



Granskning av kommunens bostadsförsörjning

Revisionsrapport
Alingsås kommun

KPMG AB

2022-06-19

Antal sidor: 24



Alingsås kommun
Granskning av kommunens bostadsförsörjning
KPMG AB
2022-06-19

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Avgränsningar	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Riktlinjer och styrdokument	4
3.2	Nuläge bostadssituationen	11
3.3	Särskilt utsatta grupper	17
3.4	Samverkan	19
4	Slutsats och rekommendationer	22

1 Sammanfattning

KPMG har av Alingsås kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens bostadsförsörjning.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen har en delvis ändamålsenlig styrning och uppföljning av kommunens bostadsförsörjning.

Varje kommun ska, enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, etablera riktlinjer för kommunens bostadsförsörjning. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska i enlighet med Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Av granskningen framgår att fullmäktige inte har antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen under nuvarande mandatperiod men att det finns en målsättning att revidera bostadsförsörjningsprogrammet innan mandatperiodens slut i enlighet med gällande föreskrifter.

Vi bedömer att det finns framtagna styrande dokument för kommunens bostadsförsörjning. Vidare, att dessa är att betrakta som i huvudsak ändamålsenliga.

Hänsyn tas till viss del, till framtagna nationella och regionala mål, där kommunen har medvetet valt att ligga på en lägre tillväxt- och byggnationstakt utifrån perspektivet "hållbar tillväxt". Vi bedömer att kommunstyrelsen utifrån befintligt och kommande tillväxt- och byggnationsbehov, bör framgent sträva efter att följa de konkreta tillväxt och byggnationsmål som formulerats i dessa riktlinjer, i större utsträckning. Vi anser att en tillväxt- och byggnationstakt utifrån Alingsås kommuns konkreta behov kan gå hand i hand med en hållbar utveckling och tillväxt.

Bostadsbeståndet i Alingsås kommun år 2020 bestod till 46 procent av äganderätter, 37 procent hyresrätter och 17 procent bostadsrätter. Trots att bostadsrätter idag är den upplåtelseform som utgör lägst andel av det totala bostadsbeståndet utgjorde bostadsrätter 46 procent av den totala nyproduktionen mellan 2016 och 2020. Hyresrätter utgjorde 35 procent av all nyproduktion under femårsperioden, samtidigt uppges hyresrätter vara den upplåtelseform där behovet upplevs vara störst i kommunen.

Bostadskön till kommunens allmännyttiga bostadsbolag, Alingsåshem, står idag på cirka 20 000 personer, varav 2 500 av dessa anges vara aktivt sökande och i behov av ett boende så snabbt som möjligt. Samtidigt har endast 781 bostäder (varav 271 hyresrätter) byggts totalt mellan 2016 och 2020, vilket täcker 31 procent av efterfrågan. Utbudet, så som det ser ut idag, matchar således inte efterfrågan eller behov. Vi bedömer därför att det idag inte råder balans mellan utbud och efterfrågan i Alingsås kommun.

Vi bedömer att Alingsås kommun har mål och strategier för tillväxt som stämmer överens med tillgången på bostäder utifrån målet "lagom tillväxt". Vi bedömer dock att större hänsyn behöver tas till det faktiska behovet som råder idag samt kommande tillväxtbehov. Av granskningen framkommer att behovet av lägenheter är störst bland äldre, pensionärer och yngre personer som letar efter sin första bostad. Behovet rör sig, framförallt om hyreslägenheter. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att

Alingsås kommun

Granskning av kommunens bostadsförsörjning

KPMG AB

2022-06-19

genomföra en aktuell analys i syfte att sondera det reella behovet, för att i nästa steg kunna tillse att byggnationstakten närmar sig det faktiska behovet.

Alingsås kommuns omfattande arbete med att förstärka redan existerande boendeinsatser, tillika med att skapa nya former av stöd, tyder på att kommunen tar problemet med hemlöshet bland socialt utsatta, på allvar. Lokalförsörjningsplanens fokus på denna grupp förstärker detta ytterligare.

Vi bedömer socialnämndens arbete vad avser socialt utsatta grupper som positivt. Vi noterar emellertid att utsatta grupper saknas i majoriteten av kommunens bostadsförsörjningsdokument, med undantag för bostadsförsörjningsplanen där dessa omnämns, om än väldigt kortfattat. Detta bör ses över och revideras.

Givet bristen på hyresrätter och nuvarande trender vad gäller nyproduktionens upplåtelseformer, som tycks premiera bostadsrätter över hyresrätter, kan en ökning kring upprättandet av hyresrätter från Alingsåshem ses som ett effektivt komplement till det bostadsbehovet som idag framförallt täcks av privata aktörer. Inte minst för att säkerställa tillväxtprogrammets mål om valfrihet i boendeform och kostnadsnivå, ägardirektivens formulering om att tillgodose olika kunders behov av boende samt nationella riktlinjer om en väl fungerande konkurrens i bygg och fastighetssektorn.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Se över och uppdatera bostadsförsörjningsprogrammet innan mandatperiodens slut i enlighet med gällande föreskrifter.
- Framgent sträva efter att i större utsträckning följa de konkreta tillväxt- och byggnationsmål som formulerats i de nationella och regionala riktlinjerna för att bättre kunna möta upp befintligt och kommande tillväxt- och byggnationsbehov samt också beakta rådande brist på hyresrätter. För att få fram ett aktuellt underlag rekommenderar vi att en analys genomförs i syfte att sondera det reella behovet av bostäder.
- Säkerställa att bostadsförsörjningen av särskilt utsatta grupper lyfts fram i samtliga styrande dokument som berör frågan om bostadsförsörjning.
- Etablera en formell struktur för samverkan mellan kommunstyrelsen och Alingsåshem AB.

2 Inledning/bakgrund

Vi har revisorerna i Alingsås kommun fått i uppdrag att granska kommunens bostadsförsörjning.

Bra bostäder är bland de grundläggande faktorer som har en inverkan på kommunernas tillväxt och välfärd. Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen är reglerat i lag, där varje kommun har till uppgift att planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla kommuninvånare, att leva i goda bostäder. Ytterligare ansvar som åläggs kommunerna är att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjer för bostadsförsörjning ska enligt lag fastställas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod (Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, 1§).

Till sin hjälp har kommunerna länsstyrelsen som rådgivande myndighet som i sin tur har Boverket som stödjande myndighet. Strategiska dokument i form av riktlinjer och planering för bostadsförsörjningen har en avgörande betydelse för såväl som för ekonomisk och invånartillväxt som för kommunmedborgarnas välfärd och trivsel.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningens huvudsyfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av kommunens bostadsförsörjning.

Inom ramen för syftet ska följande frågor besvaras:

- Hur ser dagens bostadssituation ut?
- Finns det någon balans mellan utbud och efterfrågan?
- Finns det antagna handlingsplan, riktlinjer och strategier för kommunens bostadsförsörjning?
- Har kommunen tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen?
- Hur tas hänsyn till särskilt utsatta grupper i kommunens arbete med bostadsförsörjning?
- Finns det ett samspel mellan kommunens och bostadsbolagets, (AB Alingsåshem), strategier?
- Hur stämmer kommunens mål och strategi för att växa, överens med tillgången på bostäder?
- Har kommunen tillräcklig beredskap för tillväxt/fler bostäder?
- Hur ser fördelningen ut inom Alingsås kommuns bostadsbestånd vad gäller olika upplåtelseformer? (hyresrätt, bostadsrätt, äganderätt)
- Av den totala nyproduktionen de senaste fem åren, hur stor andel har varit hyresrätter, bostadsrätter och äganderätter?
- Vilket engagemang visar privata aktörer?

2.2 Avgränsningar

Granskningen avser kommunstyrelsen

2.3 Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma om rutinerna/verksamheten uppfyller:

- Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, 2000:1383
- Boverkets riktlinjer och rekommendationer
- Kommunfullmäktiges riktlinjer för bostadsförsörjning

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av relevanta dokument. Det har även genomförts intervjuer/avstämningar med;

- Kommunstyrelsens presidium (Ordförande och vice ordförande)
- Kommundirektör
- Infrastrukturstrateg och samordnare strategisk samhällsplanering
- Enhetschef beroendestöd
- VD Alingsåshem AB

Rapporten har faktakontrollerats av kommundirektören, enhetschef beroendestöd socialförvaltningen och economichef tillika vice VD Alingsåshem AB.

