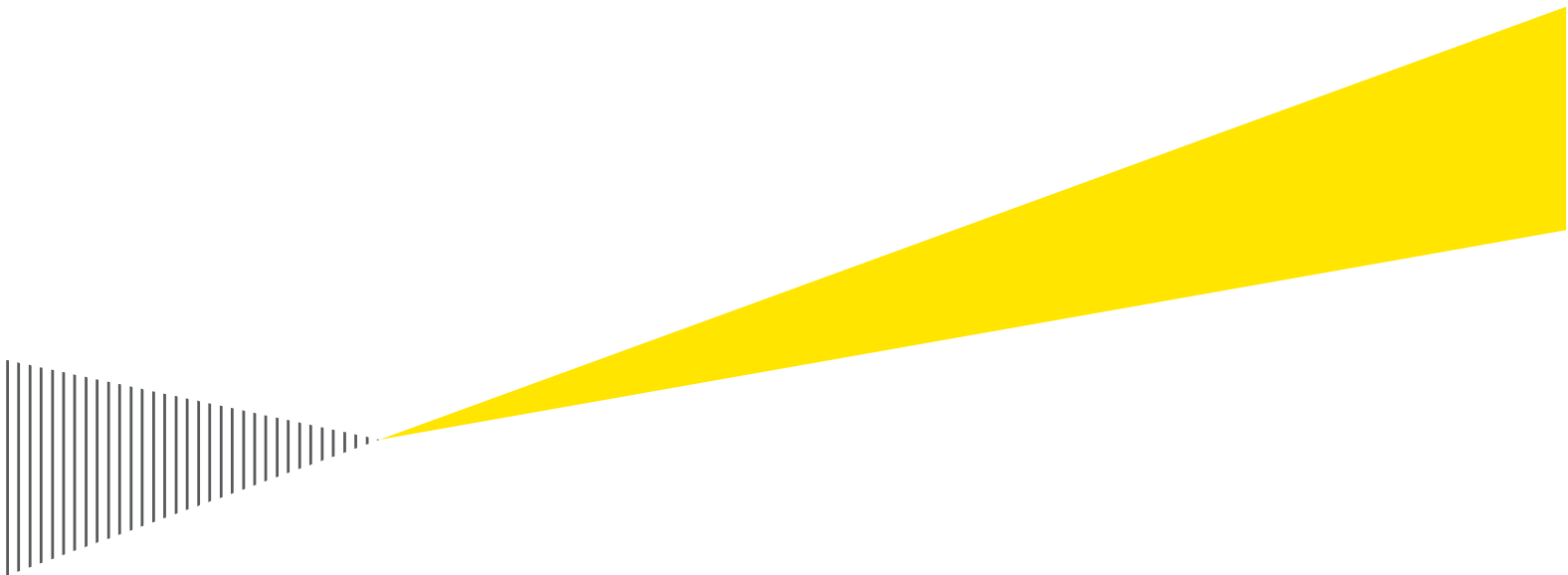


# Möndals Stad

Granskning av stadens arbete med  
bostadsförsörjning



Building a better  
working world

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>3</b>
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
1.3. Ansvarig nämnd samt avgränsningar .....	3
1.4. Revisionskriterier.....	3
1.5. Metod och genomförande.....	3
<b>2. Kommunstyrelsens styrning av bostadsförsörjningsprocessen.....</b>	<b>4</b>
2.1. Organisationen politiskt och förvaltningen .....	4
2.2. Styrning genom mål och styrdokument kopplat till bostadsplaneringen .....	5
2.3. Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen .....	7
2.4. Process för framtagande av bostadsförsörjningsprogrammet.....	8
2.5. Har kommunstyrelsen utarbetat ändamålsenliga former för samordning inom staden som bidrar till att säkerställa bostadsförsörjningen? .....	8
2.6. Vår bedömning.....	10
<b>3. Kommunstyrelsens arbete med framarbetandet av ett nytt bostadsförsörjningsprogram .....</b>	<b>11</b>
3.1. Vår bedömning.....	12
<b>4. Kommunstyrelsens uppföljning avseende bostadsförsörjningen.....</b>	<b>13</b>
4.1. Vår bedömning.....	13
<b>5. Tidigare granskning av stadens arbete med bostadsförsörjning 2014 .....</b>	<b>14</b>
<b>6. Samlad bedömning .....</b>	<b>15</b>
6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna .....	15
<b>7. Slutsats och rekommendationer .....</b>	<b>17</b>

*Bilaga 1: Bakgrund till granskningen*

*Bilaga 2: Revisionskriterier*

*Bilaga 3: Källförteckning*

## Sammanfattning

På uppdrag av kommunrevisionen i Mölndals stad har EY granskat stadens arbete med bostadsförsörjningsprocessen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa bostadsförsörjningen i Mölndals stad.

Av granskningen framkommer att staden under 2021 tagit fram ett bostadsförsörjningsprogram för innevarande mandatperiod, men att staden saknar en i alla delar aktuell översiktsplan. Flera intervjuade, inklusive skriftliga svar från berörda nämnders förvaltningar och bolag, upplever att roll- och ansvarsområden inte är tydliggjorda inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen. Därtill saknas ändamålsenliga former för dialog inom staden. Det saknas även en tydlig styrning avseende samordningen med berörda nämnder och kommunala bolag. Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte tagit sitt samordningsansvar för att säkerställa en tydlig styrning. Därtill saknas systematisk uppföljning av stadens arbete med bostadsförsörjningsprogrammet.

Vidare visade granskningen att de brister och utvecklingsområden som den tidigare granskningen avseende bostadsförsörjningen i Mölndal stad från 2014 visade alltjämt kvarstår idag. I granskningen noteras särskilt att översiktsplanen 2014 i flera delar var inaktuell och kommunstyrelsen avsåg påbörja arbetet med att uppdatera översiktsplanen 2015. Översiktsplanen är vid granskningens genomförande fortfarande inte uppdaterad.

