

Mölnadal stad

Granskning av stadens arbete med bostadsförsörjning



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Avgränsning och definitioner	3
2.4. Revisionskriterier.....	3
2.5. Metod	4
3. Stadens arbete med bostadsförsörjning	5
3.1. Mål och styrdokument för stadens bostadsförsörjning	5
3.2. Roller och ansvarsområden inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen	7
3.3. Samverkan med bostadsbolag, närliggande kommuner och länsstyrelsen	10
3.4. Bostadsförsörjning för grupper med behov av särskilt stöd.....	11
4. Samlad bedömning	13
4.1. Slutsatser	13
4.2. Svar på revisionsfrågorna.....	13
4.3. Identifierade förbättringsområden och rekommendationer.....	16
Bilaga 1. Bakgrund till granskningen.....	17
Bilaga 2. Revisionskriterier.....	18
Bilaga 3. Källförteckning.....	19

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndal stad har EY granskat stadens arbete med bostadsförsörjning. Granskningen avser kommunstyrelsen.

Granskningen visar att kommunstyrelsen har påbörjat åtgärder för att säkerställa bostadsförsörjningen i staden. Av granskningen framgår dock att det finns brister och utvecklingsområden avseende styrning, samordning, roller och organisation. Det finns inga aktuella riktlinjer för planering av bostadsförsörjningen. Vidare visar granskningen att stadens översiktsplan inte är aktuell. Det pågår ett arbete med att utarbeta riktlinjer för planering av bostadsförsörjningen och det ska även påbörjas ett arbete med att utarbeta en ny översiktsplan.

Flera intervjuade i granskningen upplever att roller och ansvarsområden inte är tydliggjorda inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen. Granskningen visar även att flera intervjuade efterfrågar en tydligare samverkan och dialog mellan de aktörer som arbetar med bostadsfrågan i staden. Det finns en lokalresursplaneringsorganisation vars uppdrag är att förse stadens verksamheter med lokaler. Av granskningen framgår att det pågår ett arbete med att utveckla lokalresursplaneringsorganisationen för att bland annat inkludera den politiska organisationen. Syftet med detta utvecklingsarbete är att skapa en dialogstruktur inom staden.

Av granskningen framgår att staden har en dialog med de kommunala bolagen avseende bostadsförsörjningen. Det finns dock utvecklingsområden såsom att tydliggöra styrningen av bolagen. Granskningen visar även att det sker en dialog med länsstyrelsen och närliggande kommuner.

En bristande bostadsförsörjning får konsekvenser för grupper i behov av särskilt stöd. Vård- och omsorgschefen samt socialchefen upplever att behovet av bostäder inte hörsammas av politiken. De upplever även att det är otydligt vart behovet av bostäder ska riktas.

Under granskningen har vi identifierat vissa förbättringsområden och våra rekommendationer är följande:

- ▶ Kommunstyrelsen bör tydliggöra roller och ansvarsområden inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen.
- ▶ Kommunstyrelsen bör tillse att arbetet med att utveckla lokalresursplaneringsorganisationen färdigställs. Detta för att säkerställa en tillfredställande dialogstruktur inom staden.
- ▶ Kommunstyrelsen bör föra en aktiv dialog med social- och arbetsmarknadsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden avseende hur konsekvenserna av en bristande bostadsförsörjning för grupper med behov av särskilt stöd ska hanteras.
- ▶ Kommunstyrelsen bör se över hur dialog och samverkan kan ske med privata bostadsaktörer i staden.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

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

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa bostadsförsörjningen i staden.

Granskningen har inriktats enligt följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen fastställt ändamålsenliga riktlinjer för att säkerställa bostadsförsörjningen i staden?
- ▶ Har kommunstyrelsen fastställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning som bidrar till att säkerställa en ändamålsenlig styrning av bostadsförsörjningen i staden?
- ▶ Vilka åtgärder har kommunstyrelsen vidtagit för att nå beslutade mål inom ramen bostadsförsörjningsprocessen?
- ▶ Har kommunstyrelsen utarbetat ändamålsenliga former för samordning inom staden och med andra kommuner som bidrar till att säkerställa bostadsförsörjningen?
- ▶ På vilket sätt stödjer länsstyrelsen stadens planeringsarbete?
- ▶ Har kommunstyrelsen fastställt ändamålsenliga former för dialog med allmännyttan och större privata bostadsaktörer?
- ▶ Vilka konsekvenser får en bristande bostadsförsörjning inom staden för grupper med behov av särskilt stöd?

2.3. Avgränsning och definitioner

Granskningen avser kommunstyrelsen. Granskningen har avgränsats i enlighet med revisionsfrågorna och omfattar stadens arbete med bostadsförsörjning på strategisk nivå. Samverkan med externa aktörer, såsom länsstyrelsen, beskrivs utifrån stadens perspektiv.

Begreppet "grupper med behov av särskilt stöd" avser i granskningen social- och arbetsmarknadsnämndens samt vård- och omsorgsnämndens målgrupp.

