

**Andersson Karin**  
revisionschef  
Tel. 0470-410 62

## Granskning av genomförandet av kommunens bostadsförsörjningsprogram

### Sammanfattning och rekommendationer

Kommunrevisionen har granskat hur riktlinjer och handlingsplan för bostadsförsörjningen i Växjö kommun fungerar i praktiken. *Sammanfattningsvis bedömer vi att bostadsförsörjningen delvis fungerar på ett tillfredsställande sätt. För de kommuninvånare som inte har ekonomiska möjligheter att betala nyproduktionspris/-hyra eller har särskilda behov är det svårt att skaffa en passande bostad.* Det är kommunstyrelsen som svarar för ledning och samordning av arbetet med bostadsförsörjningen i kommunkoncernen. Nedan följer några rekommendationer i syfte att förbättra arbetet.

### Öka kvaliteten i bostadsprognosen

Träffsäkerheten i prognosen över produktionen av nya bostäder är låg när det gäller färdigställandetidpunkt. När det gäller produktionsvolymen kan den påverkas om konjunkturen förändras. Signaler om en förändrad konjunktur och effekterna på bostadsbyggandet bör fångas upp så tidigt som möjligt. *Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över metoden för att inhämta och tolka information från byggherrarna.*

De bostäder som nyproduceras idag har i stora drag liknande standard, utformning och pris oavsett upplåtelseform. Allas behov av bostad kan troligtvis inte lösas med hjälp av ännu mera av samma slag. Det behövs en större mångfald av bostäder, inte minst när det gäller priset/hyresnivån. *Vi rekommenderar att kommunstyrelsen belyser den potential för fler bostäder som kan finnas i det befintliga beståndet av fastigheter inklusive verksamhetsfastigheter i bostadsprognosen.*

### Utöka analysen av befolkningsutvecklingen

Planeringskontorets prognos över befolkningsutvecklingen visar på en fortsatt tillväxt. Det är flyttningsnettot som ger störst bidrag till befolkningsökningen under prognosperioden och största delen avser flyktinginvandring. Den stora andelen invandrare kan dels göra prognosen

för befolkningsutvecklingen mera osäker, dels påverka hur efterfrågan på bostäder ser ut. *Vi rekommenderar* att kommunstyrelsen breddar analysen av befolkningsutvecklingen till faktorer såsom inkomstutveckling, betalningsförmåga och utbildning.

### **Fördjupa analysen av bostadsbehovet**

Sverige förändras med urbanisering, ökad etnisk mångfald, fortsatt strukturomvandling på arbetsmarknaden och ökade inkomst- och förmögenhetsklyftor. Det kan innebära att behovet av bostäder ser annorlunda ut framöver jämfört med tidigare. Önskemålen om hur bostaden ska vara utformad och var den ska vara belägen kan också förändras. Behovet kan dessutom skilja sig från vad befolkningen vill eller kan efterfråga.

*Vi rekommenderar* kommunstyrelsen att fördjupa analysen av behovet av och efterfrågan på bostäder idag och på längre sikt. Marknaden bör delas in i för ändamålet meningsfulla segment för att analysen ska kunna fungera som beslutsunderlag för åtgärder. Det innebär att analysen bör visa om och i så fall för vilka grupper utbud och efterfrågan är i balans respektive för vilka det finns en brist på lämpliga bostäder.

### **Upprätta en handlingsplan och genomföra den**

Marknadskrafterna kan inte på egen hand tillgodose allas behov av bostad idag. Vår granskning visar att det är ett välkänt faktum hos kommunkoncernens politiker och tjänstepersoner. Med den tvärfunktionella bostadsförsörjningsgruppen och analysgruppen har kommunstyrelsen skaffat en organisation som kan ta fram en väl genomarbetad och förankrad handlingsplan som fyller i de luckor som finns i bostadsförsörjningen.

*Vi rekommenderar* kommunstyrelsen att säkerställa att grupperna har det mandat och de resurser som krävs för att gå till botten med hur behovet av bostäder ser ut på kort och lång sikt och vilka lösningar som kan finnas. Frågan om vad som är realistiskt för en kommun att åstadkomma på egen hand är viktig att ha med sig i arbetet.

## 1 Inledning

### 1.1 Bakgrund

Kommunen ska fastställa riktlinjer för planeringen av hur bostäder ska ordnas för invånarna enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Ett nytt beslut om riktlinjer ska tas av fullmäktige under varje mandatperiod.

Riktlinjerna ska minst innehålla följande uppgifter:

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

Växjö kommun har samlat sina riktlinjer i ett bostadsförsörjningsprogram.