Utifrån granskningens syfte är den sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen inte vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa bostadsförsörjningen i Mölndals stad.

Utifrån granskningens identifierade förbättringsområden rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa en dokumenterad arbetsprocess för framtagande av översiktsplan och bostadsförsörjningsplan som bidrar till aktuella underlag för stadens arbete med bostadsförsörjning.
- ▶ Tydliggöra och dokumentera roller- och ansvarsområden för bostadsförsörjningsprocessen mellan styrelse och berörda nämnder.
- ▶ Säkerställa dokumenterade strukturer och ansvarsfördelning vid dialog och samverkan med nämnder och berörda kommunala bolag.
- ▶ Säkerställa en systematisk uppföljning av bostadsförsörjningen utifrån nationella, regionala och kommunfullmäktiges mål.
- ▶ Vidta åtgärder för att säkerställa arbete med beredning för antagande av en ny aktuell översiktsplan eftersom nuvarande översiktsplan sedan 2014 bedömts vara inaktuell.

## 1. Inledning

### 1.1. 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.

### 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskning är att granska om kommunstyrelsen vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa bostadsförsörjningen i Mölndals stad.

Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning avseende bostadsförsörjningen i staden?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende bostadsförsörjning?
  - Har kommunstyrelsen utarbetat ändamålsenliga former för samordning inom staden som bidrar till att säkerställa bostadsförsörjningen?
  - Har kommunstyrelsen fastställt ändamålsenliga former för dialog med allmännyttan och privata bostadsaktörer?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt arbete avseende framarbetandet av nytt bostadsförsörjningsprogram?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig uppföljning avseende bostadsförsörjningen i staden?

### 1.3. Ansvarig nämnd samt avgränsningar

Granskningen avser kommunstyrelsen.

### 1.4. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av kommunallagen, lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar samt reglementet för kommunstyrelsen. Dessa beskrivs närmare i bilaga 2.

### 1.5. Metod och genomförande

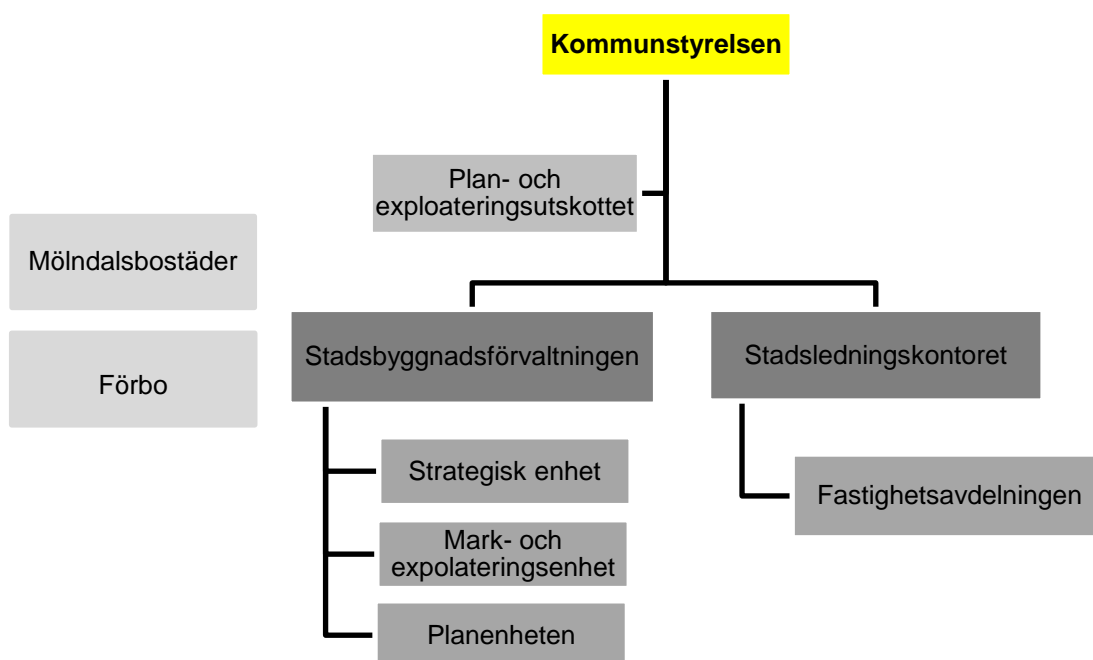
Granskningen har genomförts genom dokument- och intervjustudier samt skriftliga frågor. Intervjuade samt dokumentförteckning framgår av bilaga 3.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakfelsgranska rapporten.

## 2. Kommunstyrelsens styrning av bostadsförsörjningsprocessen

### 2.1. Organisationen politiskt och förvaltningen

Kommunstyrelsen är ansvarig för handläggningen av stadens bostadsförsörjning och strategisk samordning av stadens verksamhets behov av lokaler och mark. Plan- och exploateringsutskottet ska på uppdrag från kommunstyrelsens bereda översiktliga fysiska planer, detaljplaner och ansvarar för planering inom bostadsförsörjning, energi, miljö och naturvård.



Figur 1: Organisationsschema ansvariga för bostadsförsörjning

På förvaltningsnivå är det stadsbyggnadsförvaltningen som handlägger stadens bostadsförsörjning och hanterar stadens mark- och exploateringsverksamhet. Stadsbyggnadsförvaltningen ansvarar för stadens bostadsförsörjning och att ta fram förslag på bostadsförsörjningsprogram och översiktsplan. Förvaltningen leds av en stadsbyggnadschef. Planeringen och beredningen av bostadsförsörjningsprogrammet sker på strategiska enheten och projektleds av en översiktplanerare som ansvarar för att hålla ihop arbetet med bostadsförsörjningsprogrammet samt arbetet med översiktsplanen.

Stadsledningsförvaltningen ansvarar för att leda, utveckla och samordna kommunens verksamhet inom områden som är övergripande och gemensamma. Stadledningsförvaltningen ansvarar även för att i samverkan med externa parter skapa förutsättningar för en positiv utveckling av Mölndal. Under stadsledningsförvaltningen ligger fastighetsavdelningen som ansvarar för att sammanställa nämndernas behov av bostäder.