2.4. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av kommunallagen (1991:900), lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383), plan- och

bygglagen (2010:900) samt kommunstyrelsens reglemente. Dessa beskrivs närmare i bilaga 2.

2.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer. Intervjuade samt dokumentförteckning framgår av bilaga 3. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakfelsesgranska rapporten.

3. Stadens arbete med bostadsförsörjning

I detta kapitel beskrivs resultat av genomförd granskning utifrån de iakttagelser vi bedömer som mest relevanta. För varje iakttagelse framgår en beskrivning av vår bedömning och därefter en beskrivning av underlagen för bedömningen.

Avsnitt	Våra iakttagelser
3.1	Granskningen visar att det inte finns aktuella riktlinjer för planering av bostadsförsörjningen. Vidare är stadens översiktsplan inte aktuell. Det pågår dock ett arbete med att utarbeta riktlinjer för planering av bostadsförsörjningen. Det ska även påbörjas ett arbete med att utarbeta en ny översiktsplan.
3.2	Flera intervjuade upplever att roller och ansvarsområden inte är tydliggjorda inom bostadsförsörjningsprocessen. Det efterfrågas även mer dialog och samverkan. Granskningen visar att det pågår ett arbete med att utveckla en dialogstruktur som ska möjliggöra samverkan och dialog inom staden.
3.3	Av granskningen framgår att det sker en dialog med de kommunala bolagen avseende bostadsförsörjningen. Det finns dock utvecklingsområden såsom att tydliggöra styrningen av bolagen. Vidare visar granskningen att det sker en dialog med länsstyrelsen och närliggande kommuner.
3.4	Granskningen visar att en bristande bostadsförsörjning får konsekvenser för social- och arbetsmarknadsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden. Socialchefen samt vård- och omsorgschefen upplever att behovet av bostäder inte hörsammats av politiken. De upplever även att det är otydligt vart behovet av bostäder ska riktas.

3.1. Mål och styrdokument för stadens bostadsförsörjning

3.1.1. Vår bedömning

Varje kommun ska, enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Granskningen visar att det i Mölndals stad inte finns aktuella riktlinjer för bostadsförsörjningen. Det pågår, sedan beslut i kommunstyrelsen i april 2014, ett arbete med att utarbeta ett nytt bostadsförsörjningsprogram. Programet beaktar de krav som framgår i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Kommunfullmäktige ska behandla bostadsförsörjningsprogrammet under 2015. Vår bedömning är dock att det i nuläget inte finns aktuella riktlinjer för planeringen av bostadsförsörjningen.

Mölndal stads översiktsplan (ÖP) är från 2006. Enligt plan- och bygglagen ska varje kommun ha en aktuell ÖP. I juni 2014 beslutade kommunfullmäktige att den nuvarande ÖP inte är aktuell. Arbetet med att ta fram en ny ÖP beräknas vara färdigställt under 2016. Granskningen visar att avsaknaden av en aktuell ÖP skapar problem vad gäller planering och prioritering av bostäder. Vår bedömning är att staden i nuläget inte har en aktuell ÖP i enlighet med plan- och bygglagen.

Riktlinjer för planering av bostadsförsörjningen samt översiktsplanen är två centrala styrdokument inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen. Vi ser positivt på det arbete som nu pågår med att utarbeta nya riktlinjer för bostadsförsörjningen samt en ny översiktsplan. Mot bakgrund av detta är vår bedömning att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder som kommer, när styrdokumenten är färdigställda, bidra till att säkerställa bostadsförsörjningen i staden.

3.1.2. Underlag för bedömning

I Mölndal stad finns ett flertal mål- och styrdokument som påverkar arbetet med stadens bostadsförsörjning. Nedan framgår en översikt av de mål- och styrdokument som i allt väsentligt berör stadens arbete med bostadsförsörjning¹.



Figur: Stadens mål- och styrdokument för bostadsbyggande

Kommunfullmäktige antog i september 2013 *Vision 2022*. Visionen ska ligga till grund för den strategiska planeringen och utvecklingen av staden. Inom ramen för bostadsbyggandet framgår i visionen att det ska byggas attraktiva bostäder som främjar en blandning av människor och som möter bostadsbehoven hos olika generationer.

Mölndal stads översiktsplan antogs av kommunfullmäktige 2006. Planen beskriver var i staden det ska byggas, hur det ska byggas samt hur väsentliga intressen såsom grönområden och riksintressen ska beaktas. Under varje mandatperiod ska ÖP följas upp för att pröva om planen är aktuell och kan användas. Vid den senaste aktualiseringsprövningen av planen i juni 2014 beslutade kommunfullmäktige att ÖP inte längre är aktuell och behöver ses över. En ny ÖP beräknas vara färdigställd under 2016. Kommunstyrelsens planeringsutskott (KSPU) uppgav att den nuvarande ÖP används med försiktighet vid planering av bostäder på grund av att den är inaktuell. Vidare informerade företrädare för

¹ Flera andra styrdokument såsom Handikappolitisk plan, Mångfaldsplan, Trafikplan, Energiplan och Klimatplan med flera berör planeringsarbetet för bostäder.

stadens bolag att avsaknaden av en aktuell ÖP skapar utmaningar i form av planering och prioritering av bostadsbyggandet.

