

Regionala analyser av bostadsmarknaden 2009

Boverkets sammanställning

Enligt regleringsbrevet för år 2009, ska Boverket stödja länsstyrelserna i deras uppdrag med att ta fram regionala analyser av bostadsmarknaderna samt göra en sammanfattning av resultaten i dessa. Detta PM är resultatet av Boverkets sammanställning.

Det är som är unikt för de regionala analyserna är att de ger en bild av utvecklingen på de olika regionala bostadsmarknaderna i landet. I denna sammanställning har Boverket valt att lyft några viktiga frågor som flera län har tagit upp i sina analyser. Lyfter även fram frågor som är mer läns specifika men som har stor betydelse i de län där de förekommer.

Seminarium

Det finns både önskemål och behov hos länsstyrelserna att träffas och utbyta erfarenheter kring de regionala analyserna. Under 2009 arrangerades två olika seminarier. Ett seminarium handlade om flyktingar och deras boende. Inbjudan gick till de som arbetar med boendefrågor och de som arbetar med flyktingfrågor på länsstyrelserna. Det andra seminariet var en kort kurs i hur man kan arbeta med trendanalys. Båda dessa seminarier var mycket uppskattade och Boverket har ambitionen att tillsammans med länsstyrelserna anordna ytterligare seminarier under våren 2010.

Tematiska analyser nästa år

Den modell som man har arbetat efter de senaste två åren bygger på att analyserna, i normalfallet, vart annat år omfattar samtliga områden i modellen och vart annat år en fördjupad analys av något eller några områden. Motiv till det är bland annat att förändringarna i många fall inte är så stora att det motiverar en totalanalys varje år samtidigt som det ger utrymme för att gå på djupet i någon eller några aktuella frågor.

Utifrån de utmaningar som länsstyrelserna har tagit upp har samordningsgruppen¹ tagit fram förslag till tematiska fördjupningar till nästa års regionala analys. Alla länsstyrelser gör den gemensamma delen i de två teman som anges nedan och sedan väljer varje länsstyrelse fördjupning i minst ett av dessa två teman. Inget hindrar en länsstyrelse att välja ytterligare områden från modellen eller att göra en totalanalys om så önskas. De två teman är:

- Tema 1: Bostadsbyggandet
Gemensamt: Vad har byggts i länet?
Fördjupning: Vad är det som gör att vissa projekt kommer igång och andra inte?
- Tema 2: Kommunernas arbete med boendefrågorna
Gemensamt: Har kommunerna tagit fram riktlinjer för bostadsförsörjningen?
Fördjupning: Hur kommer kommunen genom boendeplanering till rätta med olika problem?

Skillnader mellan och inom länen

Det finns en stor variation *mellan* länen och förutsättningarna skiljer sig mycket åt, vilket till viss del beror på att de ligger i olika delar av landet, är olika stora, har varierande struktur och förutsättningar när det gäller demografi, näringsliv och bostadsmarknad. Det finns därmed 21 verkligheter av bostadsmarknaden på länsnivå i Sverige.

Förutsättningarna när det gäller demografi, bostadsmarknad och näringsliv ser också olika ut i kommuner *inom* länen. Ofta går det inte att se länen som en homogen bostadsmarknad. Kommun- och länsgränser behöver inte innebära gränser för bostadsmarknaden.

Befolkningstillväxt och mest bostadsbyggande i länets största stad

De regionala analyserna ger en bild av skillnaderna inom länet när det gäller befolkning samt arbets- och bostadsmarknad. I många län är det framförallt en kommun med länets största stad som står för majoriteten av befolkningstillväxten. Samma kommun har en befolkningstillväxt som gör att länet inte minskar mer även om länet som helhet minskar befolkningsmässigt. Länets största stad har i många fall en högre andel yngre i befolkningen än övriga kommuner i länet, vilket bland annat kan bero på att högskola eller universitet finns där. Den större kommunen har också ofta ett födelseöverskott medan många av de omgivande kommunerna har ett födelseunderskott. De största pendlingsströmmarna går till och från denna kommun. De flesta flerbostadshus finns vanligen i den största kommunen. Majoriteten av länets bostadsbyggande sker också där. Dessa kommuner anger ofta brist eller balans på bostadsmarknaden

¹ Samordningsgruppen består av Ulla Huzell, Stockholms län, Jörgen Olsson, Västerbottens län, Göran Carlsson, Västra Götalands län, Birgitta Wadkvist, Skåne län, Bo Wallskog, Jämtlands län samt Martin Hedenmo, Boverket, Christina Johannesson, Boverket och Johanna Andersson, Boverket.

och det är sällan det allmännyttiga bostadsbolaget har några problem med lediga lägenheter i dessa kommuner.