## 2.2. Styrning genom mål och styrdokument kopplat till bostadsplaneringen

Kommunstyrelsen har ett helhetsansvar för stadens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av stadens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Styrelsen ansvarar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls. Styrelsen ansvarar också för att leda, samordna och ha uppsikt över Mölndals stads angelägenheter avseende översiktlig planering av användningen av mark och vatten.

Bostadsförsörjningsprocessen styrs genom flertalet mål- och styrdokument som. Nedan framgår en översikt i figur 2 av dessa mål- och styrdokument samt beskrivs närmare nedan:



Figur 2: EY:s tolkning av mål- och styrdokument kopplade till stadens arbete med bostadsförsörjning. BN är byggnadsnämnden och KF är kommunfullmäktige. KS är kommunstyrelsen som enligt delegationsordningen kan anta mindre och okontroversiella detaljplaner.

### 2.2.1. Nationella och regionala mål

Det övergripande nationella målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas. För delområdet bostadsmarknad är målet även långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.

Vidare har Västra Götalandsregionen fastställt Vision Västra Götaland – Det goda livet och Göteborgsregionens kommunalförbund har fastställt strategin Hållbar tillväxt. Visionen och strategin slår fast att regionen ska utvecklas till en stark och tydlig tillväxtregion i Europa. En region som är attraktiv att bo, leva, besöka och verka i. Målsättningen är att den lokala

arbetsmarknadsregionen ska växa till 1,75 miljoner invånare till år 2030. Göteborg är regionkärnan där Mölndal ingår som en del av det sammanhängande stadsområdet.

### **2.2.2. Vision 2022**

Fullmäktige har antagit Vision 2022 som utgör grunden i vidare arbete med mål och styrning generellt i Mölndal stad. Avseende bostadsförsörjning ska visionen ligga till grund för den strategiska planeringen och utvecklingen av staden. För bostadsbyggandet framgår i visionen att det ska byggas attraktiva bostäder som främjar en blandning av människor och som möter bostadsbehoven hos olika generationer. Det framgår även att Mölndal ska utveckla en tät, vacker och sammanhållen stadskärna som består av Mölndals centrum, Forsåker och Kvarnbyn.

### **2.2.3. Översiktsplan**

Av plan- och bygglagen framgår att varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. En översiktsplan ska ange såväl en långsiktig och övergripande utvecklingsstrategi som grundragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden. Översiktsplanen ska visa hur kommunen tänker ta hänsyn till allmänna intressen samt hur riksintressen ska tillgodoses och hur miljö kvalitetsnormer ska följas. Planen ska också ge vägledning för hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

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. Av översiktsplanen framgår att planen ska hållas aktuell. Vidare framgår att kommunfullmäktige under varje mandatperiod ska ta ställning till om översiktsplanen är aktuell. Vid den senaste aktualiseringsprövningen av översiktsplanen daterad till 2006 som ägde rum i juni 2014 beslutade kommunfullmäktige att översiktsplanen inte längre är aktuell i vissa delar och behöver ses över.

I översiktsplanen från 2006 framkommer följande målformuleringar för Mölndal stad:

- ▶ Stärka Mölndals läge i Göteborgsregionen
- ▶ Utveckla och ta vara på delområdenas kvaliteter och karaktärer
- ▶ Planera för nya attraktiva miljöer med varierat utbud av bostäder och arbetsplatser, god service, god tillgänglighet och ett rikt utbud av kultur- och fritidsaktiviteter
- ▶ Följa samhällsutvecklingen och möt krav på förändring
- ▶ Öppen planering med helhetssyn och aktiv dialog med berörda parter

Av intervju framgår att nuvarande översiktsplan från 2006 i vissa delar är inaktuell och det pågår ett arbete med att ta fram en ny översiktsplan. 2014 beslutade kommunfullmäktige att översiktsplanen behövde ses över. I beslutet framgår att nya förutsättningar, såsom Mölndals stads vision, GR:s strukturbild, aktuella infrastruktursatsningar och bearbetning av plan- och bygglagen gör att översiktsplanen inte längre bedöms vara aktuell i alla frågor och därför behöver ses över. Vidare framgår av intervju att arbetet med översiktsplanen har tagit längre tid än förväntat.

#### **2.2.4. Bostadsförsörjningsprogram**

I september 2021 antog kommunfullmäktige Mölndals bostadsförsörjningsprogram 2021 för mandatperioden 2019-2022. Bostadsförsörjningsprogrammet redovisar stadens ambitioner och riktlinjer för bostadsförsörjningen och ska ta hänsyn till stadens vision och översiktsplan. I bostadsförsörjningsprogrammet framgår att det är ett pågående arbete med att ta fram en ny översiktsplan. Vidare framgår att fyra stadsbyggnadsstrategier som finns i förslag till ny översiktsplan. Stadsbyggnadsstrategierna är:

- ▶ Mölndals stad bidrar till en växande region
- ▶ Mölndal, Källered, Lindome och Hällesåker utvecklas utifrån sina förutsättningar och kvaliteter
- ▶ Mölndals stad främjar möjligheten till ett gott liv
- ▶ Mölndals stad stärker kommunens kvalitativa gröna miljöer.

#### **2.3. Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen**

Enligt bostadsförsörjningslagen (BFL) ska följande delar finnas med i kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning:

- ▶ kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet
- ▶ kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål
- ▶ hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen

Mölndals stads mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet är i form av riktlinjer för bostadsförsörjningen finns i stadens bostadsförsörjningsprogram 2021. Dessa riktlinjer är:

- ▶ En hållbar bostadsutveckling över tid
- ▶ God planeringsberedskap och en aktiv plan- och markberedskap
- ▶ Öka variationen av bostäder i alla tätorter
- ▶ Utveckla det befintliga bostadsbeståndet

Riktlinjerna för bostadsförsörjningen i Mölndal är en utgångspunkt i stadens strategiska arbete för att möjliggöra ett långsiktigt bostadsbyggande utifrån stadens mål och vision. Riktlinjerna grundar sig främst i förslag till den nya översiktsplanens inriktning och stadsbyggnadsstrategier, samt bygger vidare på de tidigare riktlinjerna i Mölndals bostadsförsörjningsprogram 2015-2018. Till samtliga riktlinjer finns beskrivet planerade insatser för att nå uppsatta mål i form av hur staden avser arbeta utifrån riktlinjerna. Vidare framgår stadens nationella och regionala mål som påverkar arbetet med bostadsförsörjningen.