Under 2009 antog kommunfullmäktige *Mölnads Bostadsförsörjningsprogram 2009-2013*. Det övergripande målet med programmet var att skapa förutsättningar för stadens invånare att leva i goda bostäder. Bostadsförsörjningsprogrammet är inaktuellt, men det pågår ett arbete med att utarbeta ett nytt bostadsförsörjningsprogram. Det nya programmet beaktar, enligt stadsbyggnadschef och stadsdirektör, de särskilda grunder som framgår i aktuell lagstiftning. Exempel på dessa grunder är efterfrågan på bostäder och demografisk utveckling. Förslaget på det nya programmet befinner sig på remiss hos bland annat Mölnadsbostäder AB, vård- och omsorgsnämnden samt social- och arbetsmarknadsnämnden. Kommunstyrelsens presidium informerade vid intervju att det nya bostadsförsörjningsprogrammet ska behandlas av kommunfullmäktige under mitten av 2015.

Inom ramen för arbetet med ÖP finns möjlighet att upprätta *Detaljerade översiktsplaner*. Syftet med en detaljerad översiktsplan är att fördjupa planeringen avseende byggnationen i en specifik stadsdel. I Mölnadal stad finns detaljerade översiktsplaner för bland annat Mölnads centrum, Heljered, Finnsjön och Västra Balltorp. Det pågår även ett arbete med att utforma en detaljerad översiktsplan för Mölnadsåns dalgång. För att ytterligare detaljera planeringen av ett område finns möjlighet att upprätta ett *planprogram*. Planprogrammen beskriver bland annat hur bebyggelse, grönytor och vägnätet ska konstrueras i det specifika området. Planprogram finns för ett flertal områden i Mölnadal.

Under intervju med KSPU framgick att de upplever att det finns ett flertal mål- och styrdokument som berör bostadsförsörjningsprocessen. Exempel på dessa är ÖP, bostadsförsörjningsprogram, lokalresursplan, naturvårdsplan, miljömål och klimatplan med mera. KSPU framförde att dessa dokument inte är tydligt sammankopplade vilket skapar svårigheter i hur dokumenten ska prioriteras och beaktas inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen. KSPU efterfrågade en tydligare struktur som visar på hur de olika styrdokumenterna är sammankopplade.

Utöver ovanstående mål- och styrdokument finns regionala planer samt program som är av betydelse för bostadsförsörjningen i staden. Göteborgsregionens kommunalförbund har utarbetat dokumenten *Hållbar tillväxt* och *Strukturbild för Göteborgsregionen*. Planerna beskriver bland annat hur samverkan ska ske inom förbundet samt hur samhällsplaneringen ska utvecklas i regionen. Västra Götalandsregionen har antagit *Vision Västra Götaland – Det goda livet*. Visionen fastslår att regionen ska utvecklas för att vara en attraktiv region att bo och verka i.

3.2. Roller och ansvarsområden inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen

3.2.1. Vår bedömning

Enligt kommunallagen har kommunstyrelsen en ledande och samordnande roll. Vidare framgår av kommunstyrelsens reglemente i Mölnadal stad att styrelsen ska leda, samordna och främja bostadsförsörjningen i staden. Granskningen visar att roller och ansvarsområden inte

är tydliggjorda inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen. Flera intervjuade i granskningen efterfrågar större samverkan och dialog mellan de aktörer som arbetar med bostadsförsörjningen. Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte, i tillräcklig omfattning, säkerställt en ändamålsenlig styrning av bostadsförsörjningen i staden.

Det finns en lokalresursplaneringsorganisation vars uppdrag är att förse stadens verksamheter med lokaler². Under de senaste månaderna har det pågått ett arbete med att utveckla lokalresursplaneringsorganisationen för att bland annat inkludera den politiska organisationen. Syftet med den nya organisationen är att skapa en dialogstruktur inom staden. Vi ser positivt på detta arbete. Vår bedömning är dock att kommunstyrelsen i nuläget inte har säkerställt ändamålsenliga former för samverkan och dialog inom staden, utan att detta är ett arbete som pågår.

3.2.2. Underlag för vår bedömning

Kommunstyrelsen är, enligt fastställt reglemente, ansvarig för stadens mark- och bostadspolitik. Detta innebär att kommunstyrelsen ska tillse att det finns en tillfredställande markberedskap samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas. Av kommunstyrelsens reglemente framgår vidare att KSPU ansvarar för planering inom området bostadsförsörjning. Planeringen innebär att utskottet bereder översiktliga fysiska planer, detaljplaner och områdesbestämmelser. KSPU framhåller vid intervju att arbetet med att utarbeta detaljplaner är av väsentlig betydelse för att kunna uppföra bostäder. Vidare framhåller KSPU att en utmaning i deras arbete med att utarbeta detaljplaner är att det inte finns beslut om vilka målgrupper som bör prioriteras inom ramen för planeringen av bostadsbyggandet.