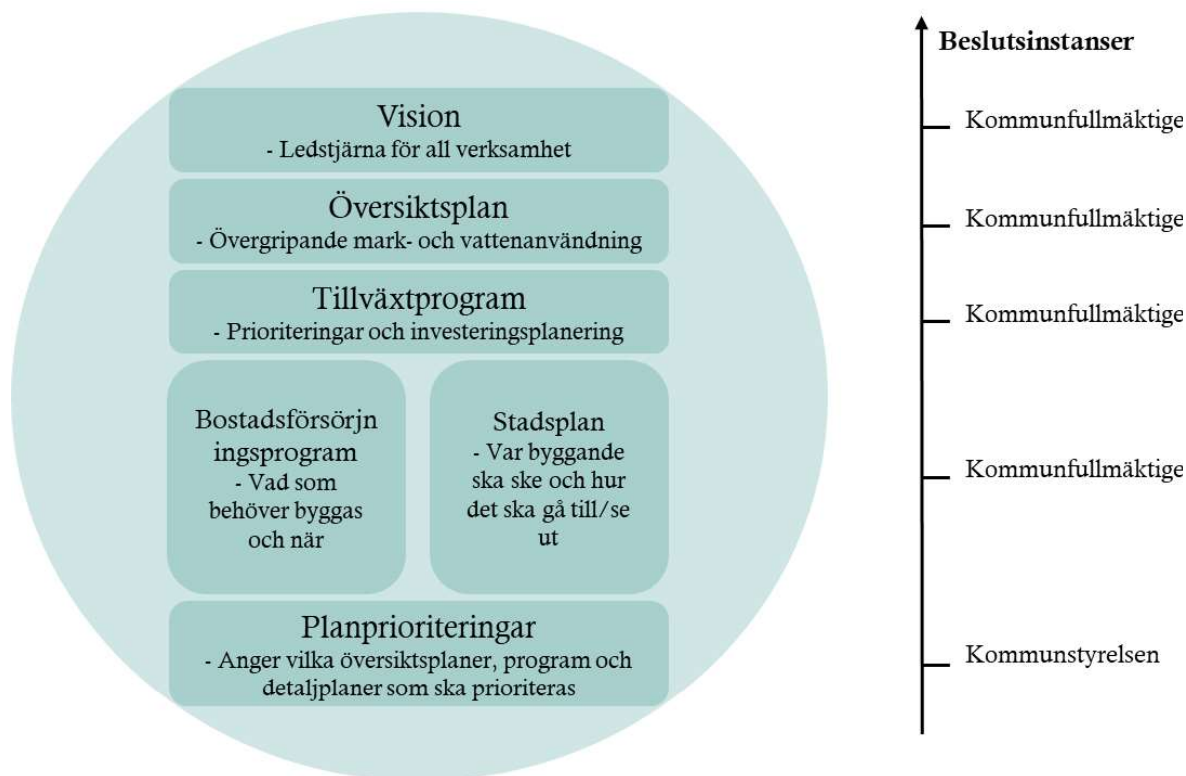
3 Resultat av granskningen

3.1 Riktlinjer och styrdokument

lakttagelser

Varje kommun ska, enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, etablera riktlinjer för kommunens bostadsförsörjning. 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.

I Alingsås kommun styrs arbetet med bostadsförsörjning i huvudsak genom kommunens tillväxt- och bostadsförsörjningsprogram. Dessa program grundar sig i dels kommunens vision, dels dess översiktsplan. Kommunen har i sitt bostadsförsörjningsprogram illustrerat denna strategiska kedja, varav vi har tagit fram en uppdaterad sådan med bakgrund i utförda intervjuer. Den uppdaterade strategiska kedjan ser ut enligt följande:



Bostadsförsörjningsprogrammet är, som illustrerat ovan, att betrakta som en konkretisering av visionen, översiktsplanen samt tillväxtprogrammet och som en del av samma strategiska kedja. Frågan om kommunens bostadsförsörjning bearbetas sedan ytterligare genom framtagandet av planprioriteringar som i huvudsak grundar sig i översiktsplan och tillväxtprogrammet. I planprioriteringarna förtydligar kommunen sin viljeriktning ytterligare vad gäller bostadsförsörjningen, och anger vilka översiktsplaner, program och detaljplaner som kommunledningskontoret samt samhällsbyggnadskontoret ska starta eller arbeta vidare med under kommande år (se s.9).

Vid tid för granskningen anges att en ny s.k. "stadsplan" är under framtagande, som ämnar förtydliga och beskriva de tillväxtambitioner som finns med i kommunens senaste översiktsplan (2018) och tillväxtprogram (2021). Enligt en av de tjänstepersoner som varit delaktig i planens framtagande syftar denna till att komplettera bostadsförsörjningsplanen. Det uttrycks vid intervjuerna att om bostadsförsörjningsplanen fastställer vad som ska göras och när, fokuserar stadsplanen var byggandet ska ske och hur det ska gå till/se ut. Tanken är att detta ska ge tydligare vägledning till interna tillika externa parter vad gäller stadens och kommunens framtida tillväxt både vad gäller förtätning av stadsmiljön tillika bebyggelser i småhus- och villaområden. Hur detta reflekteras i den faktiska planen kan vi inte kommentera, då planen inte är färdigställd vid tid för granskningen.

Alingsås kommun

Granskning av kommunens bostadsförsörjning

KPMG AB

2022-06-19

Den kontinuerliga uppföljningen sker enligt granskningens intervjupersoner i huvudsak på tjänstemannanivå. Viss uppföljning görs emellertid i form av redovisning av vissa utvalda nyckeltal och av bl.a. befolkningsprognosen. Dessa går till styrelsen tillika fullmäktige, men ingen direkt koppling görs mellan dessa och programmen eller planerna.

Översiktsplan

Alingsås kommuns nuvarande översiktsplan antogs av Kommunfullmäktige den 31 oktober 2018, §182. Översiktsplanen innehåller ett avsnitt om bostäder under allmänna intressen där kommunens viljeinriktning vid planering beskrivs. Översiktsplanen beskriver även kommunens behov vad gäller bostadsmarknaden i stort, bebyggelsetryck, bebyggelsestruktur, tillgänglighetsanpassade bostäder, miljöanpassade hus, och mark för bostadsbyggande samt hur de kan tillgodose dessa behov. Detta med utgångspunkt i kommunens vision, målbilder samt diverse nationella samt regionala plandokument och strategier.

Tillväxtprogram

Tillväxtprogrammet för Alingsås kommun 2021–2030 är ett 10-årigt underlag för utbyggnadsstrategi och långsiktig planering som syftar till att möta den befolkningstillväxt som kommunen står inför. Detta på ett sätt som enligt kommun själv tillåter Alingsås att: **”utvecklas på ett hållbart sätt som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov”**, d.v.s. en hållbar befolkningstillväxt. Huvudinriktningen för utvecklingen inom de kommande tio åren utgår ifrån att:

- Minst 1000 bostäder ska skapas inom tillväxtprogrammets 10-årsperiod.
- Valfrihet i boendeform och kostnadsnivå ska finnas.
- Infrastruktur i form av vatten- och avloppsledningar, vägar och kollektivtrafik behöver byggas för att möta framtida behov.
- Mark för verksamheter ska göras tillgänglig. Med en ökande befolkning växer även attraktionskraften för kommunen att locka till sig verksamheter.
- Finansiering ska bland annat ske genom exploateringsvinster som är en central del i finansieringen av kommande investeringar.

Programmet innefattar ett antal planprogram för nya tillväxtområden.

Kommunfullmäktige beslutade under hösten 2017 att kommunstyrelsen ansvarar för den övergripande detaljplanebeställningen samt att säkerställa att framtagna detaljplaner är av strategisk betydelse för tillväxtprogrammet. Ansvaret har tidigare varit delat mellan kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden.

De områden som Alingsås kommun har planer på att utveckla är:

- Norra Stadsskogen – Totalt 350–450 bostäder av blandad bebyggelse inklusive diverse verksamhetslokaler för privat och offentlig service.
- Södra Stadsskogen – Bostäder av varierande upplåtelseform. Totalt cirka 500–600 bostäder.

Alingsås kommun

Granskning av kommunens bostadsförsörjning

KPMG AB

2022-06-19

- Mjörnstranden - Visionen med Mjörnstranden är att pröva möjlighet till exploatering av cirka 250–500 bostäder, marina, utveckling av campingområde samt restaurang med mera.
- Verksamhetsområde Norr - Inom området pågår framtagande av planprogram. Syftet med programmet är att utreda möjligheterna för utbyggnad av befintliga verksamhetsområden i Sävelund, Tokebacka och Bälunge. Estimerat antal bostäder finns ej framtaget.
- Sollebrunn - Ett planprogram tas fram vars syfte är att utreda möjligheterna för utbyggnad av bostäder och verksamheter i tätorten. Estimerat antal bostäder finns ej framtaget.
- Krangatans förlängning - Överflyttning av trafik från E20 till en ny förbindelse för minskat trafikflöde i Alingsås centrala delar.

Bostadsförsörjningsprogram

Bostadsförsörjningsprogrammet för Alingsås kommun 2017–2026 godkändes av fullmäktige den 31 maj 2017, §130. Genom bostadsförsörjningsprogrammet och dess riktlinjer visar Alingsås kommun på omfattningen av bostadsbehoven i kommunen samt hur dessa ska tillgodoses. Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning ska enligt första kapitlet i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar uppdateras under varje mandatperiod. Av utförda intervjuer framkommer att dagens bostadsförsörjningsprogram är något förlegat och i behov av en revidering. Detta ska enligt intervjuade tjänstepersoner och politiker vara klart innan slutet på nuvarande mandatperiod.