Som bilaga till bostadsförsörjningsprogrammet finns en aktivitetsplan. Det är stadens interna handlingsplan där aktiviteter tas fram baserat på riktlinjerna. Aktiviteterna ska konkretisera genomförandet och även redovisa ansvar och tidplaner. Denna plan uppdateras regelbundet på uppdrag av stadsdirektören som har det yttersta ansvaret för aktiviteterna samt återkoppling till politiken. Det framgår dock inte hur denna återkoppling ska ske. Aktivitetsplanen antas inte politiskt. Planen anses fungera som ett löpande arbetsdokument för genomförande i förvaltningen.



Stadsdirektören ger uppdragen om aktiviteterna till berörd ansvarig förvaltningschef och har kontinuerlig uppföljning av pågående aktiviteter genom sin ledningsgrupp med förvaltningschefer. Årligen föreslås det anordnas även en bostadsförsörjningskonferens som stadsbyggnadsförvaltningen ansvarar för. Vid konferensen föreslås stadsdirektören, berörda förvaltningschefer samt utvalda representanter från förvaltningarna och bolagen som är delaktiga i aktiviteterna delta. Konferensen ska innehålla information om nya prognoser, utvärdering, och genomgång av aktivitetsplanen med aktiviteter.

#### **2.4. Process för framtagande av bostadsförsörjningsprogrammet**

Som ovan beskrivit finns flera mål- och styrdokument avseende stadens arbete med bostadsförsörjningen, dels på nationell och regional nivå, dels kommunfullmäktiges översiktsplan och bostadsförsörjningsprogram. Kommunstyrelsen har inte tagit fram ett dokumenterat arbetssätt innehållande processen för beredning av samt roll- och ansvarsfördelningen inom ramen för framtagande av stadens bostadsförsörjningsprogram.

#### **2.5. Har kommunstyrelsen utarbetat ändamålsenliga former för samordning inom staden som bidrar till att säkerställa bostadsförsörjningen?**

Skriftliga frågor har ställts till vård- och omsorgsförvaltningen, social- och arbetsmarknadsförvaltningen, Mölndalsbostäder AB samt Förbo AB. Samtliga har inkommit med skriftliga svar.

##### **2.5.1. Vård- och omsorgs syn på samordning**

Av skriftliga svar från vård- och omsorgsförvaltningen framgår att de upplever att roll- och ansvarsområden i bostadsförsörjningsprocessen inte är tydliggjorda. Det framgår att förvaltningen under flera år haft brist på bostäder med särskild service, vilket lett till att personer med beslut om bostad med särskild service inte kunnat få sina beslut verkställda inom skälig tid. Nämnderna lämnar årligen en behovsbeställning till fastighetsavdelningen som ansvarar för att sammanställa behoven av bostäder. Den samverkan som sker utifrån nämnders lokal- och bostadsbehov sker på tjänstepersonsnivå i form av så kallade volymmöten mellan representanter från förvaltningarna samt från fastighetsavdelningen. Det finns inte några dokumenterade arbetsformer för samverkan. Det sker enligt förvaltningen inte heller någon samverkan mellanberörda nämnder eller berörda presidier.

Enligt vård- och omsorgsförvaltningen har de boenden som nämnden beställt av stadsledningsförvaltningens fastighetsavdelning inte levererats i tid eller i tillräcklig omfattning. Vård- och omsorgsnämnden har fått betala viten för ej verkställda beslut samt har en fortsatt risk för viten. Därtill gör bristen på bostäder med särskild service att nämnden köper externa placeringar som är mer kostsamma än om interna placeringar varit möjliga.

##### **2.5.2. Social- och arbetsmarknads syn på samordning**

Av skriftliga svar från social- och arbetsmarknadsförvaltningen framgår bostadsförsörjningen har utvecklingsområden framför allt för att stödja de grupper som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. De fem grupper som har riskerar hemlöshet och har svårt att etablera sig

åter på bostadsmarknaden är äldre personer, personer med missbruksproblematik, personer med funktionsnedsättningar, personer som har utsatts för våld i hemmet och personer med långvariga försörjningsproblem. Förvaltningen ser behov av att sänka trösklarna för vem som kan erhålla ett hyreskontrakt via den vanliga bostadskön. Social- och arbetsmarknadsförvaltningen och Fastighetsavdelningen har samverkan kring de tillfälliga boendena i Mölndal. Samverkan syftar till att planera för framtida behov samt matcha det med objekt som finns på kommunens mark. Samverkan sker mellan boendesamordnare och fastighetsavdelningen med regelbundna möten, uppföljning två gånger per år.

Av intervjuer med presidiet för kommunstyrelsen och presidiet för plan- och exploateringsutskottet framgår att nämndernas underlag och prognoser i behovsbeställningar är bristfälliga. Det finns ingen riktlinje för hur behovsbeställningar ska se ut eller vad de ska innehålla. Presidierna uppger även att de finns behov av utvecklade arbetsformer kring inhämtande av nämndernas lokal- och bostadsbehov och en tydligare styrning kring samverkan.

### ***2.5.3. Har kommunstyrelsen fastställt ändamålsenliga former för dialog med allmännyttan och privata bostadsaktörer?***

#### ***Mölndalsbostäder AB syn på former för dialog***

Mölndalsbostäder AB är stadens bostadsbolag vars uppdrag är att förse Mölndal med hyreslägenheter. Mölndalsbostäders bostadsbestånd omfattar, hyresbostäder, gruppboenden enligt LSS, äldreboenden, trygghetsboende och kooperativ hyresrätt.