Organisationen för stadens lokalresursplanering omfattar funktionerna lokalstyrgrupp, lokalberedning och lokalgrupper. Organisationen etablerades under 2013. Nedan framgår en översikt över stadens lokalresursplaneringsorganisation.



Figur: Stadens lokalresursplaneringsorganisation enligt stadsdirektören.

Lokalstyrgruppen, lokalberedningen och lokalgrupperna har följande uppdrag och består uteslutande av tjänstemän:

² Lokaler utgör även bostäder för flera verksamheter i staden.

- ▶ Lokalstyrgruppen är ansvarig för strategiska frågor avseende lokalförsörjning och lokalanvändning. Gruppen fattar beslut och styr förvaltningarnas behov. Gruppen är även ansvarig för större lokalförändringar som berör flera förvaltningar. I styrgruppen ingår bland annat fastighetschef, lokalstrateg, stadsbyggnadschef, ekonomidirektör och berörda förvaltningschefer.
- ▶ Lokalberedningen planerar, samordnar och bereder ärenden inför beslut i lokalstyrgruppen. Beredningen ska årligen fastställa en långsiktig lokalresursplan utifrån verksamheternas behov och befolkningsförändringar. Önskemål och behov ska identifieras och värderas mot stadens totala användning i beredningen. I beredningen ingår bland annat verksamhetschefer, områdeschefer, lokalstrateger och planchef.
- ▶ Lokalgrupperna följer upp leveransen av service samt lokaler. Under dessa möten hanteras frågor som berör förvaltningarnas aktuella lokalproblem. Beslut om mindre lokalanpassningar och ombyggnader sker i dessa grupper. I lokalgrupperna ingår fastighetsförvaltare, lokalsamordnare och företrädare från verksamheterna som använder lokalerna.

Vid intervju med socialchef samt vård- och omsorgschef framgår att de upplever att roll- och ansvarsområden i bostadsförsörjningsprocessen inte är tydliggjorda. De efterfrågar även en ökad samverkan och dialog mellan de aktörer som arbetar med bostadsförsörjningen. KSPU uppger att det finns etablerade forum för tjänstemän som till exempel lokalresursplaneringsorganisationen, men att det saknas forum för dialog och samverkan inom politiken. Tidigare genomfördes presidiedialoger där nämndövergripande frågor såsom arbetet med bostadsförsörjning diskuterades. Dessa dialoger sker inte längre. Enligt KSPU finns ett behov av mer samverkan som skapar förutsättningar för dialog mellan aktörer som arbetar med bostadsförsörjningen. KSPU uppger vidare att det inte finns något uppdrag från varken kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen om att samverkan ska ske inom ramen för bostadsförsörjningen. Detta skapar enligt KSPU svårigheter i att styra bostadsförsörjningsprocessen.

Även kommunstyrelsens presidium uppger vid intervju att det finns ett behov av mer dialog och samverkan inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen. Presidiet uppger att de gärna skulle se en större samverkan och dialog mellan berörda aktörer.

I granskningen framkom att det under ett antal månader har pågått ett arbete med att utveckla lokalresursplaneringsorganisationen. Utvecklingen innebär bland annat att den politiska organisationen inkluderas. Syftet är att skapa en dialogstruktur som möjliggör samverkan och dialog inom staden. Stadsdirektören uppger att strukturen har utarbetats under förvaltningsledningsmöten i syfte att skapa en samsyn kring hur arbetet med att få fram lokaler ska ske.

3.3. Samverkan med bostadsbolag, närliggande kommuner och länsstyrelsen

3.3.1. Vår bedömning

Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska samråd ske med andra kommuner vid planering av bostadsförsörjningen. Kommunallagen ställer även krav på att kommunstyrelsen leder och samordnar kommunens angelägenheter. Granskningen visar att det sker en dialog med stadens bolag. Stadsbyggnadschefen har löpande kontakt med bostadsbolaget Mölndalsbostäder AB samt fastighetsutvecklingsbolaget MölnDala Fastighets AB. VD för Mölndalsbostäder efterfrågar en tydligare målbild av vad staden som ägare förväntar sig av bolaget samt mer samverkan och dialog med andra aktörer som arbetar med bostadsförsörjningen. Vår bedömning är att kommunstyrelsen fastställt ändamålsenliga former för dialog med allmännyttan.

Av granskningen framgår att det inte sker någon dialog med privata bostadsaktörer i staden. Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte fastställt former för dialog med privata bostadsaktörer.

Dialogen med närliggande kommuner inom ramen för bostadsförsörjningen sker främst inom Göteborgsregionens kommunalförbund samt Västra Götalandsregionen. Vår bedömning är att den dialog som sker med närliggande kommuner i stort är ändamålsenlig.