Övriga kommuner har en sämre befolkningsutveckling

I vissa län växer även någon eller några angränsande kommuner. De omgivande kommunerna har ofta utflyttning både till den största kommunen men också till andra län. I de mindre kommunerna kompenseras inflyttningen från utlandet därmed utflyttningen. Med andra ord gör invandringen att befolkningen inte minskar, vilket den annars hade gjort i flera av dessa kommuner. De omgivande kommunerna har ofta en hög andel småhus i sitt bostadsbestånd. Bland dessa kommuner finns det både kommuner som anger brist, balans och överskott på bostäder och bostadsbyggandet är ofta lågt i dessa kommuner. Om det allmännyttiga bostadsbolaget har problem med lediga lägenheter, finns de oftast i dessa kommuner.

Inflyttning till tätorterna

Många län visar att det pågår en fortgående inflyttning till tätorterna. Det kan innebära att efterfrågan på bostäder ökar, trots att kommunens invånarantal inte ökar. Förutom att befolkningen allt mer koncentreras i större tätorter, sker det även en omflyttning från inlandskommuner till kustkommuner i några län.

Flera använder befolkningsprognoser

Flera länsstyrelser använder befolkningsprognoser som löper exempelvis till 2015 eller 2020 i sina regionala analyser. Länsstyrelsen i Västernorrland och Västra Götaland skriver exempelvis att man även fortsättningsvis räknar med att de kommuner som växer idag, kommer att fortsätta göra det, medan de som minskar även kommer att göra det framöver.

Förändring av läget på bostadsmarknaden

Länsstyrelsen i Värmland skriver att den försvagande konjunkturen redan har märkts genom att fler kommuner än förra året har uppgivit att det är överskott på bostäder och färre som har uppgivit att det är brist. Länsstyrelsen i Södermanland gör en annan bedömning än kommunerna när det gäller bostadsmarknadsläget genom att länsstyrelsen anser att det är brist i fler kommuner än vad kommunerna uppger i bostadsmarknadsenkäten.

Bostadsbyggande i centrala delar

Många län lyfter upp att det är svårt att få igång bostadsbyggandet, men när det sker byggs det ofta i centralorten eller andra attraktiva lägen som kust- och strandnära lägen. Länsstyrelsen i Östergötland tar upp att bostadsbyggandet har koncentrerats till de centrala länsdelarna, i och omkring de större tätorterna. Vissa, mer perifera, kommuner har dock haft ett väldigt litet bostadsbyggande de senaste decennierna och tillskottet har då kommit på landsbygden.

Utmaningar på bostadsmarknaden

Det är fortfarande till viss del svårt att se klara utmaningar i länen, med tanke på att de inte alltid framgår tydligt i de olika analyserna. Flera länsstyrelser lyfter dock fram betydelsen av bostadsfrågorna för länets utveckling. De fyra tydligaste utmaningarna är:

- Bostadsbyggandet måste öka
- Byggandet av hyresrätter måste öka
- Det behövs bostäder för unga och äldre
- Boendeplanering bör ges större utrymme i kommunernas strategiska planering än den har idag.

Behöver byggas mer

Flera länsstyrelser lyfter fram att det är mycket svårt att få igång nybyggnation av bostäder i flera av länets kommuner och att bostadsbyggandet skulle behöva öka. Exempelvis bedömer länsstyrelsen i Södermanland att behovet av nya bostäder är högre än de bostäder som kommunerna förväntar sig ska börja byggas under detta och nästa år. Stockholms och Skåne län uppger att det är viktigt med ett högt och jämnt bostadsbyggande samt att det ska finnas bostäder i olika upplåtelseformer, storlekar och lägen för att alla ska ha möjlighet att hitta en lämplig bostad. Båda länsstyrelserna skriver att bostadsbyggandet är för lågt i förhållande till befolkningstillväxten. Länsstyrelsen i Värmlands län bedömer att det byggs för lite i förhållandet till de behov som bland annat uttrycks i bostadsmarknadsenkäten. Även länsstyrelsen i Jönköping skriver att det finns ett behov av att bygga nya bostäder i Jönköpings län. Länsstyrelsen i Jämtland skriver att en bostadsmarknad i balans är en förutsättning för att nå målet i den regionala utvecklingsstrategin. För att målen i strategin ska uppnås krävs en kraftfullare satsning på nyproduktion av bostäder i tillväxtregionen.