Riktlinjerna ska, enligt tidigare omnämnda lag, inkludera kommunens **mål** för bostadsbyggandet och bostadsbeståndets utveckling samt **beskrivningar av hur dessa mål ska uppnås**. Dessa mål redogörs i kapitlen "Kommunens övergripande mål för bostadsbyggande" samt "Kommunens operativa arbete för bostadsbyggande". Lagen kräver samtidigt att dessa mål tar hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Nationella och regionala mål, planer och program

I bostadsförsörjningsprogrammet utgår Alingsås kommun från följande nationella och regionala mål, planer och program:

- **Nationella mål, planer och program.** Det övergripande nationella målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet har som huvudsyfte att främja en god livsmiljö, god hushållning av resurser samt bostadsbyggande och ekonomisk tillväxt. Regeringens målsättning är att det fram till år 2020 ska byggas minst 250 000 nya bostäder i landet. De övergripande nationella målen bryts ner i fyra delmål i bostadsförsörjningsprogrammet, varav tre (bostadsmarknad, byggande, samhällsplanering) berör kommunens arbete.

Bostadsmarknad
En långsiktig väl fungerande bostadsmarknad där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som motsvarar behoven.
Byggande
Långsiktigt hållbara byggnadsverk ska uppföras.
Effektiva regelverk och andra styrmedel som utifrån ett livscykelperspektiv verkar för effektiv resurs- och energianvändning samt god inomhusmiljö i byggande och förvaltning.
En väl fungerande konkurrens i bygg och fastighetssektorn.
Samhällsplanering
En tydlig roll ska finnas för fysisk planering i arbetet för en hållbar utveckling av städer, tätorter och landsbygd.
Regelverket och andra styrmedel ska på bästa sätt tillgodose kraven på effektivitet samtidigt som rättssäkerhet och medborgerligt inflytande ska säkerställas.
Goda förutsättningar för byggande av bostäder och lokaler ska finnas. Etablering av företag och för annat samhällsbyggande ska tryggas tillsammans med en god livsmiljö.

- **Länsstyrelsens bostadsmarknadsanalys.** Länsstyrelsen i Västra Götaland bedömer i sin bostadsmarknadsanalys för 2016 att 78 000 bostäder behöver byggas till 2025. Utifrån länsstyrelsens befolkningstillväxtanalys bedömer länsstyrelsen att behovet av bostäder i länet kommer att vara fortsatt stort under samma tidsperiod som bostadsförsörjningsprogrammet behandlar.
- **Regionala mål, planer och program – Västra Götalandsregionen (VGR).** VGR har antagit två styrdokument som har betydelse för Alingsås kommuns bostadsförsörjning: *Vision Västra Götaland – Det goda livet* (2005), och *Västra Götaland 2020 – strategi för tillväxt och utveckling i Västra Götaland 2014–2020* (RUP) (2013). På vilket sätt dessa tas i beaktning i kommunens bostadsförsörjningsplanering framkommer inte.
- **Regionala mål, planer och program – Göteborgsregionens kommunalförbund (GR).** GR är utsett till regionplaneorgan enligt plan- och bygglagen. Förbundets senast beslutade överenskommelse, *Hållbar tillväxt – mål och strategier med fokus på regional struktur* (2013), har som övergripande mål att skapa en hållbar tillväxt och goda livsmöjligheter för Göteborgsregionens alla invånare. Som en förlängning av detta mål har följande delmål definierats:
 - Stimulera en fortsatt befolkningstillväxt och samtidigt ta vara på den möjligheter en fortsatt regionförstoring ger.

Alingsås kommun

Granskning av kommunens bostadsförsörjning

KPMG AB

2022-06-19

- Stärka de kvaliteter som gör att vi vill bo, leva och verka i Göteborgsregionen.
- Skapa en stark och långsiktigt hållbar regional struktur som utgår från storstadsområdets möjligheter.
- Utveckla en långsiktigt hållbar infrastruktur med en attraktiv kollektivtrafik.

Av utförda intervjuer med politik och profession framkommer att dessa nationella och regionala riktlinjer visserligen är styrande, men att de mål vad gäller befolkningstillväxt och byggnationstakt upplevs som något för ambitiösa. De nationella och regionala målen som sådana är satta högre än den tillväxtkapacitet som Alingsås kommun upplever att de är kapabla att hålla, för att säkerställa att kommunen växer på ett långsiktigt och hållbart sätt där god samhällsservice säkerställs. Kommunstyrelsen är därav medvetna om att de inte fullt ut kommer kunna uppnå dessa mål.

Nulägesförutsättningar – demografiska förutsättningar

Alingsås har idag inget formellt tillväxtmål vad gäller kommunens befolkningstillväxt. Ett sådant har funnits tidigare, med målet att Alingsås kommun ska ha en befolkning på 42 000 år 2019, en tillväxt på 1,5 procent årligen från 2017 och framåt. Av bostadsförsörjningsprogrammet framkommer att folkmängden förväntas öka med ca 1 procent per år (ca 430 individer årligen). I dialog med kommunstyrelsens presidium samt förvaltningsledning framkommer att målet idag snarare handlar om "hållbar tillväxt".

Kommunens allmännyttiga bostadsbolag

AB Alingsåshem¹ benämns i bostadsförsörjningsprogrammet som ett verktyg och en viktig part i kommunens arbete med att genomföra riktlinjerna för bostadsförsörjning.

Hänsyn till särskilda grupper i kommunens arbete med bostadsförsörjning

Bostadsförsörjningsprogrammet har ett avsnitt som rör bostadsbehovet för särskilda grupper. Det gäller exempelvis efterfrågan på lokaler för barnomsorg, vård, handel, bostäder och service. De särskilda grupperna som framhävs i programmet är äldre i behov av särskilda boendeformer, personer med funktionsnedsättningar, nyanlända samt bostadsletande ungdomar. Bland annat lyfts vikten av variation och flexibilitet i bostadsplaneringen som en del av att säkra bostadsförsörjningen åt dessa grupper. Där exempelvis LSS-gruppboenden kan integreras i "vanliga" flerfamiljshus, i områden med boenden bestående av olika prisklasser, upplåtelseformer och storlekar. Med ytterligare möjlighet att omvandla boenden och ändra dess funktion utefter rådande behov och omständigheter.

Kommunens övergripande mål för bostadsbyggande - Kommunens operativa arbete för bostadsbyggande

I kapitlet för kommunens operativa arbete för bostadsbyggande redovisas kartor och tabeller på beräknat bostadsbyggande utifrån detaljplaner som antagits perioden mellan 2015 – våren 2017, samt de detaljplaneprocesser som har angiven tidsplan enligt den strategiska planen. Dessa grundar sig i de ambitioner som är hämtade från

¹ Kommunens allmännyttiga bostadsbolag. Bolaget ägs till 100 procent av Alingsås kommun genom Fastighetskoncernen Alingsås Rådhus AB.

Alingsås kommun

Granskning av kommunens bostadsförsörjning

KPMG AB

2022-06-19

tillväxtplanen (2011–2020), vad gäller antal bostäder och i vilka områden som bostäderna ska byggas.

Planprioritering

Planprioriteringen 2021–2022 fastställdes av kommunstyrelsen i februari 2021 och har sin utgångspunkt framförallt i tillväxtprogrammet och översiktsplanen. Dessa uppdateras kontinuerligt, en till två gånger om året. Det är ett strategiskt planeringsdokument som anger vilka översiktsplaner, program och detaljplaner som kommunledningskontoret samt samhällsbyggnadskontoret ska starta eller arbeta vidare med under kommande år. Dokumentet tas upp årligen eller vid behov, för fastställande i kommunstyrelsen.

De övergripande bedömningsgrunderna för den fysiska planeringen är kommunens befolkningstillväxt och kommunens ambition att bemöta denna tillsammans med både näringslivet och kommunens egna bolag. Kommunen förtätas och målet är att säkerställa tillräckligt stora offentliga friytor och rekreationsområden såväl i lummig natur som vid strandlinjer. Därför studeras dessa frågor särskilt i varje enskild plan och i den strategiska planeringen.

I planprioriteringen listas sju olika strategiska planer. Kommunens tillväxtavdelning, under kommunledningskontoret (KLK), ansvarar för framtagandet av strategiska planer. De strategiska planerna anger mål, strategier och inriktning för den fysiska planeringen i kommunen, exempelvis översiktsplanen. Tre av dessa, Mjörnstranden, Verksamhetsområde Norr och Södra Stadsskogen lyfts i tillväxtprogrammet och redogjordes för tidigare i granskningen.

Även 52 detaljplaner redogörs för, av både utökat och standardförfarande, det vill säga dels planer som är av principiell beskaffenhet enligt Plan- och bygglagen (PBL), dels sådana som är förenliga med översiktsplanen men inte är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt är av stor betydelse. Detaljplanerna med utökat förfarande bereds av kommunstyrelsen och antas av kommunfullmäktige. Standardförfaranden bereds och antas av samhällsbyggnadsnämnden.

Samtliga strategiska tillika detaljplaner redogörs för i detaljs i planprioriteringsdokumentet. Planerna består av byggprojekt i både innerstan samt i småhus- och villaområden. Kommunens fokus på förtätning framkommer tydligt av dessa beskrivningar.