Granskningen visar att stadsbyggnadsförvaltningen har kontakt med länsstyrelsen i samband med planläggning och upprättande av detaljplaner. Vi kan konstatera att det i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar framgår att länsstyrelsen ska lämna kommunerna råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.

3.3.2. Underlag för vår bedömning

Mölndalsbostäder AB är stadens bostadsbolag vars uppdrag är att förse Mölndal med hyreslägenheter. Vid intervju med VD framgår att bolagets ledningsgrupp har en kontinuerlig dialog med stadsbyggnadsförvaltningen. Vid två tillfällen per år träffar bolagets ledningsgrupp förvaltningsledningen vid stadsbyggnadsförvaltningen för att diskutera bostadsförsörjningen. Under dessa möten informeras förvaltningen om bolagets pågående och kommande bostadsprojekt. Utöver dessa möten sker enligt uppgift löpande kontakt mellan främst VD och stadsbyggnadschef. VD upplever att dialogen med stadsbyggnadsförvaltningen fungerar väl.

Vid ett tillfälle per år träffar ledningen vid Mölndalsbostäder AB kommunstyrelsen. Under detta möte redogör bolaget för sin verksamhet samt pågående och kommande bostadsprojekt. VD uttrycker vid intervju att det behövs mer dialog och samverkan mellan aktörer som arbetar med bostadsförsörjningen. VD efterfrågar även en tydligare målbild av vad staden som ägare förväntar sig av bolaget. För att styra arbetet med bostadsförsörjning uppger VD att staden till exempel tydligare skulle kunna precisera ägardirektivet och mer aktivt använda bolaget som ett verktyg inom ramen för bostadsförsörjningen. Det pågår ett arbete från stadens sida med att se över hur ägardirektiven för bland annat Mölndalsbostäder AB kan utvecklas.

Det kommunala bolaget MölnDala Fastighets AB ansvarar för planering, utveckling och exploatering av området Forsåker i Mölndal. Stadsbyggnadschefen är adjungerad i bolagets styrelse. Vidare leder stadsbyggnadschefen planledningsgruppen där VD och teknisk chef från tekniska förvaltningen deltar. Planledningsgruppen har en samordnande roll inom ramen för stadens intresse vid utvecklingen av Forsåker. VD uppger att dialogen med staden och främst stadsbyggnadsförvaltningen och tekniska förvaltningen fungerar väl. Vidare framgår att den samordning som sker med staden upplevs som tillräcklig.

Det sker ingen samverkan med privata bostadsaktörer. Staden arbetar inte med att bearbeta dessa bolag i syfte att mer aktivt inkludera dem i arbetet med bostadsförsörjningen. Det sker dock informella kontakter med de privata bostadsbolagen som bland annat berör mark- och bostadsfrågor.

Enligt KSPU sker samordning och dialog med närliggande kommuner främst genom Göteborgsregionens kommunalförbund och Västra Götalandsregionen. Infrastruktursatsningen Västsvenska paketet kommer enligt KSPU intensifiera samordningen med närliggande kommuner.

Stadsbyggnadsförvaltningen har kontakt med länsstyrelsen i samband med planläggning och upprättade av detaljplaner. Stadsbyggnadschefen uppger att kontakten med länsstyrelsen fungerar väl. Länsstyrelsen skulle dock enligt stadsbyggnadschefen kunna vara mer aktiva i sin roll att ge råd och underlag för stadens bostadsförsörjning.

3.4. Bostadsförsörjning för grupper med behov av särskilt stöd

3.4.1. Vår bedömning

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen är ansvarig för att leda, samordna och främja stadens bostadspolitik. Vidare framgår av reglementet att KSPU är ansvarig för att planera bostadsförsörjningen. Granskningen visar att en bristande bostadsförsörjning får konsekvenser för social- och arbetsmarknadsnämnden såväl som vård- och omsorgsnämnden avseende grupper med behov av särskilt stöd. De två nämnderna har i till exempel budgetdokumentation, boendeplaner och lokalresursplan 2014 påpekat behovet av att få tillgång till fler boenden för sin målgrupp. Socialchef samt vård- och omsorgschef upplever att behovet av boendeplatser inte hörsammas av politiken. Mot bakgrund av att kommunstyrelsen ska leda, samordna och främja stadens bostadspolitik är vår bedömning att styrelsen inte har utvecklat strukturer för kommunikation för att beakta de konsekvenser en bristande bostadsförsörjning skapar för grupper i behov av särskilt stöd.

3.4.2. Underlag för vår bedömning

En bristande bostadsförsörjning för grupper med behov av särskilt stöd får konsekvenser för staden. Framförallt innebär, enligt socialchef samt vård- och omsorgschef, en bristande bostadsförsörjning ökade kostnader för social- och arbetsmarknadsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden.