Av skriftliga svar från Mölndalsbostäder framgår att det saknas forum för dialog mellan bolaget och kommunstyrelsen. Vidare framgår att det upplevs otydligt utifrån ägardirektivet huruvida Mölndalsbostäder ska arbeta med särskilda boenden. Det upplevs även otydligt vem som har helhetsansvar för att tillse ett tillräckligt bestånd av särskilda boenden.

Därtill framkommer att bostadsförsörjningsprocessen inte är tydlig. Inför framtagande av bostadsförsörjningsprogram har bolaget beretts tillfälle att inkomma med remissvar på utkast till bostadsförsörjningsprogram, samt att bolaget deltagit i efterföljande workshop. Bolaget ser det dock som ett utvecklingsområde att bli involverade i ett tidigare skede i framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet och inte endast som remissinstans.

#### ***Förbo AB syn på former för dialog***

Förbo AB ägs gemensamt av Härryda kommun, Kungälv kommun och Lerums kommun samt Mölndals stad. Mölndals stads ägarandel är 27,6 procent. Bolagets uppdrag är att bidra och erbjuda ett bra boende i de fyra kommunerna.

Av skriftliga svar från Förbo framgår att det saknas forum för dialog mellan bolaget och kommunstyrelsen avseende bostadsförsörjningsprocessen. Viss samverkan sker mellan Förbo och tjänstepersoner inom ramen för framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet. Förbo tar del av programmet som remissinstans. Av skriftliga svar framkommer att samverkan avseende bostadsförsörjningsprogrammet kan utvecklas då Förbo kan bli mer involverade i genomförandet och utvecklingen av bostäder men även lokaler.

## **2.6. Vår bedömning**

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig styrning eller en tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende bostadsförsörjning i staden. Kommunstyrelsen är ansvarig för stadens mark- och bostadspolitik samt för att främja bostadsförsörjningen i staden.

Granskningen visar att staden under 2021 tagit fram ett bostadsförsörjningsprogram för innevarande mandatperiod, men att staden saknar en aktuell översiktsplan. Översiktsplanen bedömdes redan 2014 av kommunfullmäktige var inaktuell i vissa delar. Av granskningen framgår dock att det pågår ett arbete att utarbeta en ny översiktsplan.

Vidare framgår att det saknas dokumenterade arbetssätt för framtagande av översiktsplan och bostadsförsörjningsprogram. Kommunstyrelsens plan- och exploateringsutskott är ansvariga för planeringen inom området bostadsförsörjning. Flera intervjuade, inklusive skriftliga svar från berörda nämnders förvaltningar och bolag, upplever att roll- och ansvarsområden inte är tydliggjorda inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen.

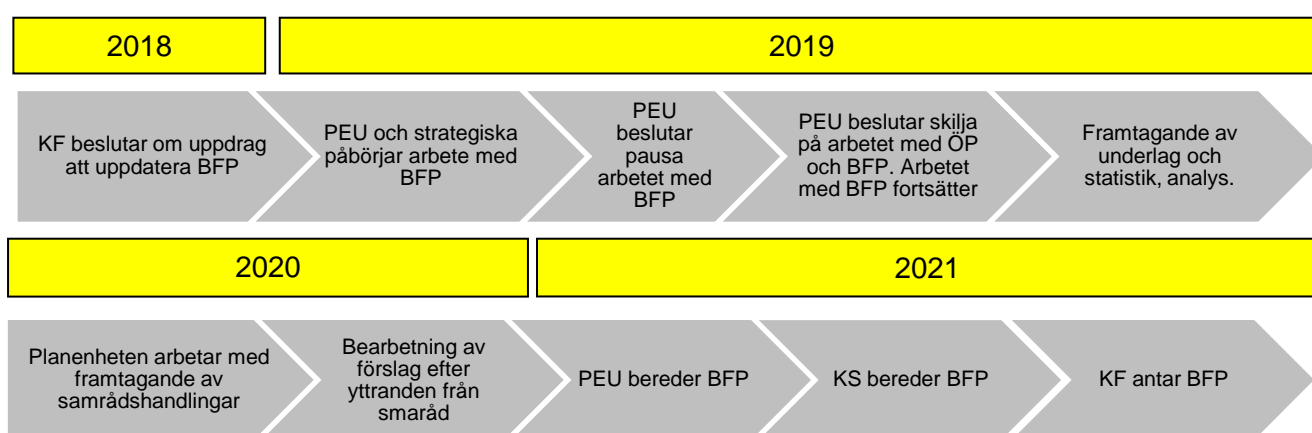
Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte säkerställt ändamålsenliga former för dialog inom staden. Det saknas även en tydlig styrning avseende samordningen med berörda nämnder och kommunala bolag. Därtill noterar vi att berörda nämnder och bolag inte involveras tidigt i arbetet med framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet utan endast som remissinstans. Det är vår bedömning att kommunstyrelsen inte tagit sitt samordningsansvar för att säkerställa en tydlig styrning.

### 3. Kommunstyrelsens arbete med framarbetandet av ett nytt bostadsförsörjningsprogram

Av intervju framgår att kommunfullmäktige 2018 beslutade om att uppdatera bostadsförsörjningsprogrammet. Plan- och exploateringsutskottet fick i uppdrag att bereda bostadsförsörjningsprogrammet och strategiska enheten fick uppdraget att ta fram ett förslag på bostadsförsörjningsprogram. Av intervju framkommer att bostadsförsörjningsprogrammet avser till viss del bli en tematisk fördjupning av översiktsplanen, men ska också inkludera andra socialpolitiska aspekter. I uppstarten av arbetet avsågs framtagandet av den nya översiktsplanen och bostadsförsörjningsprogrammet löpa parallellt. Nuvarande översiktsplan antogs av kommunfullmäktige 2006. 2014 beslutade kommunfullmäktige att översiktsplanen i vissa delar var inaktuell och behövde ses över.