3.1.1 Kommentar och bedömning

Varje kommun ska, enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, etablera riktlinjer för kommunens bostadsförsörjning. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska i enlighet med Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Vidare fastställer lagstiftningen att vid förändrade förutsättningar för de antagna riktlinjerna, ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.

Dagens bostadsförsörjningsprogram antogs av fullmäktige 2017-05-31. Av granskningen framgår att fullmäktige inte har antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen under nuvarande mandatperiod.

Alingsås kommun

Granskning av kommunens bostadsförsörjning

KPMG AB

2022-06-19

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning ska minst innehålla följande delar:

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

Av granskningen framgår att nationella och regionala mål, omnämns explicit, i nästan alla dokument som berör kommunens bostadsförsörjning. I de fall där dessa inte lyfts fram explicit görs en implicit koppling genom att hänvisa till kommunens andra bostadsförsörjningsrelaterade dokument, som exempelvis bostadsförsörjningsplanen och tillväxtplanen. Granskningens intervjupersoner uppger att de nationella och regionala riktlinjerna är styrande men att kommunen medvetet ligger på en tillväxtnivå som är lägre än den som framhålls i riktlinjerna, då de anser att denna inte är i linje med kommunens mål vad gäller tillväxt och byggnationstakt.

Vi bedömer sammantaget att hänsyn tas till viss del, till framtagna nationella och regionala mål, där kommunen har medvetet valt att ligga på en lägre tillväxt- och byggnationstakt utifrån perspektivet "hållbar tillväxt". Som tidigare nämnts råder det en medvetenhet inom kommunstyrelsen att nationella och regionala målen inte kommer att uppnås fullt ut.

Vi bedömer att kommunstyrelsen utifrån befintligt och kommande tillväxt- och byggnationsbehov, bör framgent sträva efter att följa de konkreta tillväxt och byggnationsmål som formulerats i dessa riktlinjer i större utsträckning. Vi anser att en tillväxt- och byggnationstakt utifrån Alingsås kommuns konkreta behov kan gå hand i hand med en hållbar utveckling och tillväxt.

Av bostadsförsörjningsprogrammet samt intervjuerna framgår en förväntad befolkningsökning på ca 1 procent. Den faktiska befolkningsökningen under perioden 2017–2020 låg i snitt enligt statistik från SCB på ca 0,8%. Ökningen från 2020 till 2021 låg mer specifikt på ca 0,6 procent.

Därutöver finns i dagsläget ytterligare riktlinjer som är styrande för kommunens bostadsförsörjning, däribland översiktsplanen, tillväxtprogrammet och planprioriteringarna. Att planarbetet idag ligger på kommunstyrelsen istället för ett delat ansvar ser vi som positivt då det tydliggör både roller och ansvar för bostadsförsörjningsarbetet.

Vi bedömer således att det finns framtagna styrande dokument för kommunens bostadsförsörjning. Vidare, att dessa är att betrakta som i huvudsak ändamålsenliga.

Av granskningen framkommer att det finns en målsättning att revidera bostadsförsörjningsprogrammet innan mandatperiodens slut i enlighet med gällande föreskrifter. Utifrån att det är valår med ett stundande val, anser vi att revideringen borde ha skett tidigare.

3.2 Nuläge bostadssituationen

lakttagelser

Kommunens bostadsbestånd består av (i huvudsak) tre olika typer av upplåtelseformer: *bostadsrätter*, *hyresrätter* och *äganderätter*. Under 2020 bestod 17 procent av kommunens bostadsbestånd av bostadsrätter.

Alingsås kommun

Granskning av kommunens bostadsförsörjning

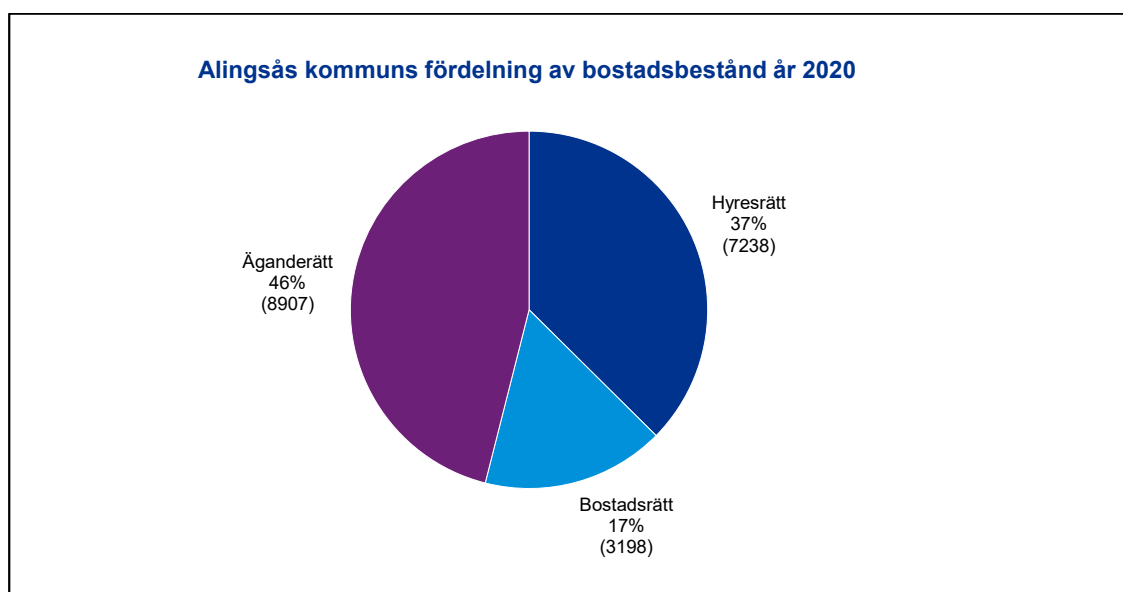
KPMG AB

2022-06-19

Bostadsrätter innefattar både nyttjanderätt till en lägenhet och en andel i den bostadsrättsförening som lägenheten ingår i.

7238 eller 37 procent av beståndet utgörs av hyresrätter. Den näst vanligaste upplåtelseformen i Alingsås kjo mmun. 3 400 av dessa ägs och förvaltas av Alingsåshem AB, som då äger 47 procent av kommunens hyresrätter. Detta innebär att Alingsåshem äger och förvaltar nästan 18 procent av Alingsås kommuns totala bostadsbestånd.

Figur 1: Alingsås kommuns fördelning av bostadsbestånd år 2020.



Hyresrätt innebär att individen, genom avtal med en hyresvärd, får bruka ett hus, en lägenheter eller delar av bostadens yta. Med hyresrätter avses såväl lägenheter ägda av en fastighetsägare som privata bostadsrätter, delar av bostäder eller äganderätter, så länge dessa hyrs ut till någon annan individ än den/de som äger bostaden.

Den största andelen av bostadsbeståndet utgjordes år 2020 av s.k. äganderätter. Denna upplåtelseform uppgick till närmare hälften av kommunens totala bostadsbestånd. Mer specifikt var 46 procent, motsvarande 8907 av kommunens totala bostadsbestånd äganderätter. Äganderätter är en typ av boendeform där köparen fullt ut äger bostaden och inte bara rätten att använda bostaden som för en bostadsrätt. Vanligtvis utgörs äganderätter av småhus, alltså en- eller tvåstadsbostadshus.

