Intervju med Privat aktör 1	2017-10-19
Intervju med Privat aktör 2 och Branschorganisation i Borås 1	2017-10-23
Intervju med Bolags VD 3	2017-10-23
Intervju med Bolags VD 4 och 5	2017-10-26
Intervju med Avdelningschef 3	2017-10-27
Intervju med Avdelningschef 4	2017-10-31
Intervju med Förvaltningschef 1 och Avdelningschef 5	2017-11-08
Intervju med Branschorganisation i Borås 2	2017-11-08
Intervju med Medarbetare 5	2017-11-13
Intervju med Avdelningschef 6	2017-11-20
Intervju med Medarbetare 6 och Medarbetare 7	2017-11-23
Telefonintervju med Medarbetare 8	2017-11-29



BORÅS  
STAD

## Stadsrevisionen

**Besöksadress** Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås  
**Telefon** 033-35 71 54 **e-post** [revisionskontoret@boras.se](mailto:revisionskontoret@boras.se)  
**Webbplats** [boras.se/revisionskontoret](http://boras.se/revisionskontoret)