Det tidigare bostadsförsörjningsprogrammet avsåg ursprungligen åren 2012-2015, men förlängdes till att omfatta även 2016. Planeringskontoret har följt upp programmet vid två tillfällen. Resultatet var inte tillfredsställande.

Planeringskontoret har på uppdrag av kommunstyrelsen tagit fram ett nytt bostadsförsörjningsprogram som antogs av fullmäktige 2017-03-21. En handlingsplan för att förbättra nyanlända flyktingars situation på bostadsmarknaden ska tas fram inom ramen för programmet.

En väl fungerande bostadsförsörjning för alla målgrupper är viktig för att kunna erbjuda arbetskraften hos växande företag och studenter en passande bostad, motverka tendenser till segregation och öka möjligheten till integration av nyanlända. Kommunrevisionen har i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat kommunens arbete med bostadsförsörjningen som ett område för granskning.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen är en fördjupad granskning med syftet att ge underlag till revisorernas bedömning av den interna kontrollen i bostadsförsörjningen.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor.

- Vilket underlag har kommunen för planeringen av bostadsförsörjningen?
- Finns det en sammanhängande styrkedja mellan fullmäktiges mål för bostäder, bostadsförsörjningsprogrammet, produktionsplaner och internbudgetar?
- Är styrningen av bostadsproduktionen effektiv, d.v.s. bidrar styrningen till en bostadsmarknad i balans med olika upplåtelseformer i olika prislägen för olika målgrupper i bostadsområdena?
- Om svaret på frågan ovan är nej, vilka är hindren för att åstadkomma en effektiv styrning?
- Finns det förslag på åtgärder för att undanröja hindren?
- Hur är tillgång och efterfrågan på hem för vård och boende (HVB-hem) eller liknande för barn och ungdomar inklusive ensamkommande flyktingbarn?
- Hur är kommunens beredskap för att skaffa boende till flyktingar och anhöriginvandrare?
- Hur är tillgång och efterfrågan på bostad för övriga grupper som av någon anledning inte kan skaffa bostad på egen hand?
- Sammanfattningsvis, säkerställer kommunstyrelsen att det finns en väl fungerande bostadsförsörjning i kommunen?

## 1.3 Avgränsning

Granskningen omfattar inte omsorgsnämnden.

#### **1.4 Revisionskriterier**

Information som är relevanta för granskningen finns framför allt i följande dokument:

- Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
- Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (Bosättningslagen)
- Riktlinjer för markanvisningar, optioner och exploateringsavtal i Växjö kommun
- Bostadsförsörjningsprogram för 2012-2015, förlängt till 2016
- Bostadsförsörjningsprogram 2017
- Befolkningsprognos från 2014 ff
- Bostadsprognos från 2015 ff
- Uppdraget att ta fram en handlingsplan för bostäder till nyanlända flyktingar, dnr 2015-00505, 2015-08-11
- Växjö kommuns årsredovisning för 2014 ff
- Växjö kommuns budget för 2017
- Kommunstyrelsens internbudget för 2017

I granskningen beaktas de delar som är relevanta i undersökningen av revisionsfrågorna.

#### **1.5 Metoder**

De metoder som använts i granskningen är dokumentanalys och intervjuer.

Intervjuer har under perioden oktober 2016 till maj 2017 genomförts med följande befattningshavare:

- Kommunstyrelsens förste vice ordförande
- Styrelseordförande i VKAB och ledamot i kommunstyrelsen med särskilt ansvar för bostads- och lokalförsörjningen
- Byggnadsnämndens ordförande och vice ordförande
- Planeringskontorets chef och gruppledaren för översiktlig planering
- Stadsbyggnadskontorets chef och planchef
- Förvaltningschef, avdelningschef Vuxna och två områdeschefer hos förvaltningen för arbete och välfärd
- VD, projektchef och ekonomichef hos Växjöbostäder AB
- VD, fastighetschef och marknadschef hos Vidingehem AB

Granskningen har varit föremål för faktakontroll av de intervjuade.

## 2 Styrkedjan för bostadsförsörjning

### 2.1 Befolkningsprognos

Befolkningsprognosen är central för kommunens planering av samhällsbyggnadsfrågor och den kommunala ekonomin. Planeringskontoret har ansvaret för prognosen och den senaste gäller för perioden 2017-2025.