De två nämnderna har i till exempel budgetdokumentation, boendeplaner och lokalresursplan 2014 påpekat behovet av att få tillgång till flera boendeplatser för sina målgrupper. Vid intervju framgår att både socialchef samt vård- och omsorgschef upplever att deras behov av bostäder inte hörsammats av politiken. Det är vidare inte tydliggjort, enligt socialchef samt vård- och omsorgschef, vart behovet av bostäder ska riktas.

Nedan beskrivs faktiska och eventuella konsekvenser som lyfts fram i intervjuer samt i den dokumentation vi tagit del av inom ramen för granskningen.

Område	Konsekvenser
Köp av vård- och boendeplatser	Vid de tillfällen staden inte kan erbjuda bostäder inom sitt eget bostadsbestånd behöver staden köpa externa boendeplatser. Detta drabbar social- och arbetsmarknadsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden. Kostnaden för köpt boende har under flera år överskridit budget för social- och arbetsmarknadsnämnden.
Vitesförelägganden	Kommuner ska omedelbart verkställa sina beslut om stöd eller insatser till en enskild person enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Om en kommun inte verkställer ett sådant beslut, till exempel på grund av bostads- eller platsbrist, kan viten utdömas. Detta innebär även att brukare inte får de insatser de enligt lagstiftning har rätt till.
Mål och budget	Bristen på bostäder kan begränsa möjligheten för nämnderna att nå mål och hålla budget.
Besparingsåtgärder	Budgetöverskridelser innebär enligt stadens styrprinciper att förvaltningschef ska lämna förslag till åtgärder för att nå budget i balans inom pågående budgetår. Detta innebär att påbörjade och planerade åtgärder måste slopas för att nå budget i balans.
Staden som ankomst-kommun	Mellan åren 2014-2019 beräknas enligt nämnden 176 ensamkommande flyktingbarn behöva ett eget boende då de fyller 21 år. Social- och arbetsmarknadsnämnden beräknar att cirka 50 procent kan lösa sin bostadssituation på egen hand inom ett år efter att de fyllt 21 år. Resterande 50 procent bedöms behöva hjälp med att finna ett boende. En brist på bostäder innebär ökade kostnader för nämnden.

4. Samlad bedömning

I detta kapitel framgår våra slutsatser utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning. Svar ges också på ställda revisionsfrågor i granskningen. Utifrån identifierade förbättringsområden i granskningen framgår våra rekommendationer.

4.1. Slutsatser

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen har påbörjat åtgärder för att säkerställa bostadsförsörjningen i staden. Vi bedömer att det finns brister och utvecklingsområden vad gäller styrning, samordning, roller och organisation. Detta för att säkerställa en tillfredställande styrning och ledning av bostadsförsörjningsprocessen.

4.2. Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p>Har kommunstyrelsen fastställt ändamålsenliga riktlinjer för att säkerställa bostadsförsörjningen i staden?</p>	<p>Granskningen visar att det inte finns aktuella riktlinjer för planering av bostadsförsörjningen eller en aktuell ÖP.</p> <p>Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte fastställt riktlinjer för att säkerställa planeringen av bostadsförsörjningen. Av granskningen framgår dock att det pågår ett arbete med att utarbeta nya riktlinjer för planering av bostadsförsörjningen. De ska även påbörjas ett arbete med att utarbeta en ny ÖP.</p>
<p>Vilka åtgärder har kommunstyrelsen vidtagit för att nå beslutade mål inom ramen bostadsförsörjningsprocessen?</p>	<p>Kommunstyrelsen beslutade i april 2014 om att nya riktlinjer för planering av bostadsförsörjningen skulle utarbetas. De nya riktlinjerna ska behandlas av kommunfullmäktige under mitten av 2015. I juni 2014 beslutade kommunfullmäktige att ÖP är inaktuell och att en ny plan ska utarbetas. Den nya ÖP beräknas vara färdigställd under 2016.</p> <p>Vår bedömning är att kommunstyrelsen vidtagit åtgärder som kommer, när styrdokumentet är färdigställda, bidra till att säkerställa bostadsförsörjningen i staden.</p>
<p>Har kommunstyrelsen fastställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning som bidrar till att säkerställa en ändamålsenlig styrning av</p>	<p>Kommunstyrelsen är ansvarig för stadens mark- och bostadspolitik samt för att främja bostadsförsörjningen i staden. Kommunstyrelsens planeringsutskott är ansvariga för planeringen inom området bostadsförsörjning. Flera intervjuade upplever att roll-</p>