Strategisk fråga för kommunerna

Dalarnas länsstyrelse skriver att en utmaning för kommunerna är att stimulera rörligheten på bostadsmarknaden och anpassa tillgången på bostäder till de behov som finns både från dem som flyttar in i länet och från äldre och andra som vill byta sin bostad till en som bättre passar dem. Länsstyrelsen vill särskilt lyfta fram att kommunerna bör se byggandet som en strategisk fråga för Dalarnas utveckling. De skriver också att bostadsbyggandet är för lågt och för att förnya bostadsbeståndet på ett sunt sätt bör den årliga nyproduktionen vara två eller tre gånger så stor.

Ett behov av nybyggnation och rivningar – samtidigt

Länsstyrelsen i Norrbotten skriver att det behövs fler bostäder trots att befolkningen i länet minskar. Örebro län skriver att i flera av länets kommuner minskar befolkningen sedan flera år. En stor utmaning för dessa kommuner är att förändra bostadsbeståndet för att attrahera nya invånare och anpassa utbudet av bostäder till den efterfrågan som finns hos stora ungdomskullar, en äldre befolkning och nya svenskar. Ett mer

strategiskt arbete med planering och boendefrågor kan användas som ett hjälpmedel för kommunerna.

En utmaning är att anpassa tillgången på bostäder till det behov som finns. Länsstyrelsen i Värmland och Gävleborg, tar upp att det i många mindre kommuner finns behov att anpassa bostadsbeståndet genom att riva bostäder som inte är ändamålsenliga och samtidigt bygga nya, eftersom bostadsbeståndet inte motsvarar det efterfrågade.

Hinder för nyproduktion

Anledningen till att det är svårt att få igång nybyggnation är bland annat höga produktionskostnader som är en förklaring till att boendekostnaderna kan bli höga. Andra hinder som många länsstyrelser tar upp är brist på mark i attraktiva lägen och överklagande av detaljplaner. Utanför de större kommunerna är även sämre lånevillkor ett hinder. Höga priser gör att nyproduktion av egna hem i princip är omöjlig utanför länets tillväxtregion skriver exempelvis Jämtlands och Värmlands län. Södermanlands län skriver att kommunerna inte bedömer att planarbetet är en hämmande faktor för bostadsbyggandet, utan det som utgör de största hindren för bostadsbyggandet är svårigheter att få långivare och höga produktionskostnader. Även vikande befolkningsunderlag är ett hinder i något län.

Behöver byggas fler hyresrätter

Många län anger att det framförallt är brist på hyresrätter. Flera länsstyrelser tar upp att borttagandet av de statliga stöden samt höga produktionskostnader är bidragande orsaker till det minskande byggandet av hyresrätter. Länsstyrelsen i Södermanland lyfter fram ett ökat byggande av hyresrätter som en av de största utmaningarna framöver. Även Skåne skriver att det är en stor utmaning att försörja bland annat flyktingar, ekonomiskt svaga hushåll, äldre och unga som drabbas hårt av dagens brist på hyresrätter, med passade bostäder. Länsstyrelsen i Uppsala skriver att en stor efterfrågan på hyresrätter samtidigt som de största ålderssegmenten inom hyresboendet, 20–25 åringar och pensionärer kommer att öka kraftigt, är oroande för länets utveckling.

Flera län lyfter fram att effekterna av ett minskat hyresrättsbyggande bland annat innebär ökade hinder för rörligheten på arbetsmarknaden och att ekonomiskt svaga grupper som framförallt är hänvisade till hyresrätter får det svårare på bostadsmarknaden.

Upprustning av miljonprogrammet

Jönköpings län skriver att en stor utmaning de närmaste åren är behovet av upprustning av miljonprogrammets flerbostadsområden från 1960- och 1970-talen. Kostnaden för upprustningarna är mycket stora. Enligt länsstyrelsens bedömning varierar de ekonomiska förutsättningarna i (de allmännyttiga) bostadsbolagen för att genomföra dessa investeringar.