En genomgång av befolkningsprognosen från och med 2014 visar att prognosen har hög träffsäkerhet. Folkmängden ökar med ca 1 100 personer per år. En större avvikelse uppstod dock för 2016, då befolkningen ökade med nästan 1 400 personer. Det är födelsenettet och framför allt invandringsnettot som bidrar till den positiva avvikelsen om drygt 300 personer.

Prognosen för de kommande åren framgår i tabellen nedan. Uppgifterna är hämtade från befolkningsprognosen 2017-2025 från planeringskontoret.

	2017	2018	2019	2020
Prognos	1 574	1 518	1 472	1 424

I prognosen för 2017 och de närmast följande åren har inflyttningen skrivits upp jämfört med tidigare prognoser. Bakom antagandet om ökad inflyttning finns en tanke om att fler bostäder kommer att färdigställas under perioden jämfört med det historiska genomsnittet och att tillgången på bostäder har en positiv effekt på antalet som flyttar till kommunen.

I befolkningsprognosen ingår asylsökanden som fått uppehållstillstånd. Merparten av de nyanlända som bosätter sig i Växjö kommun gör det på egen hand. För vissa nyanlända erbjuder Migrationsverket en anvisning om boende i Växjö kommun enligt ett system med kommuntal som infördes med bosättningslagen 2016. För Växjös del var kommuntalet 82 för 2016 och är 191 för 2017. Anhöriga till dessa personer kan tillkomma. Kommunen gör ingen särskild prognos över inflyttningen av nyanlända.

Statistik över förändringar i folkmängden publiceras varje månad och hittills under 2017 svarar invandringsnettot för den största delen av befolkningsökningen. Detta indikerar att bostadsförsörjningen för gruppen nyanlända fortsätter vara en viktig framtidsfråga för kommunen.

## 2.2 Prognos för bostadsproduktion

Planeringskontoret tar fram en bostadsprognos, d.v.s. en skattning av hur många bostäder som kommer att nyproduceras inom Växjö kommun de närmaste åren. Prognosen görs på våren och uppdateras på hösten.

Information till prognosen kommer från flera håll;

- Planeringskontoret kontaktar byggherrar för information om planerade projekt. Två av byggherrarna är Växjöbostäder och Vidingehem.
- Stadsbyggnadskontoret lämnar information fyra gånger per år om detaljplaner som kontoret arbetar med, färdiga men överklagade detaljplaner, samt om godkända ännu inte nyttjade detaljplaner. De senare bildar planreserven.
- De kommunala stadsutvecklingsprojekten, där medarbetare inom planeringskontoret är projektledare.

Kärnan i informationen är antalet bostäder, typ av bostäder (flerbostadshus, villa, radhus) och när de planeras att stå färdiga. I de fall projekten fått bygglov samlas också information om upplåtelseform in.

Kvaliteten på bostadsprognosen är god för prognosens första år, medan osäkerheten i skattningarna för åren därefter är betydande. I tabellen nedan redovisas prognosen som upprättades våren 2015. Uppgifterna om faktiskt färdigställda bostäder har hämtats från kommunens årsredovisningar.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prognos	457	906	1 563	1 739	1 082	1 003
Utfall	445	398				
<i>Varav ombyggda</i>	<i>3</i>	<i>90</i>				
<i>Avvikelse</i>	<i>-12</i>	<i>-508</i>				

Vid årsskiftet 2016/2017 motsvarar planreserven ca 2 000 bostäder.



## 2.2 Mål för bostadsproduktion

Fullmäktige har beslutat att det ska färdigställas 3 000 nya bostäder inklusive ombyggnation under perioden 2015-2018. Bakgrunden till att det blev just det antalet är inte känt i tjänstepersonorganisationen. Fullmäktige har också bestämt att det alltid ska finnas byggbar mark i Växjö stad och i de mindre orterna som motsvarar efterfrågan.

En annan indikation på hur stor fullmäktige anser att den årliga bostadsproduktionen bör vara är ett av inriktningsmålen i budgeten för 2017. Målet är att det ska finnas en planberedskap för att producera ca 500 bostäder i olika upplåtelseformer per år för att möta en årlig befolknings-tillväxt om ca 1 100 personer. När de faktiska befolkningsökningen är högre bör rimligtvis också planberedskapen räknas upp.