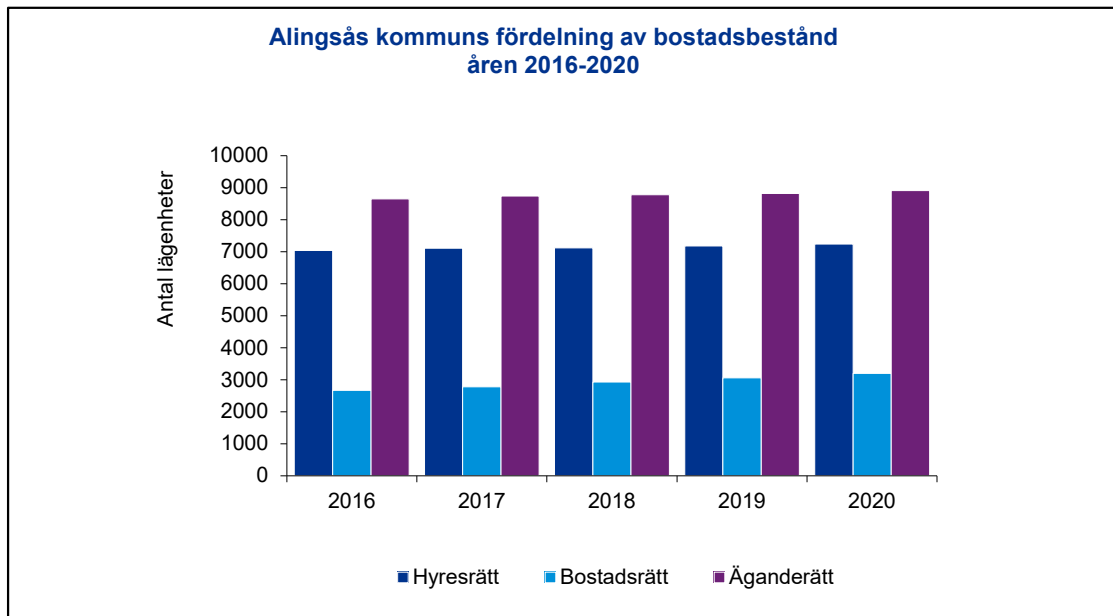
Alingsås kommun

Granskning av kommunens bostadsförsörjning

KPMG AB

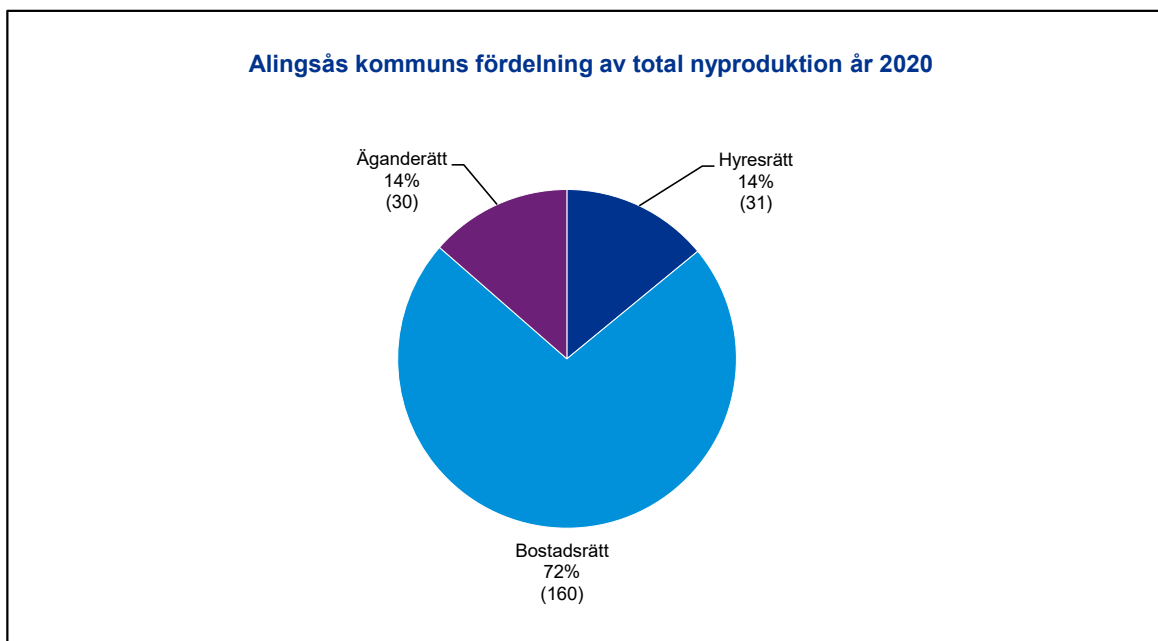
2022-06-19

Figur 2: Alingsås kommuns fördelning av bostadsbestånd åren 2016-2020.



Fördelningen av bostadsbestånden är förhållandevis oförändrad mellan åren 2016 och 2020. Detta innebär att inga större förändringar vad gäller fördelningen av bostadsbestånden kan observeras över tid. Äganderätter har under dessa år varit den mest frekvent förekommande upplåtelseformen, följt av hyresrätter. Den minst förekommande boendeformen under denna tidsperiod har varit bostadsrätter. Denna upplåtelseform är emellertid den som ökat mest under samma period.

Figur 3: Alingsås kommuns fördelning av total nyproduktion år 2020.



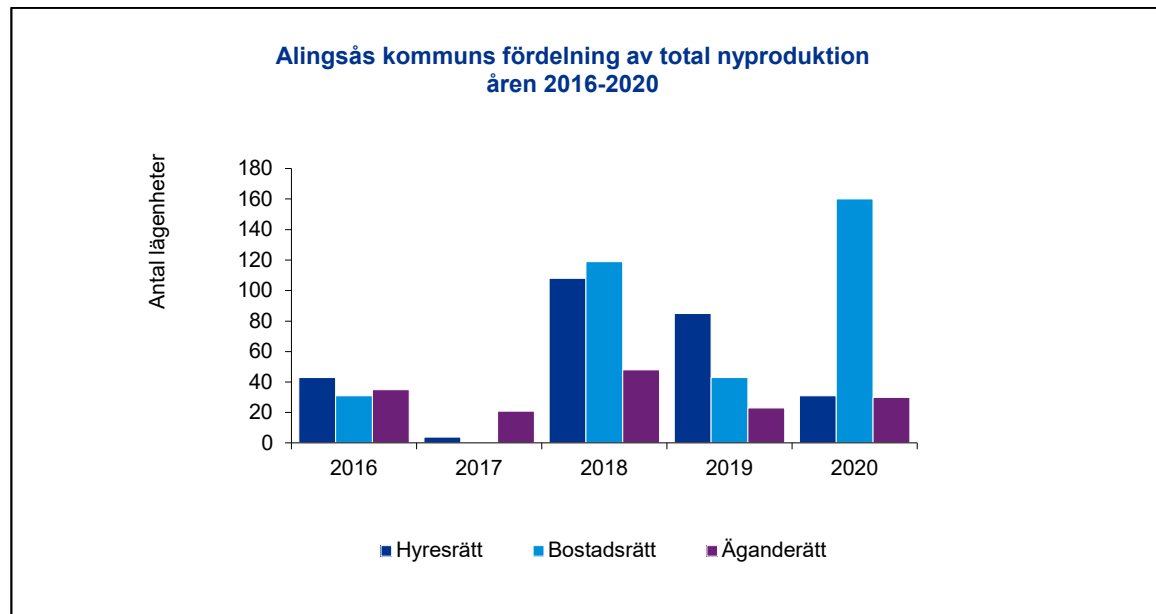
Alingsås kommun

Granskning av kommunens bostadsförsörjning

KPMG AB

2022-06-19

Figur 4: Alingsås kommuns fördelning av total nyproduktion åren 2016–2020.



Under 2020 bestod 72 procent av den totala nyproduktionen av bostadsrätter, vilket är en högre andel än nyproducerade äganderätter och hyresrätter för samma år. Antalet nyproduktioner av bostadsrätter uppgick år 2020 till totalt 160 stycken. Samtidigt kan vi se att nyproduktionen generellt sett har varit avsevärt högre för perioden 2018–2020 än för 2016–2017. En stor del av den här ökningen har varit inom dels hyresrätter (271 stycken, 35 procent under utvald tidsperiod), men framförallt bostadsrätter (357 stycken, 46 procent). Totalt har bostadsbeståndet ökat med 781 bostäder under perioden, varav 164 eller 20 procent byggts av Alingsåshem.

Trots att bostadsrätter idag utgör den lägsta andelen av Alingsås kommuns totala bostadsbestånd (se figur 1) är det den upplåtelseform som haft störst tillväxt under den utvalda tidsperioden. Samtidigt kan vi se att Alingsås kommun, under de senaste tolv månaderna, haft en kostnadsökning på bostadsrätter på omkring 26 procent². Ingen större förändring har skett vad gäller antalet nybyggnationer av äganderätter, som legat på en låg men stabil nivå under femårsperioden. Antal nybyggda hyresrätter minskade från 2018 och framåt men har, sett till hela femårsperioden, legat på en relativt hög nivå, strax efter bostadsrätter med lite under 100 färre byggda bostäder.

Flertalet intervjuade har påpekat att behov av lägenheter är störst bland dels äldre, pensionärer, som säljer sitt hus för att flytta in i en mer central och/eller en lägenhet som är mindre till ytan, dels yngre personer som letar efter sin första bostad. Behovet rör sig, framförallt om hyreslägenheter, den upplåtelseform som utgjorde 35 procent av nybyggnationen under den utvalda femårsperioden 2016–2020. Hyresrätter utgör samtidigt den näst största upplåtelseformen i Alingsås kommun.

² Enligt mäklarstatistik - <https://www.maklarstatistik.se/omrade/riket/vastra-gotalands-lan/alingsas/#/bostadsratter>

Alingsås kommun

Granskning av kommunens bostadsförsörjning

KPMG AB

2022-06-19

Vad gäller bostadsletande ungdomar framhåller de intervjuade från kommunen, Alingsåshems byggande av ungdomslägenheter som en del av att möta detta behov. Detta bekräftades också under intervju med Alingsåshem. Efterfrågan på dessa lägenheter uppges vara högt, och ungdomar är fortsatt en av de grupper i Alingsås som har svårast med att hitta bostad.

I de fall då ett byggprojekt ska genomföras på kommunägd mark kan kommunen, enligt granskningens intervjupersoner, styra vilken typ av upplåtelseform som får byggas av entreprenören. Detta gäller emellertid endast för de projekt som byggs på kommunägdmärk. Sådana byggprojekt som genomförs på annan mark, så som privat ägd mark, styrs istället genom framtagna detaljplaner. Dessa kan dock inte kräva att bostäder av en viss upplåtelseform byggs.