Under 2019 arbetade strategiska enheten med framtagande av förslag inför samråd<sup>1</sup>. Om det finns andra kommuner som berörs av en kommuns planering för bostadsförsörjningen så ska kommunen samråda med dem, vilket är ett lagkrav. Plan- och exploateringsutskottet beslutade om att pausa arbetet med bostadsförsörjningsprogrammet och översiktsplanen. Vidare beslutade utskottet att skilja arbetet med översiktsplanen och bostadsförsörjningsprogrammet. Arbetet med bostadsförsörjningsprogrammet fortsatte medan arbetet med översiktsplanen pausades. Under 2019 arbetade strategiska enheten med att ta fram underlag och statistik, analysera materiel samt ta fram strategier och handlingsplan till bostadsförsörjningsprogrammet.

Under 2020 pågick arbete med samrådshandlingar. Programmet skickades även ut på remiss till länsstyrelsen och regionen samt stadens nämnder och berörda kommunala bolag, vilka gavs tillfälle att yttra sig över bostadsförsörjningsprogrammet. Under 2021 omhändertogs yttranden och synpunkter. Programmet reviderades inför förslag till beslut i kommunfullmäktige.



Figur 3: EY:s tolkning av framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet 2021. KF är kommunfullmäktige. ÖP är översiktsplan. PEU är plan- och exploateringsutskottet. BFP är bostadsförsörjningsprogrammet. KS är kommunstyrelsen.

<sup>1</sup> En översiktsplan och bostadsförsörjningsprogram ska upprättas i samråd med både myndigheter, organisationer och allmänhet. Syftet med samrådsfasen är att förbättra beslutsunderlaget och att ge de som kan bli berörda insyn i arbetet och möjlighet att påverka planens utformning.

Vid intervju framgår att arbetet med det nya bostadsförsörjningsprogrammet försvårades utifrån att programmet delvis avsågs utgå från översiktsplanen. Då översiktsplanen i vissa delar är inaktuell och avses uppdateras har ett mer övergripande bostadsförsörjningsprogram tagits fram. Av intervju framgår vidare att staden avser konkretisera mål med bostadsförsörjningen tydligare i fördjupande översiktsplaner och i förläningen i detaljplaner och bygglov.

Av intervjuer framgår att arbetet med bostadsförsörjningsprogrammet har varit utmanande både på politisk nivå och på förvaltningsnivå. Det framkommer även att remisshanteringen avseende vilka remissinstanser som har varit berörda har varit otydlig. Det finns inget dokumenterat arbets sätt för hur revidering eller framtagande av nytt bostadsförsörjningsprogram ska genomföras. Av intervju framgår att arbetet med framtagandet av det nya bostadsförsörjningsprogrammet har följt boverkets handbok och processer för hur ett bostadsförsörjningsprogram bör tas fram samt vad som enligt lag, exempelvis samråd, måste ske.

Vidare framkommer att det saknas en tydlig roll- och ansvarsfördelning vad gäller arbetet med bostadsförsörjningsprogrammet både på politiskt nivå och förvaltningsnivå. Det framgår även av intervju att det saknas en tydlig styrning med ett helikopterperspektiv för att samordna arbetet med bostadsförsörjningsprogrammet på politiskt nivå. Av intervjuer framgår vidare att arbetet har fungerat på förvaltningsnivå utifrån att nyckelpersoner har en lång erfarenhet och kunskap inom området men att arbets sättet är personberoende.

### **3.1. Vår bedömning**

Vår bedömning är att kommunstyrelsen endast till viss del säkerställt ett ändamålsenligt arbete avseende framarbetandet av nytt bostadsförsörjningsprogram.

Granskningen visar att arbetet med fram har följt en arbetsprocess som följer boverkets handbok samt varit föremål för samråd. Bostadsförsörjningsprogrammet har antagits under mandatperioden. Granskningen visar emellertid att det inte finns en dokumenterad arbetsprocess för framtagandet av ett nytt bostadsförsörjningsprogram. Granskningen visar även att bostadsförsörjningsprogrammet inte har en tydlig koppling till översiktsplanen då denna i vissa delar är inaktuell. Vidare visar granskningen att det under arbetet upplevts otydligt vem som har det övergripande ansvaret för framtagandet. Som tidigare nämnts saknas även tydlig samverkan mellan stadens nämnder och kommunala bolag.

## 4. Kommunstyrelsens uppföljning avseende bostadsförsörjningen

Av stadens tidigare bostadsförsörjningsprogram som varit gällande fram till september 2021 framgår att genom en tydligare uppföljning och verktyg för genomförande kan prognosen för bostadsbebyggelse och befolkningsutvecklingen i staden med större sannolikhet få ett säkrare utfall. Det framgår inte vad som avses med en tydligare uppföljning. Av det tidigare bostadsprogrammet framgår inte vad, hur eller när uppföljning av bostadsförsörjningen ska ske.

Av intervju framgår att uppföljning av bostadsförsörjningen görs inom ramen för kommunstyrelsens verksamhetsuppföljning. I kommunstyrelsens verksamhetsuppföljning 2020 framgår att ett bostadsförsörjningsprogram är under framtagande och har en inriktning mot att arbeta aktivt med stadens egen mark. Det finns ingen ytterligare uppföljning avseende bostadsförsörjning.

Av det nu gällande bostadsförsörjningsprogrammet som antogs av kommunfullmäktige i september 2021 framgår att uppföljning av bostadsförsörjningen och genomförande följs upp av Kommunstyrelsens plan- och exploateringsutskott årligen. Det framgår inte vilken uppföljning kommunstyrelsen avser ta del av.

Av riktlinjen *Utveckla det befintliga bostadsbeståndet* framgår att det ska göras regelbunden uppföljning av behovet av bostäder och särskilda bostäder för utsatta grupper kopplat till bostadsförsörjningen och prioritering av detaljplaner. Det framgår dock inte vem som ansvarar för uppföljningen eller vem som tar del av uppföljningen.