Förutom det konkreta målet för antalet bostäder innehåller kommunens budget för 2017 en rad ambitioner, som exempelvis:

- Boendesegregationsindex ska minska.
- Antalet villatomter ska öka.
- Detaljplanerna ska möjliggöra att en tredjedel av bostäderna som byggs är villor och radhus.
- Detaljplanerna ska ha en fördelning på 1/3 hyresrätter, 1/3 bostadsrätter och 1/3 äganderätt.
- Bostäder ska finnas för olika grupper och familjesituationer såsom enpersonshushåll, nyanlända, ungdomar och studenter.
- De kommunala bostadsbolagens bostadsproduktion ska till 20 % utgöras av ägarlägenheter.
- De kommunala bostadsbolagen ska fortsätta bygga bostäder i hög omfattning och med prisnivåer som ligger lågt, i ett nationellt perspektiv.

Notera, att byggnadsnämnden inte kan bestämma upplåtelseform i detaljplaner.

### **2.3 Måluppfyllelse för bostadsproduktion**

Hittills har 843 bostäder färdigställts under mätperioden. För 2017 och 2018 behöver drygt 1 000 bostäder färdigställas per år för att uppfylla målet. Stadsbyggnadskontoret gav drygt 1 100 startbesked under 2016 och antalet har fortsatt vara högt även under första tertialet 2017. Detta indikerar att produktionsmålet kan ligga inom räckhåll, men fortsatt osäkerhet råder om graden av måluppfyllelse.

I skrivande stund har inte alla mål eller ambitioner som nämns i avsnitt 2.2 kunnat tas omhand. Bostadsbyggande är en tidskrävande och komplex process med ett flertal aktörer involverade. Som exempel på detta uppger Växjöbostäder att man har mål för sin produktion som har kommunens budget som utgångspunkt. Ledtiderna är dock långa och det man försöker genomföra idag kan vara en målsättning eller idé som fullmäktige beslutade om för tre år sedan.

Kommunen ger sina två allmännyttiga bostadsbolag en viktig roll i bostadsförsörjningen. De ska ha en hög produktion till lägre kostnad än andra. I kommunens budget för 2017 ska bolagen tillsammans producera minst 200 lägenheter per år. I kommunstyrelsens internbudget för 2017 höjs ambitionen till att bolagen ska skaffa sig beredskap för att bygga 400 bostäder per år. Växjöbostäder ska genom att bygga bostadsrätter och ägarlägenheter i Araby bidra till att boendesegregationen i området minskar. Generella krav ställs på energilösningar, tillgänglighet och träbyggnad i all nyproduktion.

Företagsledningen i Vidingehem uppger vid vår intervju att de tror sig kunna uppfylla sin andel av det nya högre produktionsmålet. Det innebär att totalt 100 nya lägenheter ska byggas på förvaltningsorterna utanför Växjö stad fram till och med 2021. Under samma period ska ca 100 lägenheter byggas i staden.

Som stöd för måluppfyllelsen lämnas vid intervjun en detaljerad redogörelse för en rad tänkbara byggprojekt som kommit olika långt avseende detaljplan, bygglov och produktion. Ledningen betonar dock att projekten genomförs under förutsättning att det finns en efterfrågan av bostäder på de aktuella orterna.

Även Växjöbostäder strävar efter att nå det högre produktionsmålet. Enligt årsredovisningen för 2016 kommer bolaget att producera 480 lägenheter under 2017-2018. Prognosen för 2019 är ca 350 lägenheter. I kvarteret Alabastern totalrenoveras 211 lägenheter till 2018. Ägarlägenheter har byggts i två projekt hittills. I Växjöbostäders nyproduktion ingår 600

studentbostäder fram till 2018. De planerar för att målet ska infrias. Bolaget svarade för ca 50 % av det totala antalet färdigställda bostäder i kommunen under 2016.

Växjöbostäders ledning uppger precis som Vidingehem, att man måste vara vaksam på utvecklingen av efterfrågan på nyproducerade bostäder så att det inte uppstår en överproduktion.

Växjöbostäder uppger vidare att deras nuvarande markreserv motsvarar ca 900 lägenheter. Den nuvarande projektportföljen sträcker sig till år 2020. Att skaffa byggbar mark på platser där människor vill bo har högsta prioritet. Växjöbostäder och Vidingehem söker mark i attraktiva lägen på egen hand eller deltar i markanvisningstävlingar om kommunal mark i konkurrens med andra byggherrar.

Planeringskontoret fick i uppdrag av kommunstyrelsens arbetsutskott § 625/2016, dnr 2016-01079, att inventera möjlig mark att bygga på, att mark köps in om nödvändigt samt att i samråd med byggnadsnämnden säkerställa att det finns tomter och detaljplaner för byggande av såväl villor som hyresrätter och trygghetsboenden. I april 2017 redovisade planeringskontoret uppdraget. Uppdraget avser orter utanför Växjö stad, d.v.s. kommundelscentra och tätorter. Slutsatsen är att det finns ett stort utbud av byggklara tomter.