Fler unga och äldre

Många län tar upp de demografiska utmaningarna som man ser kommer att påverka länet i framtiden. Flera grupper som ungdomar, studenter, flyktingar, funktionshindrade, hemlösa, äldre och hushåll som har krav på

attraktivt läge tas upp i analyserna. Även i år är det dock framförallt ungdomar och äldre som särskilt lyfts fram.

Behålla befolkningen

De främsta utmaningarna för utvecklingen på bostadsmarknaden i Västerbotten är starkt förknippade med demografin och arbetsmarknaden. Utmaningarna består i att behålla 1990-talistgenerationen, motverka den könssegregerade arbetsmarknaden, att få invandrare och flyktingar som kommer till Västerbotten att bo kvar i högre utsträckning samt att klara balansen mellan 1990-talsgenerationens behov av små lägenheter och de äldres behov av små lägenheter med god tillgänglighet.

Länsstyrelsen i Gävleborg lyfter fram att de största utmaningarna är arbetsmarknaden, demografin och kommunikationerna. Den demografiska utmaningen handlar om att behålla befolkningen i kommunerna och att öka inflyttningen till kommunerna och länet. Utmaningen är större för de små kommunerna som har drabbats hårdare med hög arbetslöshet, framförallt hos ungdomar, och negativ befolkningsutveckling.

Fler äldre

En ökande andel äldre påverkar bostadsmarknaden, eftersom gruppen har förändrade bostadsbehov och önskemål om sitt boende. Många äldre bor kvar i sina villor, eftersom det saknas lämpliga bostäder och ekonomiska incitament för att flytta till en mer tillgänglig bostad inom närområdet. Några län lyfter upp att många kommuner antingen redan arbetar med tillgänglighetsfrågor eller anger att detta är kommande frågor. Det kan vara svårt för mindre kommuner att klara sina kommunala åtaganden med en minskad och åldrande befolkning. När gruppen äldres boende diskuteras, kan det handla om såväl ordinarie bostadsmarknaden som byggandet av seniorbostäder och tillgången på platser i särskilt boende. Länsstyrelsen i Västra Götaland skriver exempelvis att den inte delar bedömningen att behovet av särskilt boende för äldre är täckt eller kommer att täckas genom nybyggnation de närmaste två åren i samma grad som kommunerna. De konstaterar också att investeringsstödet som finns för ny- och ombyggnad till särskilt boende för äldre inte utnyttjats så mycket. Länsstyrelsen i Södermanland skriver att en av de största utmaningarna framöver är att ge ett allmänt stöd till seniorboende och lägga ner stödet till särskilt boende.

Fler unga

De demografiska utmaningarna handlar också om en stor grupp unga vuxna som kommer att etablera sig på bostads- och arbetsmarknaden inom några år. Denna stora ungdomskull som föddes i slutet av 1980- och början av 1990-talet, är inte en lika omskriven grupp, som den ökande andelen äldre, i de olika regionala analyserna. Det kan bero på att gruppens flyttmönster delvis kommer att göra att vissa län kommer att ha en stor del unga medan andra län har en mindre andel. Därmed är frågorna olika stora för olika län.

Det framkommer även att det är viktigt att se vad som efterfrågas och inte enbart utgå från olika grupper. Många unga och äldre konkurrerar till viss del om samma typ av bostäder, nämligen billiga lägenheter i centrala

lägen.

Bostäder för flyktingar

Länsstyrelsen i Södermanland uppger att bostäder för flyktingar är en av de största utmaningarna på bostadsmarknaden framöver. Länsstyrelsen i Skåne tar upp att ett mottagande av flyktingar i en alltför snäv geografisk omkrets bidrar till segregation.

Den största delen av inflyttningen till Västernorrlands län kommer från utlandet. Länsstyrelsen skriver att många av flyktingarna i länet kan tänka sig att bo kvar under förutsättning att de ges möjlighet till arbete som gör att den egna försörjningen säkerställs. I de mindre kommunerna som har tomma lägenheter saknas arbetstillfällen.

Bostäder behöver byggas i kollektivnära lägen

Många län lyfter fram att satsningar på väg- och järnvägsnätet är viktiga för länets utveckling. Flera länsstyrelser visar att allt fler pendlar och även att pendlingssträckorna har blivit längre. Pendling kan delvis ersätta flyttningar som är kopplade till arbetsmarknaden. Västernorrland skriver att bostadsmarknad och arbetsmarknad kommer att bli än mer kommunövergripande än idag när Botniabanan och Ådalsbanan blir färdiga.