Vid tid för granskning har ingen uppföljning gjorts av det nya bostadsförsörjningsprogrammet.

### 4.1. Vår bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig uppföljning av bostadsförsörjningen i staden. Enligt bostadsförsörjningslagen ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige om förutsättningarna förändras. Det kräver förutsätter att en uppföljning görs systematiskt. Kommunallagen anger att nämnderna ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Av granskningen framkommer att det saknas systematiskt uppföljning av stadens arbete avseende bostadsförsörjning. Det har inte funnits tydligt dokumenterat vad som ska följas upp för att säkerställa att arbetet sker såsom fullmäktige har beslutat samt för att säkerställa en tillfredsställande verksamhet.

Vi noterar dock att det i kommunfullmäktiges antagna bostadsförsörjningsprogram 2021 framgår att uppföljning av bostadsförsörjningen ska ske, dock endast till plan- och exploateringsutskottet. Det framgår inte huruvida kommunstyrelsen avser följa upp bostadsförsörjningsprogrammet. Vi ser det som en risk att kommunstyrelsen, som ansvarig för bostadsförsörjningen, inte systematiskt avser följa upp bostadsförsörjningen i staden.

## **5. Tidigare granskning av stadens arbete med bostadsförsörjning 2014**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndal stad granskade EY stadens arbete med bostadsförsörjning 2014. Granskningen visade att kommunstyrelsen hade påbörjat åtgärder för att säkerställa bostadsförsörjningen i staden. Av granskningen framgick dock att det fanns brister och utvecklingsområden avseende styrning, samordning, roller och organisation. Det saknades aktuella riktlinjer för planering av bostadsförsörjningen. Vidare visade granskningen att stadens översiktsplan inte var aktuell. Flera intervjuade i granskningen upplevde att roller och ansvarsområden inte var tydliggjorda inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen. Granskningen visade även att flera intervjuade efterfrågar en tydligare samverkan och dialog mellan de aktörer som arbetar med bostadsfrågan i staden.

Av granskningen framgick att staden hade en dialog med de kommunala bolagen avseende bostadsförsörjningen. Det fanns dock utvecklingsområden såsom att tydliggöra styrningen av bolagen.

Utifrån granskningen lämnades 2014 följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ 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.

Vi noterar att utmaningarna, briserna och utvecklingsområden som granskningen 2014 visade alltjämt kvarstår idag. Vi noterar särskilt att arbetet med översiktsplanen 2014 var inaktuell och kommunstyrelsen avsåg påbörja arbetet med att uppdatera översiktsplanen 2015. Vi noterar att den fortfarande inte uppdaterats.

Det är vår mening att de rekommendationer som lämnades vid granskningen 2014 fortfarande inte är omhändertagna, vilket ytterligare stärker de bedömningar som gjorts i tidigare kapitel.

## 6. Samlad bedömning

### 6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Svar på revisionsfrågorna
Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning avseende bostadsförsörjningen i staden?	<p><b>Nej.</b> Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig styrning avseende bostadsförsörjning i staden.</p> <p>Staden tagit fram ett bostadsförsörjningsprogram, men saknar en aktuell översiktsplan då vissa delar bedömdes inaktuella av kommunfullmäktige 2014. Det pågår dock ett arbete att utarbeta en ny översiktsplan. Det saknas dokumenterade arbetssätt innehållande processen för beredning av samt roll- och ansvarsfördelningen inom ramen för framtagande av stadens bostadsförsörjningsprogram. Det saknas även en tydlig styrning avseende samordningen med berörda nämnder och kommunala bolag.</p>
Har kommunstyrelsen säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende bostadsförsörjning? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Har kommunstyrelsen utarbetat ändamålsenliga former för samordning inom staden som bidrar till att säkerställa bostadsförsörjningen?</li> <li>○ Har kommunstyrelsen fastställt ändamålsenliga former för dialog med allmännyttan och privata bostadsaktörer?</li> </ul>	<p><b>Nej.</b> Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning som bidrar till att säkerställa en ändamålsenlig styrning av bostadsförsörjningen.</p> <p>Flera intervjuade upplever att roll- och ansvarsområden inte är tydliggjorda inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen. Vidare visar granskningen att det saknas dokumenterade arbetssätt för samverkan med stadens nämnder och kommunala bolag.</p>
Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt arbete avseende framarbetandet av nytt bostadsförsörjningsprogram?	<p><b>Endast till viss del.</b> Vår bedömning är att kommunstyrelsen endast till viss del säkerställt ett ändamålsenligt arbete avseende framarbetandet av nytt bostadsförsörjningsprogram.</p> <p>Det finns inte en dokumenterad arbetsprocess för framtagandet av ett nytt bostadsförsörjningsprogram. Bostadsförsörjningsprogrammet har inte en tydlig koppling till översiktsplanen då denna i vissa delar är inaktuell. Vidare visar granskningen att det under arbetet upplevts otydligt vem som har det övergripande ansvaret för</p>



	<p>framtagandet. Som tidigare nämnts saknas även tydlig samverkan mellan kommunstyrelsen, stadens nämnder och kommunala bolag vad gäller bostadsförsörjningen.</p>
<p>Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig uppföljning avseende bostadsförsörjningen i staden?</p>	<p><b>Nej.</b> Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig uppföljning av bostadsförsörjningen i staden.</p> <p>Det saknas en systematisk uppföljning av arbetet med bostadsförsörjningen. Vi noterar dock att det framgår i det nya bostadsförsörjningsprogrammet att plan- och exploateringsutskottet årligen ska följa upp programmet. Det framgår dock inte att kommunstyrelsen avser göra uppföljning av arbetet.</p>

## 7. Slutsats och rekommendationer

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa bostadsförsörjningen i Mölndals stad. Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen inte vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa bostadsförsörjningen i Mölndals stad.