Produktionen av bostäder uppges i nuläget befinna sig nära kapacitetstaket i Växjö. Både Växjöbostäder och Vidingehem upphandlar bostadsprojekten som totalentreprenader på marknaden och det är hård konkurrens om entreprenörer. Vidingehem ser även en utmaning i att hitta medarbetare till den egna organisationen för bland annat projektledning.

När det gäller produktionskostnaderna har Vidingehem tankar på att använda en nybyggd fastighet i Gemla som ett typhus som kan uppföras även på andra platser i syfte att hålla nere produktionskostnaden. De jämförande exempel som ges från andra kommuner tyder på att bolaget lyckas bygga billigare än andra och ändå uppfylla kommunens krav avseende energi, tillgänglighet och träbyggnad.

Växjöbostäder uppger att de ständigt arbetar med att bygga prisvärda bostäder. För närvarande provar bolaget att bygga studentbostäder med hjälp av fabriksbyggda moduler. Tanken är att en ökad standardisering och fabriksliknande tillverkningsmetoder kan bidra till att hålla tillbaka produktionskostnaderna.

Det finns inga mål i kommunens budget som riktar sig direkt till bostäder för unga eller grupper med särskilda behov. Det bidrar till att bostadsbolagen inte prioriterar frågan i sitt planerings- och budgetarbete. Ett par förklaringar till det har förts fram vid våra intervjuer.

Den ena förklaringen är att behovet av bostad till de grupper som återfinns inom förvaltningen för arbete och välfärds ansvarsområde inte är tydliggjort. Vi har frågat förvaltningsledningen vilka deras klienter är och om deras bostadsbehov är klarlagt. Gruppen är heterogen och består av missbrukare, psykiskt sjuka, hemlösa, våldsutsatta kvinnor, utslängda ungdomar, personer med dubbeldiagnoser, stora barnfamiljer samt hushåll som tar emot försörjningsstöd. Storleken på gruppen varierar över tid och det är svårt att göra någon mera exakt prognos över bostadsbehovet.

Vi har tagit del av en utredning från 2014 om bostadssituationen för klienter hos det som i den tidigare förvaltningsorganisationen kallades avdelningen missbruksvård. De har stadigt över 300 klienter som i varierande grad har problem att hitta någonstans att bo. Vi har även tagit del av den bostadssociala statistik som Växjö Kommunföretag AB sammanställer. Där framgår bland annat att de kommunala bostadsbolagen har knappt 200 förstahandshyresavtal med arbete och välfärd vid utgången av 2016.

Den andra förklaringen är att gruppen inte ingår i den målgrupp som bostadsbolagens nyproduktion riktar sig till. Bolagen lyder under Allwill-lagen och måste agera affärsmässigt. Man bygger bostäder som innebär affärsmässighet för varje enskilt projekt och det medför att nyproducerade lägenheter endast kan efterfrågas av de med betalningsförmåga på respektive projekts hyresnivå. Det är låg rörlighet bland befintliga hyresgäster i det äldre beståndet av hyresfastigheter med lägre hyror. Det är främst helt nya hyresgäster som flyttar in i de nyproducerade lägenheterna.

## **2.4 Bostadsförsörjningsprogram**

Denna granskning omfattar de två senaste bostadsförsörjningsprogrammen som Växjö kommun tagit fram.

### **2.4.1 Bostadsförsörjningsprogrammet 2012-2016**

Det tidigare bostadsförsörjningsprogrammet avsåg ursprungligen åren 2012-2015, men förlängdes till att omfatta även 2016. I programmet finns en redogörelse för den förväntade befolkningsutvecklingen, förväntat bostadsbyggande samt kommunens planberedskap.

Programmet innehåller målsättningar som syftar till att kommunen ska kunna erbjuda invånarna ett varierat utbud av bostäder. Målsättningarna sammanfaller åtminstone delvis med fullmäktiges mål på området bygga och bo.

Kommunen anser att man har ett antal medel till sitt förfogande för att åstadkomma en väl fungerande bostadsförsörjning. Bland annat nämns kommunens egna innehav av byggbar mark, planmonopolet och de egna bostadsbolagen.

Med bostadsförsörjningsprogrammet sätter kommunen ett särskilt fokus på anskaffandet av lämpliga bostäder till fyra så kallade bostadssociala grupper; äldre, ungdomar, nyanlända och exkluderade. En handlingsplan med ett batteri av åtgärder för dessa grupper ingår i programmet.