<p>bostadsförsörjningen i staden?</p>	<p>och ansvarsområden inte är tydliggjorda inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen.</p> <p>Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte fastställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning som bidrar till att säkerställa en ändamålsenlig styrning av bostadsförsörjningen. Kommunstyrelsen bör tydliggöra roller och ansvarsområden inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen.</p>
<p>Har kommunstyrelsen utarbetat ändamålsenliga former för samordning inom staden och med andra kommuner som bidrar till att säkerställa bostadsförsörjningen?</p>	<p>Samordning av bostadsförsörjningen inom staden ska ske inom lokalresursplaneringsorganisationen vars uppdrag är att förse stadens verksamheter med bostäder. Flera intervjuade efterfrågar mer samverkan och dialog inom staden mellan de aktörer som arbetar med bostadsförsörjningen. Granskningen visar att det pågår ett arbete med att utveckla lokalresursplaneringsorganisationen för att inkludera den politiska organisationen. Syftet med detta är att skapa en tydligare dialogstruktur inom staden.</p> <p>Samordningen med närliggande kommuner sker främst inom Göteborgsregionens kommunalförbund och Västra Götalandsregionen.</p> <p>Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte säkerställt ändamålsenliga former för dialog inom staden. Vi ser dock positivt på det utvecklingsarbete som pågår med att utveckla lokalresursplaneringsorganisationen. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör tillse att detta utvecklingsarbete färdigställs så att kommunstyrelsens styrning av bostadsförsörjningen tydliggörs.</p>
<p>Har kommunstyrelsen fastställt ändamålsenliga former för dialog med allmännyttan och större privata bostadsaktörer?</p>	<p>Granskningen visar att det sker en dialog med allmännyttan. Stadsbyggnadsförvaltningen har löpande kontakt med Mölndalsbostäder AB samt MölnDala Fastighets AB. Av granskningen framgår att det inte sker någon dialog eller samverkan med privata bostadsaktörer.</p> <p>Vår bedömning är att kommunstyrelsen fastställt ändamålsenliga former för dialog med allmännyttan. Det finns dock utvecklingsområden såsom att tydliggöra styrningen av de kommunala bolagen.</p> <p>Det finns även utvecklingsområden avseende dialogen med de privata bostadsaktörerna. Kommunstyrelsen bör enligt vår bedömning se över</p>

	<p>hur samverkan och dialog kan ske med privata bostadsaktörer i syfte att mer aktivt inkludera dessa i stadens arbete med bostadsförsörjningen.</p>
<p>På vilket sätt stödjer länsstyrelsen stadens planeringsarbete?</p>	<p>Stadsbyggnadsförvaltningen har kontakt med länsstyrelsen i samband med planläggning och upprättade av detaljplaner. Granskningen visar att samverkan med länsstyrelsen upplevs fungera väl. Av granskningen framgår vidare att länsstyrelsen skulle kunna vara mer aktiva i sin roll att ge råd och underlag för stadens bostadsförsörjning.</p> <p>Vi kan konstatera att det i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar framgår att länsstyrelsen ska lämna kommunerna råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen samt verka för att samordning sker mellan kommunerna i länet.</p>
<p>Vilka konsekvenser får en bristande bostadsförsörjning inom staden för grupper med behov av särskilt stöd?</p>	<p>Granskningen visar att en bristande bostadsförsörjning får konsekvenser för grupper med behov av särskilt stöd. Konsekvenserna visar på en bristande samordning av bostadsförsörjningen. Socialchef samt vård- och omsorgschef upplever att behovet av bostäder inte hörsammats av politiken. Vidare framgår att de upplever det som otydligt vart behovet av bostäder ska riktas.</p> <p>Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör beakta de konsekvenser som en bristande bostadsförsörjning skapar för grupper i behov av särskilt stöd. Kommunstyrelsen är, enligt fastställt reglemente, ansvarig för att leda, samordna och främja bostadspolitiken i staden. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen föra en aktiv dialog med social- och arbetsmarknadsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden avseende hur dessa konsekvenser ska hanteras.</p>

4.3. Identifierade förbättringsområden och rekommendationer

Under granskningen har vi identifierat vissa förbättringsområden och våra rekommendationer framgår nedan.

- ▶ Kommunstyrelsen bör tydliggöra roller och ansvarsområden inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen.
- ▶ Kommunstyrelsen bör tillse att arbetet med att utveckla lokalresursplaneringsorganisationen färdigställs. Detta för att säkerställa en tillfredställande dialogstruktur inom staden.
- ▶ Kommunstyrelsen bör föra en aktiv dialog med social- och arbetsmarknadsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden avseende hur konsekvenserna av en bristande bostadsförsörjning för grupper med behov av särskilt stöd ska hanteras.
- ▶ Kommunstyrelsen bör se över hur dialog och samverkan kan ske med privata bostadsaktörer i staden.

Göteborg 10 mars 2015

Liselott M Daun
Certifierad kommunal revisor
Ernst & Young AB

Ludwig Reismer
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB

Hans Gavin
Certifierad kommunal revisor
Auktoriserad revisor
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Bakgrund till granskningen

Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar fastställer att varje kommun ska planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Länsstyrelserna har ansvar för att stödja kommunerna i detta arbete. När länsstyrelsen yttrar sig över kommunernas förslag till översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner och planprogram ges synpunkter på kopplingen till boendeplaneringen. Det kan handla om att påvisa vikten av att analysera befolkningsutvecklingen på lång sikt för att kunna bedöma hur denna påverkar behovet av olika hustyper och upplåtelseformer i kommunerna.