Av intervju med VD för Alingsåshem redogjordes omfattningen av bolagets bostadskö. I dagsläget står cirka 20 000 personer i kö hos Alingsåshem. Av Alingsåshems tidigare utförda enkätundersökning från 2017–2018, framgick att hälften av de som stod i bostadskön aktivt sökte lägenhet varav ytterligare en fjärdedel av de som aktivt letade lägenhet uppgav att de var i behov av en lägenhet omgående. Köen var vid enkät tillfället något kortare, ca 16 000 - 17 000 personer.

Översätts dessa i dagens kösiffror innebär det att ungefär 10 000 personer aktivt söker lägenhet och att 2 500 anser sig behöva lägenhet omgående. Ställt i relation till den totala nyproduktionen av bostäder under perioden 2016–2020 på 781 stycken (20 procent av Alingsåshem), återspeglar byggnationstakten inte fullt ut behovet av lägenheter i kommunen. Även om utgångspunkten är i den mindre gruppen på 2 500 individer, täcker femårsperioden endast 31 procent av efterfrågan. Detta givet att dessa 2 500 personer alla kan erhålla boende i samtliga tre upplåtelseformer och inte bara i hyresrätter.

Att utbudet på bostäder inte täcker efterfrågan, att det finns en slags "bostadsmismatchning", råder det enhällighet om bland de intervjuade. Samtidigt framhålls att det sällan rör sig om personer i akut behov av boende, det handlar snarare personer som "tvingas" bo kvar i den bostad de bor i just nu. Detta gäller för de som bor i kommunen redan såväl som för de som har planer på att flytta till Alingsås från andra kommuner. De grupper som det i huvudsak rör sig om är, som tidigare nämnts, ungdomar/unga vuxna och äldre.

Kommunens tillväxtstrategi grundar sig på målet om en tillväxt som är hållbar, där samhällsservice kan tillgodoses för samtliga kommuninvånare, samtidigt som Alingsås behåller sin unika identitet. Det uttrycks att tillväxt för tillväxtens skull inte har ett egenvärde. För att säkerställa en mer hållbar tillväxt har byggnationstakten lagts på en nivå som reflekterar tillväxtmålet snarare än den faktiska efterfrågan på lägenheter. Givet detta upplevs byggnationstakten vara i linje med tillväxtmålen.

Intervjuade för granskningen upplever därför att beredskapen till fortsatt tillväxt är förhållandevis god. Efterfrågan förväntas vara fortsatt hög, högre än utbudet på lägenheter, där samtliga lägenheter som byggs, köps eller hyrs ut. Det råder en konstant, nästan oelastisk, efterfrågan på boenden. Kommunen kan således, genom att reglera mängden detaljplaner, styra tillväxten i kommunen i linje med tillväxtmålet.

Detaljplanerna för framtida byggprojekt delges i bl.a. tillväxtprogrammet, bostadsförsörjningsplanen och planprioriteringarna. De intervjuade uppger trots detta

Alingsås kommun

Granskning av kommunens bostadsförsörjning

KPMG AB

2022-06-19

att visst arbete kvarstår och att kommunen har en något sämre framdrift i dagsläget då många projekt arbetas med samtidigt istället för att fokusera på färre och mer fokuserade projekt. Kommunen ligger därför lite back vad gäller vissa lokalförsörjningsfrågor så som förskolor och skolor. Samtidigt uppges detta inte vara något akut problem, framförallt inte i förhållande till andra närliggande kommuner där problemet kring skolplatser framhålls som allt större.

3.2.1 Kommentar och bedömning

Bostadsbeståndet i Alingsås kommun år 2020 bestod till 46 procent av äganderätter, 37 procent hyresrätter och 17 procent bostadsrätter. Trots att bostadsrätter idag är den upplåtelseform som utgör lägst andel av det totala bostadsbeståndet utgjorde bostadsrätter 46 procent av den totala nyproduktionen mellan 2016 och 2020. Minst ökning under samma tidsperiod var bland äganderätter. Hyresrätter utgjorde 35 procent av all nyproduktion under femårsperioden, samtidigt uppges hyresrätter vara den upplåtelseform där behovet upplevs vara störst i kommunen.

Bostadskön till kommunens allmännyttiga bostadsbolag, Alingsåshem, står idag på cirka 20 000 personer, varav 2 500 av dessa anges vara aktivt sökande och i behov av ett boende så snabbt som möjligt. Samtidigt har endast 781 bostäder (varav 271 hyresrätter) byggts totalt mellan 2016 och 2020, vilket täcker 31 procent av efterfrågan.

Störst var behovet hos yngre personer som trots satsningar på ungdomslägenheter fortsatt har svårt att flytta hemifrån och hitta sin första bostad och äldre som vill flytta till en mindre och/eller mer centralt belägen bostad.

Utbudet, så som det ser ut idag, matchar således inte efterfrågan. Vi bedömer därför att det idag inte råder balans mellan utbud och efterfrågan i Alingsås kommun.

Av granskningen framkommer att kommunen har valt att aktivt hålla nere utbudet av bostäder för att säkerställa att kommunen kan tillgodose att de som bor i, eller flyttar till Alingsås har tillgång till god samhällsservice samt för att säkerställa att Alingsås behåller sin unika identitet. Ett mål med "lagom" tillväxt är därför att döma som styrande i kommunens bostadsförsörjningsarbete, vilket i sin tur innebär att färre bostäder än vad som efterfrågas byggs. Samtidigt finns planer, som formulerade i bl.a. tillväxtprogrammet och bostadsförsörjningsplanen som på ett tydligt sätt lägger ut en bild av hur kommunen ska bemöta framtida tillväxt.

Vi bedömer att Alingsås kommun har mål och strategier för tillväxt som stämmer överens med tillgången på bostäder utifrån målet "lagom tillväxt". Vi bedömer dock att större hänsyn behöver tas till det faktiska behovet som råder idag samt kommande tillväxtbehov, där det idag inte råder balans mellan utbud och efterfrågan på bostäder. Därmed rekommenderar vi att kommunstyrelsen tillser att byggnationstakten i större utsträckning, närmar sig det faktiska behovet.

3.3 Särskilt utsatta grupper

lakttagelser

Socialtjänsten har, enligt socialtjänstlagens andra kapitel, det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Varje enskild individ är emellertid skyldig att i första hand försörja sig själv och sin familj, inom ramen för sin förmåga. Detta inkluderar ett ansvar för att ordna bostad. För att få rätt till bistånd krävs således att den sökande inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Det är endast när detta är fallet som socialtjänsten bär ansvaret för att säkerställa tak över huvudet för den enskilde kommuninvånaren.

För att säkerställa att socialtjänsten i Alingsås kommun kan tillgodose bostadsbehovet för de kommuninvånare som hamnat i en särskilt utsatt situation³ och inte kan ordna egen bostad har en lokalförsörjningsplan tagits fram. Denna lokalförsörjningsplan gäller för samtliga verksamheter (dvs. inte bara de verksamheter som arbetar med bostadslöshet) inom socialförvaltningen och utgör en del av kommunens övergripande lokalförsörjningsplan. Planen syftar till att ge en nulägesbeskrivning av förvaltningens lokaler samt visa på kommande behov inom förvaltningen. Framtagen lokalförsörjningsplan gäller för perioden 2021–2026 och ska revideras årligen. Med undantag för kapitlet "Hänsyn till särskilda grupper i kommunens arbete med bostadsförsörjning" i bostadsförsörjningsplanen, är detta det enda dokument där arbetet med bostadsförsörjningen av socialt utsatta i Alingsås kommun omnämns explicit.

I lokalförsörjningsplanen framkommer dels de förändringar som skett vad gäller förvaltningens lokalförsörjning under året (2021), dels identifierade behov framöver. Av de förändringar som redogörs framstår följande två vara varav av särskild relevans för granskningen:

- Skapandet av ett "Boendesocialt team" som ska hålla samman förvaltningens andrahandsuthyrning,
- Ett tilläggsavtal till samverkansavtalet med Alingsåshem AB (mer om avtalet under 3.4 Samverkan) där det egna beståndet av lägenheter som förvaltas av socialförvaltningen ökade.⁴

Två huvudsakliga behov/utmaningar har formulerats i lokalförsörjningsplanen. Dessa är:

- dels en brist på billiga hyresrätter för förvaltningens målgrupper, vilket leder till ökade kostnader genom tillfälligt boende,
- dels behovet av att säkra långsiktigt boende för dem som inte klarar av att bo i det ordinarie bostadsbeståndet.

Av utförd intervju med enhetschef på socialförvaltningen uppges det förstnämnda av dessa, ökade kostnader kring tillfälliga boenden på grund av avsaknad av billiga lägenheter, inte längre är att betrakta som en utmaning för kommunen.

³ Med anledning av ex. missbruk, psykiatrisk problematik eller våldsutsatthet.

⁴ Totalt tio lägenheter för akutbehov.