Programmet har följts upp vid två tillfällen, 2013 och 2015. Det har visat sig vara svårt att genomföra de åtgärder som lyfts fram i handlingsplanen. Bland annat har den så kallade flyttkedjan från en begagnad lite billigare bostad till en nyproducerad dyrare bostad inte fungerat.

### **2.4.2 Bostadsförsörjningsprogrammet 2017**

I mars 2015 gav kommunstyrelsen planeringskontoret i uppdrag att ta fram ett nytt program. Efter ett omtag under 2016 var ett förslag färdigt för beslut i februari 2017. Fullmäktige godkände programmet i mars 2017.

Programmet innehåller riktlinjer för bostadsförsörjningen i form övergripande målsättningar och en beskrivning av hur kommunen avser att arbeta med bostadsförsörjningsfrågorna framöver. Det handlar både om organisation och process.

I 2 § bostadsförsörjningslagen beskrivs kraven på innehållet i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning. Vi applicerar kraven på Växjö kommuns nya riktlinjer med följande resultat.

**2 § punkt 1: Kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.**

På sidan 7 i riktlinjerna framgår att kommunen har två målsättningar;

1. Bostadsförsörjningen ska bidra till en hållbar samhällsutveckling.
2. Bostadsbyggandet ska motsvara efterfrågan.

På sidan 3, under rubriken Innehåll framgår att man också har målsättningen att *behovet av bostäder för grupper med särskilda behov ska tillgodoses*. Samtliga tre målsättningar upprepas i den tjänsteskrivelse som upprättats i ärendet, dnr KS 2015-00283. I tjänsteskrivelsen slås fast att dessa är kommunens långsiktiga övergripande målsättningar för bostadsförsörjningen.

Det framgår inte av lagtexten hur detaljerade kommunens mål ska vara. Vi anser att det kan vara tillräckligt att ange mål på övergripande nivå. Det är framför allt det första målet som ansluter till något av inriktningsmålen för målområdet Bygg och bo i budgeten för 2017

**2 § punkt 2: Kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål.**

Förslag och exempel på insatser förs fram i analysavsnittet i programmet. Tänkbara insatser för exempelvis grupper med särskilda behov är mera konkret formulerade jämfört med det tidigare programmet.

I analysavsnittet finns också förslag på åtgärder av mera generell karaktär för att möta bostadsbehovet hos en växande befolkning i stadsdelar och centralorter. Åtgärderna baseras på en beskrivning av den demografiska utvecklingen i olika åldersgrupper och bostadsprognosen.

**2 § punkt 3: Hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.**

I riktlinjerna berörs globala, nationella och regionala mål och/eller planer. Redogörelsen är mycket kortfattad och det framgår inte hur Växjö bostadsförsörjning bidrar till måluppfyllelsen, bara att den gör det.

I 2 § andra stycket framgår att uppgifterna ovan särskilt ska grundas på en analys av följande faktorer:

- Demografisk utveckling
- Efterfrågan på bostäder
- Bostadsbehovet för särskilda grupper
- Marknadsförutsättningarna

Det är tveksamt om den analys som presenteras i programmet uppfyller de tre sistnämnda kraven. Det presenteras ingen analys av behovet av bostäder i Växjö kommun på övergripande nivå eller för särskilda grupper. På sidan 10 i programmet konstateras att det råder allmän och betydande bostadsbrist med hänvisning till antalet som står i kö. Någon kvantifiering av antalet bostäder av olika kategorier som behövs för att nå balans mellan utbud och efterfrågan har inte gjorts.

När det gäller marknadsförutsättningarna framgår av statistiken hur många personer i olika åldrar som förväntas bo var de kommande åtta åren. Det är tveksamt om det räcker som beskrivning av marknadsförutsättningarna.

#### 2.4.3 Arbetsätt och handlingsplan

I de nya riktlinjerna för bostadsförsörjningen i Växjö kommun finns några viktiga nyheter jämfört med programmet för föregående mandatperiod.