Vår bedömning grundar sig på att kommunstyrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig styrning eller en tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende bostadsförsörjning i staden. Granskningen visar att staden under 2021 tagit fram ett bostadsförsörjningsprogram för innevarande mandatperiod, men att staden saknar en aktuell översiktsplan. Flera intervjuade, inklusive skriftliga svar från berörda nämnders förvaltningar och bolag, upplever att roll- och ansvarsområden inte är tydliggjorda inom ramen för bostadsförsörjningsprocessen. Därtill saknas ändamålsenliga former för dialog inom staden. Det saknas även en tydlig styrning avseende samordningen med berörda nämnder och kommunala bolag. Det är vår bedömning att kommunstyrelsen inte tagit sitt samordningsansvar för att säkerställa en tydlig styrning. Därtill saknas systematisk uppföljning av stadens arbete med bostadsförsörjningsprogrammet.

Slutligen visar granskningen att de brister och utvecklingsområden som den tidigare granskningen avseende bostadsförsörjningen i Mölndal från 2014 visade alltjämt kvarstår idag. Vi noterar särskilt att översiktsplanen från 2006 bedömdes i vissa delar var inaktuell 2014 var inaktuell och kommunstyrelsen avsåg påbörja arbetet med att uppdatera översiktsplanen 2015. Vi noterar att översiktsplanen fortfarande inte är uppdaterad.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa en dokumenterad arbetsprocess för framtagande av översiktsplan och bostadsförsörjningsplan som bidrar till aktuella underlag för stadens arbete med bostadsförsörjning.
- ▶ Tydliggöra och dokumentera roller- och ansvarsområden för bostadsförsörjningsprocessen mellan styrelse och berörda nämnder.
- ▶ Säkerställa dokumenterade strukturer och ansvarsfördelning vid dialog och samverkan med nämnder och berörda kommunala bolag.
- ▶ Säkerställa en systematisk uppföljning av bostadsförsörjningen utifrån nationella, regionala och kommunfullmäktiges mål.
- ▶ Vidta åtgärder för att säkerställa arbete med beredning för antagande av en ny aktuell översiktsplan eftersom nuvarande översiktsplan sedan 2014 i vissa delar bedömts vara inaktuell.

Göteborg den 23 november 2021



Elin Forså  
*Verksamhetsrevisor*



Karin Knutsson  
*Verksamhetsrevisor*



Liselott Daun  
*Certifierad kommunal yrkesrevisor*  
*Kvalitetssäkrare*

## 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. I november 2013 beslutade riksdagen att anta förslaget till en tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Lagen började gälla från och med den 1 januari 2014 och innebär att det i varje kommun ska finnas riktlinjer för bostadsförsörjningen. 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 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. För att säkerställa en ändamålsenlig styrning av bostadsförsörjningen är det väsentligt att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning samt samordning mellan ansvariga aktörer i staden.

Kommunstyrelsen i Mölndals stad har det övergripande ansvaret för stadens bostadsförsörjning. Av kommunstyrelsens reglemente framgår att plan- och exploateringsutskottet svarar för planering inom området bostadsförsörjning. Stadsbyggnadsförvaltningen arbetar med stadens bostadsförsörjning genom att de utför kommunens uppgifter inom byggnadsväsendet. I Mölndals stad pågår för närvarande ett arbete med att uppdatera stadens bostadsförsörjningsprogram. Ett förslag till nytt bostadsförsörjningsprogram har varit ute på samråd och kommer bearbetas vidare inför antagande.<sup>2</sup>

I revisionens granskning av stadens bostadsförsörjningsprogram 2014 framkom ett antal utvecklingsområden. Rekommendationerna avsåg bland annat att tydliggöra roller och ansvar samt utveckla formerna för dialog och samverkan avseende bostadsförsörjningen. Revisionen har mot bakgrund av ovanstående samt sin risk- och väsentlighets bedömt det som väsentligt att genomföra en granskning av stadens arbete med bostadsförsörjning. Ansvarsgrunder som är relevanta i denna granskning är bland annat risk för bristande styrning av verksamhet.

---

<sup>2</sup> Nu gällande bostadsförsörjningsprogram antogs av kommunfullmäktige december 2015.

## **Bilaga 2: Revisionskriterier**

### **Kommunallagen (2017:725)**

Enligt 6 kap. 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.

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

### **Reglemente för kommunstyrelsen**

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen är Mölndals stads ledande politiska förvaltningsorgan. Styrelsen har ett helhetsansvar för stadens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av stadens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i stadens bolag och de kommunalförbund som staden är medlem i. Styrelsen ska leda stadens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för staden (styrfunktion). Styrelsen ansvarar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls.

Styrelsen ansvarar också för att leda, samordna och ha uppsikt över Mölndals stads angelägenheter avseende översiktlig planering av användningen av mark och vatten.

### **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.

## **Bilaga 3: Källförteckning**

### **Intervjuer och skriftliga svar**

- ▶ Intervju med stadsdirektör och samhällsbyggnadschef, 2021-10-04
- ▶ Intervju med översiktsplanerare, 2021-10-04
- ▶ Intervju med kommunstyrelsens och plan- och exploateringsutskottets presidium, 2021-10-08
- ▶ Skriftliga svar från vård- och omsorgsförvaltningen
- ▶ Skriftliga svar från social- och arbetsmarknadsförvaltningen
- ▶ Skriftliga svar från Mölndalsbostäder AB
- ▶ Skriftliga svar från Förbo AB

### **Dokumentförteckning**

- ▶ Bostadsförsörjningsprogram 2015-2018 inkl. bilagor
- ▶ Bostadsförsörjningsprogram 2021 inkl. bilagor
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Kommunstyrelsens verksamhetsberättelse
- ▶ Mölndals stads budget 2020-2022
- ▶ Samlade yttranden och synpunkter av bostadsförsörjningsprogrammet
- ▶ Tidplan för bostadsförsörjningsprogrammets framtagande
- ▶ Vision 2022
- ▶ Årsredovisning 2020
- ▶ Översiktsplan 2006