Alingsås kommun

Granskning av kommunens bostadsförsörjning

KPMG AB

2022-06-19

Socialförvaltningen har i dagsläget 59 andrahandskontrakt genom Alingsåshem samt ytterligare två kontrakt hos en privat fastighetsägare, till lägenheter som de i sin tur hyr ut till klienter i behov. Av intervjuerna framgår att Förvaltningen ansvarar för att tillgodose boende åt klienter på vård och omsorgsavdelningen. Omfattningen av dessa uthyrningar är emellertid liten och uppges under intervjun vara en kvarleva från när delar av deras verksamheter låg under samma förvaltning.

Bostadsförsörjning för utsatta grupper utgörs därutöver av i huvudsak det som socialförvaltningen valt att benämna ”**sociala kontrakt**”⁵ och s.k. ”övergångslägenheter” samt vid behov även jourlägenheter. Jourlägenheter möjliggör för tillfälliga placeringar av akut hemlösa⁶. Under 2021 beviljade Alingsås kommun tillfälligt akut boende via socialförvaltningen till totalt 26 individer. Därutöver finns det 12 personer i kommunen som fått skyddat boende under samma tidsperiod.

Ett socialt kontrakt innebär att en klient som är skriven hos socialtjänsten får förtur till en lägenhet trots att personen annars inte hade varit berättigad att söka lägenheten. Det sociala kontraktet går sedan, efter i genomsnitt 18 månader, över till ett förstahandskontrakt om allt har fungerat väl. Förvaltningen har tillgång till 28 sådana lägenheter årligen, enligt avtal med Alingsåshem, men det exakta antalet lägenheter kan variera över tid. Av tillgängliggjord statistik från Alingsåshem framkommer att socialförvaltningen har totalt 90 aktiva kontrakt med Alingsåshem i dagsläget.

När kommunen planerar för, och arbetar med marktilldelning och exploateringsavtal för privata bygg/fastighetsbolag uppger intervjupersoner att en klausul om sociala kontrakt kan lyftas in i detta. I praktiken innebär det att man kan kräva att ett visst antal lägenheter i byggnaden utgörs av sociala förturer, för att på så vis utöka beståndet.

Övergångslägenheterna används i de fall då klienten inte är berättigad socialt kontrakt, men trots detta är i behov av någon typ av stöd i anskaffandet av bostad. Dessa lägenheter fungerar som träningslägenheter där klienterna får stöd från en kommunanställd boendecoach. Klienten ges möjlighet att bo i lägenheten under sex månader med möjlighet till förlängning. Det framkommer under intervju med enhetschef på socialförvaltningen att majoriteten bor kvar i ungefär ett års tid. Dessa leder inte per definition till att klienten sedan får boende, men boendecoacherna kan emellertid agera referens åt klienterna vid behov.

Arbetet med att bemöta den andra utmaningen som lyfts fram i lokalförsörjningsplanen, att säkra långsiktigt boende för dem som inte klarar av att bo i det ordinarie bostadsbeståndet, uppges av flera intervjupersoner vara påbörjat. I dagsläget har kommunen varit tvungen att betala höga kostnader för att placera dessa på tillfälliga boenden, alternativt placera dessa i den lokal som förvaltningen tillfälligt hyr internt av kommunen. För att undvika detta planeras därför att 4 boendemoduler byggs som är separata från det redan existerande bostadsbeståndet. Dessa planeras byggas av Alingsåshem på beställning av socialförvaltningen som sedan hyr modulerna av dem. KS har godkänt förslaget som nu gått till samhällsbyggnadsnämnden som utför den

⁵ Ofta benämnt ”social förtur”.

⁶ Akut hemlöshet definieras enligt Socialstyrelsen som när ”en person är hänvisad till akutboende, härberge, jourboende, skyddat boende, eller sover utomhus eller i offentliga utrymmen. Detta inkluderar även hotell, camping, vandrarhem och husvagn.

Alingsås kommun

Granskning av kommunens bostadsförsörjning

KPMG AB

2022-06-19

slutgiltiga utredningen. Dessa boenden är av en mer långsiktig karaktär än övergångslägenheterna men är tänkta att fylla en liknande funktion, där klienterna med tiden ska gå vidare till ett eget boende.

Socialförvaltningen har idag (2022-01-26) 59 individer med långsiktiga boendekontrakt via socialförvaltningen. Under 2021 beviljades sex personer boendestöd utifrån sitt missbruk och 111 personer utifrån socialpsykiska problem. Boendestöd är sådant stöd som en person får för att "klara sig i vardagen" och innefattar exempelvis hjälp med att betala räkningar, planera matinköp, tvättning m.m.

Vad gäller samtliga bestånd som socialförvaltningen är berättigad till enligt överenskommelse med Alingsåshem, så framkommer det i dialog med VD:n för bolaget, att vid behov av utökning av bostäder så regleras det bl.a. genom en revidering av samverkansavtalet.

3.3.1 Kommentar och bedömning

Socialtjänsten och i förlängningen kommunen har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver, detta inkluderar tak över huvudet. Alingsås kommuns omfattande arbete med att förstärka redan existerande boendeinsatser, tillika med att skapa nya former av stöd, tyder på att kommunen tar problemet med hemlöshet bland socialt utsatta på allvar. Lokalförsörjningsplanens fokus på denna grupp förstärker detta ytterligare. Vi bedömer socialnämndens arbete vad avser socialt utsatta grupper som positivt.

Vi noterar att utsatta grupper saknas i majoriteten av kommunens bostadsförsörjningsdokument, med undantag för bostadsförsörjningsplanen där dessa omnämns, om än väldigt kortfattat. Detta bör ses över och revideras.

3.4 Samverkan

Iakttagelser

AB Alingsåshem

Ändamålet med bolagets verksamhet styrs bl.a. av fullmäktige beslutade ägardirektiv (KF 2019-05-13, §86) och bolagsordning (KF 2017-02-22, §51). Alingsåshem står enligt kommunallagens 6e kapitel under uppsikt av kommunstyrelsen.

Av dessa framkommer att ändamålet med bolagets verksamhet är att, i allmännyttigt syfte och med iakttagande av lokaliseringsprincipen, främja bostadsförsörjningen inom Alingsås kommun. Ägardirektivet förtydligar ändamålet ytterligare. Av ägardirektiven framkommer att Alingsåshem ska bidra till kommunens tillväxt genom att tillgodose olika kunders behov av boende. Bolaget ska därutöver vara en partner till kommunen i att fortsatt utveckla kommunens naturliga sociala nätverk samt på egen hand och i samverkan med andra aktörer möjliggöra att det byggs fler bostäder i Alingsås kommun.

Av intervju med VD för bolaget, framkommer att kommunkoncernens låneram upplevs som hämmande för Alingsåshem möjligheter till bostadsbyggande då det begränsar bolagets finansieringsmöjligheter och tvingar dem till att finansiera samtliga

Alingsås kommun

Granskning av kommunens bostadsförsörjning

KPMG AB

2022-06-19

byggnadsprojekt med egna medel. VD för bolaget uttrycker att hade dessa restriktioner inte funnits hade bolaget, givet dess goda ekonomi, haft större finansieringsutrymme. Som det ser ut idag upplever bolaget att allmännyttan har sämre förutsättningar än privata bolag på marknaden. Vid granskningstillfället låg fastställd låneram på fyra miljarder kronor. Kommunfullmäktige tog 2022-05-25 beslut om att utöka ramen med ytterligare en miljard kronor till totalt fem miljarder kronor (KF 2022-05-25 §121). I samband med faktakontrollen framkommer enligt ekonomichef tillika vice VD, att trots utökad låneram, upplever bolaget att problemen kvarstår med ett begränsat finansieringsutrymme.

Bolaget uppges tidvis ha varit mer eller mindre mottagliga till ägarstyrning och ägaren (kommunen) uppges ha varit olika intresserade av styrning. Den samverkan som sker mellan Alingsåshem och Alingsås kommun idag framhålls av flertalet intervjupersoner fungera bättre än vad den gjort tidigare.

Samverkan sker i huvudsak genom diverse dialogforum. Däribland presidieträffar mellan kommunstyrelsens och Alingsåshems presidier. Under dessa möten diskuteras frågor som är av vikt för bolaget och dess relation till kommunen samt diverse projekt som bolaget genomför eller planerar att genomföra. Det uttrycks att Alingsåshem inte har involverats som remissinstans vid framtagandet av kommunens diverse bostadsförsörjningsrelaterade styrdokument. Just behovet av att släppa in bolaget mer i kommunens planeringsprocesser framhålls i intervju med både tjänstepersoner i kommunen och med bolaget.

Ett samverkansavtal har dock slutits mellan socialförvaltningen och Alingsåshem som befäster bolagets sociala ansvar gentemot bostadslösa i kommunen. Avtalet etablerar rutiner vad gäller samverkan mellan bolaget och socialförvaltningen i frågor som rör bostadsförsörjningen av kommunens bostadslösa och innefattar bl.a. formuleringar kring antalet lägenheter som tillgängliggjorts socialförvaltningen, samt vad som ska ske om en boende som hänvisats av förvaltningen inte längre anses kunna stanna kvar. Till detta finns ett tilläggsavtal som ytterligare reglerar antalet tillgängliggjorda lägenheter. Av avtalet framkommer vidare att antalet lägenheter kan omförhandlas om omflyttningen inom Alingsåshems bestånd ändras alternativt om beståndet som sådant förändras. Vid datumet för samverkansavtalets godkännande (2016-09-05) hade socialförvaltningen tillgång till 26 s.k. sociala förturer, idag rör det sig om 28 lägenheter.