- Bostadsförsörjningsprogrammet ska ha en *direkt koppling* till kommunkoncernens budget, planer och mål.
- En strategisk tvärfunktionell grupp av tjänstepersoner, *bostadsförsörjningsgruppen*, bildas. Där finns kommunchefen, planeringschefen, förvaltningscheferna för arbete och välfärd, omsorgsförvaltningen och stadsbyggnadskontoret, samt verkställande direktörerna för Växjöbostäder och Vidingehem. Gruppen har haft sitt första möte. Till sin hjälp har gruppen en *analysgrupp* bestående av utvalda mellanchefer.
- Bostadsförsörjningsgruppen ska ta fram en *handlingsplan* som visar vilka insatser som ska genomföras för att nå kommunens målsättningar. Handlingsplanen ska omfatta flera år men uppdateras varje år inför budgetarbetet.
- *Kommunstyrelsen ska godkänna handlingsplanen.*

Den tvärfunktionella gruppen och den från programmet fristående handlingsplanen med direkt koppling till budgetarbetet ökar möjligheten att varje år identifiera relevanta insatser som också får finansiering och blir genomförda. Analysgruppens möjligheter att göra fördjupade studier av enskilda frågeställningar eller olika gruppers bostadsbehov och hur behoven förändras över tid kommer att ha stor betydelse för kvaliteten på beslutsunderlaget till kommunstyrelsen, och därmed på graden av måluppfyllelse.

I våra diskussioner under granskningen har frågan om en mera sammanhållen planering av samhällslokaler och bostäder berörts. Dels finns en önskan om att tidigt i planeringen och marknadsföringen av nya bostäder få in lokaler för service som exempelvis förskola och skola i området. Dels en idé om att det kan finnas verksamhetslokaler som kan omvandlas till bostäder för nyanlända under etableringsperioden. Hittills har det inte funnits förutsättningar för en mera integrerad planering. Analysgruppen för bostadsförsörjningen har för avsikt att ta sig an frågan.



### 3 Revisionell bedömning

Vår bedömning utgår från revisionsfrågorna i avsnitt 1.2.

**Finns det en sammanhängande styrkedja mellan fullmäktiges mål för bostäder, bostadsförsörjningsprogrammet, produktionsplaner och internbudgetar?**

**Vår bedömning: Delvis.**

Planeringskontoret och stadsbyggnadskontoret är lyhörda för de politiska önskemålen i bostadsfrågor. Framför allt är det målen om planberedskap och volymmålet för antalet färdigställda bostäder som är i fokus. Vidingehem och Växjöbostäder planerar sina verksamheter för att nå de beslutade volymmålen. De uppfyller krav avseende energi, tillgänglighet och träbyggnad. De satsar alltmer resurser på bostadssociala frågor. Vi anser att det finns en fungerande styrkedja på nämnda områden.

Styrningen av bostadsförsörjningen för unga eller grupper med särskilda behov, såsom nyanlända och socialt utsatta, har inte fungerat. Det var tydligt redan i det förra bostadsförsörjningsprogrammet att det finns grupper i samhället som har svårt att skaffa bostad och/eller behålla en bostad. Den stora flyktinginvandringen under 2015 och bosättningslagen har ytterligare aktualiserat problemen. Hittills har bostadsförsörjningsprogrammet inte genomförts vilket vi tolkar som att dess styrande effekt varit låg.

**Är styrningen av bostadsproduktionen effektiv, d.v.s. bidrar styrningen till en bostadsmarknad i balans med olika upplåtelseformer i olika prislägen för olika målgrupper i bostadsområdena?**

**Vår bedömning: Delvis**

Vi konstaterar att bostadsmarknaden är en kommersiell marknad som fungerar på affärsmässiga grunder. Även de allmännyttiga företagen drivs utifrån affärsmässiga principer.

Marknaden erbjuder bostäder med hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt. Fler villatomter är ett prioriterat mål för kommunen. Den som vill och har möjlighet att hyra eller köpa en ny eller några år gammal bostad har ett bra utbud av bostäder med olika upplåtelseformer att välja bland.

Alla kommuninvånare har dock inte ekonomiska möjligheter att efterfråga nyproducerade bostäder. Det handlar om unga som studerar eller har

tillfälliga arbeten, nya svenskar som ska starta om sina liv, personer som är drabbade av sjukdom och/eller missbruk, personer i låglöneyrken, etc. De måste söka bostad i det redan befintliga beståndet som har en något lägre boendekostnad.

De som har en bostad som byggdes för några tiotals år sedan har ett relativt billigt boende och bor kvar trots att bostaden kan vara för stor. Åtgärder för att öka tillgängligheten, energieffektivisera samt införandet av ROT- och RUT-tjänster möjliggör kvarboende högt upp i ålder även när arbetsinkomster övergått till en lägre pension. I stort sett alla som vi intervjuat i denna granskning tar upp frågan om den icke fungerande flyttkedjan. Ingen vill spekulera i om och i så fall när den kan börja fungera.