Den 13 november 2013 beslutade riksdagen att anta förslaget till en tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Den nya lagen började gälla från och med den 1 januari 2014 och innebär att det i varje kommun ska finnas riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Med riktlinjer för bostadsförsörjning kan kommunen tydliggöra sina ambitioner när det gäller att utveckla boendevillkoren i kommunen. Riktlinjerna ska bland annat innehålla mål för bostadsbyggandet, planerade åtgärder för att nå målen samt hur kommunen tar hänsyn till nationella och regionala planer samt program.

Uppgifterna i riktlinjer för bostadsförsörjning ska enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar grundas på en analys av bland annat den demografiska utvecklingen, efterfrågan på bostäder samt bostadsbehovet för särskilda grupper. Mölndals stad är bland annat mottagarkommun för asylsökande vilket ställer ytterligare krav på en effektiv bostadsförsörjning i staden. Vid revisorernas nämnddialoger under 2014 framgick att det föreligger utmaningar med att säkerställa bostadsförsörjningen för bland annat dessa grupper.

Kommunstyrelsen i Mölndals stad har det övergripande ansvaret för stadens bostadsförsörjning. Av kommunstyrelsens reglemente framgår att planeringsutskottet svarar för planering inom området bostadsförsörjning. Även Stadsbyggnadsförvaltningen arbetar med stadens bostadsförsörjning genom att de utför kommunens uppgifter inom byggnadsväsendet. Stadsbyggnadsförvaltningen har två politiska huvudmän, kommunstyrelsens planeringsutskott och byggnadsnämnden. För att säkerställa en ändamålsenlig styrning av bostadsförsörjningen är det därför väsentligt att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning samt samordning mellan ansvariga aktörer i staden.

Mot bakgrund av ovanstående har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra en fördjupad granskning av stadens bostadsförsörjning.

Bilaga 2. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning styrs av tillämpliga delar av kommunlagen, lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, plan- och bygglagen samt kommunstyrelsens reglemente.

Kommunallagen (1991:900)

Av kommunallagen framgår att kommunstyrelsen har en särställning bland de kommunala nämnderna. Detta innebär bland annat att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter.

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

Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383)

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

Plan- och bygglagen (2010:900)

Lagen reglerar planläggningen av mark, vatten och byggande. Plan- och bygglagen innehåller bland annat bestämmelser för kommuner vilka enligt lagen är skyldiga att upprätta en översiktsplan. Av lagen framgår även att varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Kommunfullmäktige ska minst en gång under varje mandatperiod pröva om översiktsplanen är aktuell.

Kommunstyrelsens reglemente

Kommunfullmäktige antog kommunstyrelsens reglemente i februari 2013. Av reglementet framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna stadens mark- och bostadspolitik. Kommunstyrelsen ska tillse att en tillfredställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas.

Kommunstyrelsens planeringsutskott bereder översiktliga fysiska planer, detaljplaner och områdesbestämmelser genom normalt planförfarande samt ansvarar för planering inom området bostadsförsörjning.

Bilaga 3. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Stadsdirektör och stadsbyggnadschef, 2015-01-29.
- ▶ Kommunstyrelsens presidium, 2015-01-28.
- ▶ Planeringsutskottets presidium, 2015-01-28.
- ▶ Socialchef samt vård- och omsorgschef, 2015-01-21.
- ▶ VD för MölnDala Fastighets AB, 2015-01-21.
- ▶ VD för Mölndalsbostäder AB, 2015-01-28.
- ▶ Byggnadsnämndens presidium, 2015-02-19.

Dokumentförteckning

- ▶ Boendeplan 2015-2017, social- och arbetsmarknadsförvaltningen.
- ▶ Bostadsförsörjningsprogram 2009-2013 med bilagor.
- ▶ Bostadsförsörjningsprogram för Mölndal stad med bilagor (utkast).
- ▶ Budget för Mölndal stad 2014-2016.
- ▶ Byggnadsnämndens reglemente.
- ▶ Framtidens Mölndal – Vision 2022.
- ▶ Hållbar tillväxt.
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente.
- ▶ Lokalresursplan 2014.
- ▶ Protokoll från kommunstyrelsens planeringsutskott.
- ▶ Protokoll från kommunstyrelsen.
- ▶ Protokoll från social- och arbetsmarknadsnämnden.
- ▶ Rätt boende, översikt och riktlinjer vid boendebistånd.
- ▶ Strukturbild för Göteborgsregionen.
- ▶ Särskild budgetskrivning, social- och arbetsmarknadsnämnden.
- ▶ Vision Västra Götaland – Det goda livet.
- ▶ Åtgärder med anledning av befarat budgetöverskridande, social- och arbetsmarknadsnämnden.
- ▶ Översiktsplan 2006.