Länsstyrelsen i Västra Götaland skriver att de vill framhålla Göteborgsregionens arbete som ett gott exempel på hur man kan arbeta på ett kommunöverskridande plan med strukturer för att åstadkomma långsiktig hållbar utveckling. Överenskommelsen kallas *Strukturbild för Göteborgsregionen* och är en förenklad bild för att fånga de övergripande strukturbildande element som är av vikt när det gäller att skapa en samsyn om hur Göteborgsregionen ska utvecklas.

Flera länsstyrelser, exempelvis Skåne och Södermanland, skriver att en utmaning är att planera för en hållbar utveckling genom att bland annat öka andelen bebyggelse i kollektivtrafiknära lägen. Skåne skriver också att integrationen i Öresundsregionen är starkt beroende av bra förbindelser över sundet. Trängseln på vägarna och det stora trycket på järnvägarna måste minska. Det kan hindra en ökad integration i Öresundsregionen genom att pendlingsmöjligheter försämras. Det kan i sin tur påverka bostads- och arbetsmarknaderna i hela regionen.

Kommunerna måste arbeta mer med boendeplanering

Flera länsstyrelser påtalar vikten av bra bostäder och goda boendemiljöer. Det påverkar både tillväxten och välfärden i en kommun. Bland annat skriver länsstyrelserna i Dalarna, Norrbotten, Skåne och Östergötland att boendeplanering därför bör ges större utrymme i kommunernas strategiska planering än den har idag.

Länsstyrelserna tar upp hur många kommuner som har aktuella riktlinjer för bostadsförsörjningen och hur många som därmed lever upp till kravet i bostadsförsörjningslagen. Länsstyrelsen i Kronoberg konstaterar att det finns två svårigheter, dels att länsstyrelsen saknar sanktionsmöjligheter och dels att lagstiftningen inte tillräckligt tydligt anger vad kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen kan förväntas omfatta och innehålla. I Kronobergs län är det en kommun som har riktlinjer, de är dock inte antagna under denna mandatperioden. Övriga

kommuner uppger antingen att man hanterat frågan i översiktsplanen eller inte har börjat jobba med frågan. Länsstyrelsen bedömer dock inte att de delar av översiktsplanerna som handlar om boendet är tillräckliga riktlinjer. Länsstyrelsen konstaterar att arbetet med kommunala riktlinjer inte bedrivs i den omfattningen som lagstiftningen säger.

Stor utmaning framöver

Länsstyrelsen i Södermanland skriver att en av de största utmaningarna framöver är att se bostadsförsörjningsprogrammet som en strategi för såväl volym som sociala ambitioner för bostadsförsörjningen för alla kommunens medborgare. En av de två största utmaningarna i Skåne är att de skånska kommunerna måste bli bättre på att leva upp till kravet i lagen om bostadsförsörjning. Den strategiska boendeplaneringen är en oerhört viktig fråga och den kräver samarbete mellan olika förvaltningar och sektorer i samhället. Länsstyrelsen i Skåne tar upp att det är en utmaning att bristerna när det gäller samarbete med ”de mjuka” förvaltningarna i boendeplaneringen måste åtgärdas. De lyfter även fram att det mellankommunala samarbetet kring boendefrågorna bör öka, som en särskild utmaning.

Variation i utförandet

Länsstyrelsen i Västra Götaland skriver att de har tagit del av de antagna riktlinjerna och att de har konstaterat att dessa innehåller en stor variation när det gäller omfattningen och hur de har utformats. Länsstyrelsens bedömning är att få av de antagna riktlinjerna är underbyggda med statistik och analyser som grund till de mål och utbyggnadsplaner som anges. Det befintliga beståndet tas ofta inte med, vilket är en brist. Vidare konstaterar de att några av kommunerna arbetar med markpolicys, medan andra tenderar att i hög grad överlåta åt exploatörer att skapa och erbjuda boenden åt kommuninvånarna.

Växande befolkning

Östergötland konstaterar att de kommuner som arbetar med boendefrågorna är de som växer befolkningsmässigt och där nybyggnation krävs för att möta efterfrågan på bostäder. Boendeplaneringen förefaller däremot bedrivas mindre aktivt och med kortare framförhållning i många av de kommuner som har en negativ befolkningsutveckling, överskott på bostäder och ett begränsat byggande. Här saknas ofta riktlinjer och man har inte heller sett några större behov av planer för bostadsbyggande.