Vår bedömning är att bostadsmarknaden i Växjö inte kan erbjuda en bostad åt alla. Det finns en bristsituation för vissa målgrupper. Den nuvarande styrningen har inte hittat botemedlet mot detta.

**Om svaret på frågan ovan är nej, vilka är hindren för att åstadkomma en effektiv styrning? Finns det förslag på åtgärder för att undanröja hindren?**

**Vår bedömning: Det finns hinder och kommunen kan påverka en del av dessa. Det finns idéer och förslag till åtgärder hos politiker och tjänstepersoner.**

De viktigaste hindren som vi identifierat vid granskningen har berörts i tidigare avsnitt. Andra hinder i form av långa planhandläggningstider, överklaganden, krångliga regelverk, byggnormer, hyresreglering, strandskydd och riksintressen samt höga produktionskostnader som följd av bristande konkurrens är välkända argument i debatten. Vår bedömning är att plan- och bygglovsprocessen fungerar förhållandevis väl i Växjö kommun. Det framkommer inte något som motsäger detta vid våra intervjuer.

Vi konstaterar att kommunen har svårt att på egen hand öka rörligheten i det befintliga beståndet. Det är framför allt en fråga om utformningen av skattesystemet och hyresregleringen.

När det gäller åtgärder för en effektivare styrning av bostadsförsörjningen anser vi att den koncernövergripande bostadsförsörjningsgruppen har en viktig uppgift i att säkerställa att åtgärderna inte bara handlar om att maximera antalet nybyggda bostäder. Istället bör man försöka förbättra förutsättningarna för att bostäder byggs på ett sätt som stämmer överens med människors önskemål och ekonomiska realiteter.

Exempel på åtgärder som kommunen förfogar över som framkommer i vår granskning:

- Bättre synliggörande av behovet av bostäder till utsatta grupper
- Inventering av befintliga kommunala fastigheter för att hitta boenden och lokaler som kan konverteras till bostäder
- Markanvisning för kommunal mark till särskilda ändamål
- Differentierad prissättning på kommunal mark
- Bostadsbolag med ökat socialt ansvar

Hur är tillgång och efterfrågan på hem för vård och boende (HVB-hem) eller liknande för barn och ungdomar inklusive ensamkommande flyktingbarn?

Vår bedömning: Efterfrågan minskar och åtgärder för att anpassa utbudet pågår.

Behovet av platser på HVB-hem för ensamkommande barn och ungdomar har kulminerat. Under 2017 kommer HVB-hem att avvecklas för att anpassa kapaciteten och därmed kostnaderna till den lägre statliga ersättningen som gäller från 2017-07-01.

Förvaltningen för Arbete och välfärd arbetar med rekrytering av familjehem.

Hur är kommunens beredskap för att skaffa boende till flyktingar och anhöriginvandrare?

Vår bedömning: Beredskapen är låg.

Förvaltningen för arbete och välfärd lyckades ordna boende till de 82 flyktinginvandrare som Migrationsverket anvisade till Växjö under 2016. De har inte någon buffert av lediga, billiga lägenheter att plocka fram till de som anvisas till kommunen. Man arbetar istället med att lösa behovet från fall till fall, men det tar mycket tid att ständigt jaga bostäder. Hittills har man undvikit att köpa villor eller bostadsrätter. Man har inte heller kontrakterat hyresrätter i nyproduktion, då hyran anses vara i högsta laget.

För 2017 ska 191 flyktinginvandrare anvisas till kommunen. Gruppen domineras av ensamma män och 191 personer kan motsvara ett behov av ca

100 bostäder under 2017. Behovet kan inte tillgodoses inom befintligt bostadsbestånd. Tillfälliga boendeplatser måste skapas.

Hur är tillgång och efterfrågan på bostad för övriga grupper som av någon anledning inte kan skaffa bostad på egen hand?

Vår bedömning: Efterfrågan är större än utbudet.

Målgruppen är heterogen och behovet av bostad ofta komplext. Det krävs inte bara ordinära bostäder på den reguljära marknaden, utan också speciella lösningar.

Förvaltningen för arbete och välfärd har en överenskommelse med Växjöbostäder och Vidingehem om system med social förtur för individer eller hela familjer som befinner sig i social utsatthet. Bolagen lämnar 6 % av de lägenheter som blir lediga under ett år till denna pott. Under 2016 levererade systemet 67 lägenheter. Kommunen skriver förstahandsavtal om hyresvärden inte vill skriva avtal direkt med hyresgästen. Förvaltningen har ca 200 kontrakt hos de kommunala bostadsbolagen vid slutet av 2016.

Karin Andersson  
revisionschef