Privata aktörer

Den samverkan som sker mellan privata aktörer, framförallt privata bygg- och fastighetsbolag, och kommunen sker i huvudsak i samband med byggprocessen. I samband med exempelvis markupplåtelse, exploaterings- och/eller planprocessen. Utöver detta är dialogen mellan kommunen och de externa aktörerna begränsad. I samband med granskningen framkommer att detta beror delvis på mängden små till medelstora aktörer. Detta innebär att det i praktiken blir svårt att nå ut till samtliga bolag. Kommunens näringslivsforum samt nyligen införskaffade medlemskap i fastighetsägareföreningen förväntas förstärka denna dialog något.

Privata aktörer, likt Alingsåshem, samverkar med socialförvaltningen vad gäller bostadsförsörjningen av särskilt utsatta grupper i kommunen. I praktiken är denna samverkan förhållandevis liten då det i dagsläget rör sig om två andrahandskontrakt. Genom att lyfta in vissa klausuler i marktilldelnings- och exploateringsavtalen kan

Alingsås kommun

Granskning av kommunens bostadsförsörjning

KPMG AB

2022-06-19

kommunen påverka antalet tillgängjorda lägenheter i privata bolags nyproduktion. För att på så vis öka beståndet. Detta gäller för boenden av typen "sociala kontrakt" där den boende, efter en viss tid, ges möjlighet att ta över kontraktet från kommunen. I dagsläget upplevs socialförvaltningens tillgängliggjorda bestånd emellertid som tillräckligt.

3.4.1 **Kommentar och bedömning**

Den samverkan som sker idag mellan kommunen och Alingsåshem framstår som i allt väsentligt mer välfungerande och samspelt än tidigare, även om visst förbättringsarbete går att identifiera. Trots att det finns ett bättre samspel mellan parterna idag saknas fortfarande mer formella strukturer som säkerställer att samverkan, oavsett omfattningen av intresse/engagemang från kommunen och Alingsåshem, tillåts fortlöpa på ett strukturerat och långsiktigt sätt. Att Alingsåshem tas med som remissinstans vid framtagandet av framtida styrande dokument som berör kommunens bostadsförsörjning ser vi också som en möjlig positiv förändring.

Kommunen har, som ägare av Alingsåshem, större inflytande över den nyproduktion som bolaget bygger. Givet bristen på hyresrätter och nuvarande trender vad gäller nyproduktionens upplåtelseformer, som tycks premiera bostadsrätter över hyresrätter, kan en ökning kring upprättandet av hyresrätter från Alingsåshem ses som ett effektivt komplement till det bostadsbehovet som idag framförallt täcks av privata aktörer. Inte minst för att säkerställa tillväxtprogrammets mål om valfrihet i boendeform och kostnadsnivå, ägardirektivens formulering om att tillgodose olika kunders behov av boende samt nationella riktlinjer om en väl fungerande konkurrens i bygg och fastighetssektorn.

Samverkan mellan Alingsås kommun och andra privata aktörer är begränsad, med undantag för den samverkan som sker i samband med byggprocessen. Det arbete som påbörjats för att stärka dialogen mellan privata bostads- och fastighetsbolag genom bl.a. fastighetsägareföreningen ser vi emellertid som ett steg i rätt riktning. Trots det förhållandevis svala engagemanget från privata aktörer framhålls inte avsaknaden av en omfattande samverkan som ett kännbart problem av granskningens intervjupersoner.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen har en delvis ändamålsenlig styrning och uppföljning av kommunens bostadsförsörjning.

Varje kommun ska, enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, etablera riktlinjer för kommunens bostadsförsörjning. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska i enlighet med Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Av granskningen framgår att fullmäktige inte har antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen under nuvarande mandatperiod men att det finns en målsättning att revidera bostadsförsörjningsprogrammet innan mandatperiodens slut i enlighet med gällande föreskrifter.

Vi bedömer att det finns framtagna styrande dokument för kommunens bostadsförsörjning. Vidare, att dessa är att betrakta som i huvudsak ändamålsenliga.

Hänsyn tas till viss del, till framtagna nationella och regionala mål, där kommunen har medvetet valt att ligga på en lägre tillväxt- och byggnationstakt utifrån perspektivet "hållbar tillväxt". Vi bedömer att kommunstyrelsen utifrån befintligt och kommande tillväxt- och byggnationsbehov, bör framgent sträva efter att följa de konkreta tillväxt och byggnationsmål som formulerats i dessa riktlinjer, i större utsträckning. Vi anser att en tillväxt- och byggnationstakt utifrån Alingsås kommuns konkreta behov kan gå hand i hand med en hållbar utveckling och tillväxt.

Bostadsbeståndet i Alingsås kommun år 2020 bestod till 46 procent av äganderätter, 37 procent hyresrätter och 17 procent bostadsrätter. Trots att bostadsrätter idag är den upplåtelseform som utgör lägst andel av det totala bostadsbeståndet utgjorde bostadsrätter 46 procent av den totala nyproduktionen mellan 2016 och 2020. Hyresrätter utgjorde 35 procent av all nyproduktion under femårsperioden, samtidigt uppges hyresrätter vara den upplåtelseform där behovet upplevs vara störst i kommunen.

Bostadskön till kommunens allmännyttiga bostadsbolag, Alingsåshem, står idag på cirka 20 000 personer, varav **2 500** av dessa anges vara aktivt sökande och i behov av ett boende så snabbt som möjligt. Samtidigt har endast **781** bostäder (varav 271 hyresrätter) byggts totalt mellan 2016 och 2020, vilket täcker **31 procent** av efterfrågan. Utbudet, så som det ser ut idag, matchar således inte efterfrågan **eller behov**. Vi bedömer därför att det idag inte råder balans mellan utbud och efterfrågan i Alingsås kommun.

Vi bedömer att Alingsås kommun har mål och strategier för tillväxt som stämmer överens med tillgången på bostäder utifrån målet "lagom tillväxt". Vi bedömer dock att större hänsyn behöver tas till det faktiska behovet som råder idag samt kommande tillväxtbehov. **Av granskningen framkommer att behovet av lägenheter är störst bland äldre, pensionärer och yngre personer som letar efter sin första bostad. Behovet rör sig, framförallt om hyreslägenheter. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att genomföra en aktuell analys i syfte att sondera det reella behovet, för att i nästa steg kunna tillse att byggnationstakten närmar sig det faktiska behovet.**

Alingsås kommuns omfattande arbete med att förstärka redan existerande boendeinsatser, tillika med att skapa nya former av stöd, tyder på att kommunen tar

Alingsås kommun

Granskning av kommunens bostadsförsörjning

KPMG AB

2022-06-19

problemet med hemlöshet bland socialt utsatta, på allvar. Lokalförsörjningsplanens fokus på denna grupp förstärker detta ytterligare.

Vi bedömer socialnämndens arbete vad avser socialt utsatta grupper som positivt. Vi noterar emellertid att utsatta grupper saknas i majoriteten av kommunens bostadsförsörjningsdokument, med undantag för bostadsförsörjningsplanen där dessa omnämns, om än väldigt kortfattat. Detta bör ses över och revideras.

Givet bristen på hyresrätter och nuvarande trender vad gäller nyproduktionens upplåtelseformer, som tycks premiera bostadsrätter över hyresrätter, kan en ökning kring upprättandet av hyresrätter från Alingsåshem ses som ett effektivt komplement till det bostadsbehovet som idag framförallt täcks av privata aktörer. Inte minst för att säkerställa tillväxtprogrammets mål om *valfrihet i boendeform och kostnadsnivå*, ägardirektivens formulering om att *tillgodose olika kunders behov av boende* samt nationella riktlinjer om en *väl fungerande konkurrens* i bygg och fastighetssektorn.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Se över och uppdatera bostadsförsörjningsprogrammet innan mandatperiodens slut i enlighet med gällande föreskrifter.
- Framgent sträva efter att i större utsträckning följa de konkreta tillväxt- och byggnationsmål som formulerats i de nationella och regionala riktlinjerna för att bättre kunna möta upp befintligt och kommande tillväxt- och byggnationsbehov samt också beakta rådande brist på hyresrätter. För att få fram ett aktuellt underlag rekommenderar vi att en analys genomförs i syfte att sondera det reella behovet av bostäder.
- Säkerställa att bostadsförsörjningen av särskilt utsatta grupper lyfts fram i samtliga styrande dokument som berör frågan om bostadsförsörjning.
- Etablera en formell struktur för samverkan mellan kommunstyrelsen och Alingsåshem AB.



Alingsås kommun
Granskning av kommunens bostadsförsörjning
KPMG AB
2022-06-19

Datum som ovan

KPMG AB

Viktor Tagesson
Kommunal revisor

Viktoria Bernstam
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.