



Boendeplanering

– en strategisk fråga för kommunen



Boendeplanering

– en strategisk fråga för kommunen

Boverket april 2006

Titel: Boendeplanering – en strategisk fråga för kommunen

Utgivare: Boverket, april 2006

Upplaga: 1

Antal: 1 000

Tryck: Boverkets kopiering

ISBN: 91-7147-955-4

Sökord: boendeplanering, bostadsförsörjningsplanering, bostadsmarknaden, bostadspolitiska mål, kommuner, strategisk planering

Foto omslag: Mats Alm, Jollymedia AB

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50

Fax: 0455-819 27

Webbplats: www.boverket.se

Skriften finns som pdf på Boverkets webbplats. På begäran kan den också tas fram i andra alternativa format.

© Boverket 2006

Förord

Bra bostäder och goda boendemiljöer är grundläggande kvaliteter som påverkar såväl tillväxten som välfärden i en kommun. Planeringen för att utveckla boendet är därför en viktig del i kommunens strategiska planering. Med riktlinjer för bostadsförsörjningen kan kommunen tydliggöra sina ambitioner när det gäller att utveckla boendevillkoren i olika delar av kommunen. Detta är av avgörande betydelse såväl för ekonomisk och befolkningsmässig tillväxt som för invånarnas välfärd och trivsel.

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen är reglerat i lag, men i stort sett utan egentliga formkrav. Det ger å ena sidan stor frihet att arbeta med boendefrågorna på det sätt man finner lämpligt men å andra sidan dålig vägledning om vad ansvaret egentligen innebär. Boverket har fått många frågor från såväl länsstyrelser som kommuner om detta och har därför tagit fram denna skrift, som vi hoppas ska kunna fungera som vägledning och inspirationskälla.

Boverket har inom ramen för samma projekt gett ut "Boendeplanering i praktiken – en vägledning till statistiken", vilken ger en praktisk vägledning till hur man kan arbeta med statistik för att få fram bra underlag för planeringen.

Den här skriften har tagits fram av Ulrika Hägred samt Christina Johannesson (projektledare) och Ulrika Benskjöld.

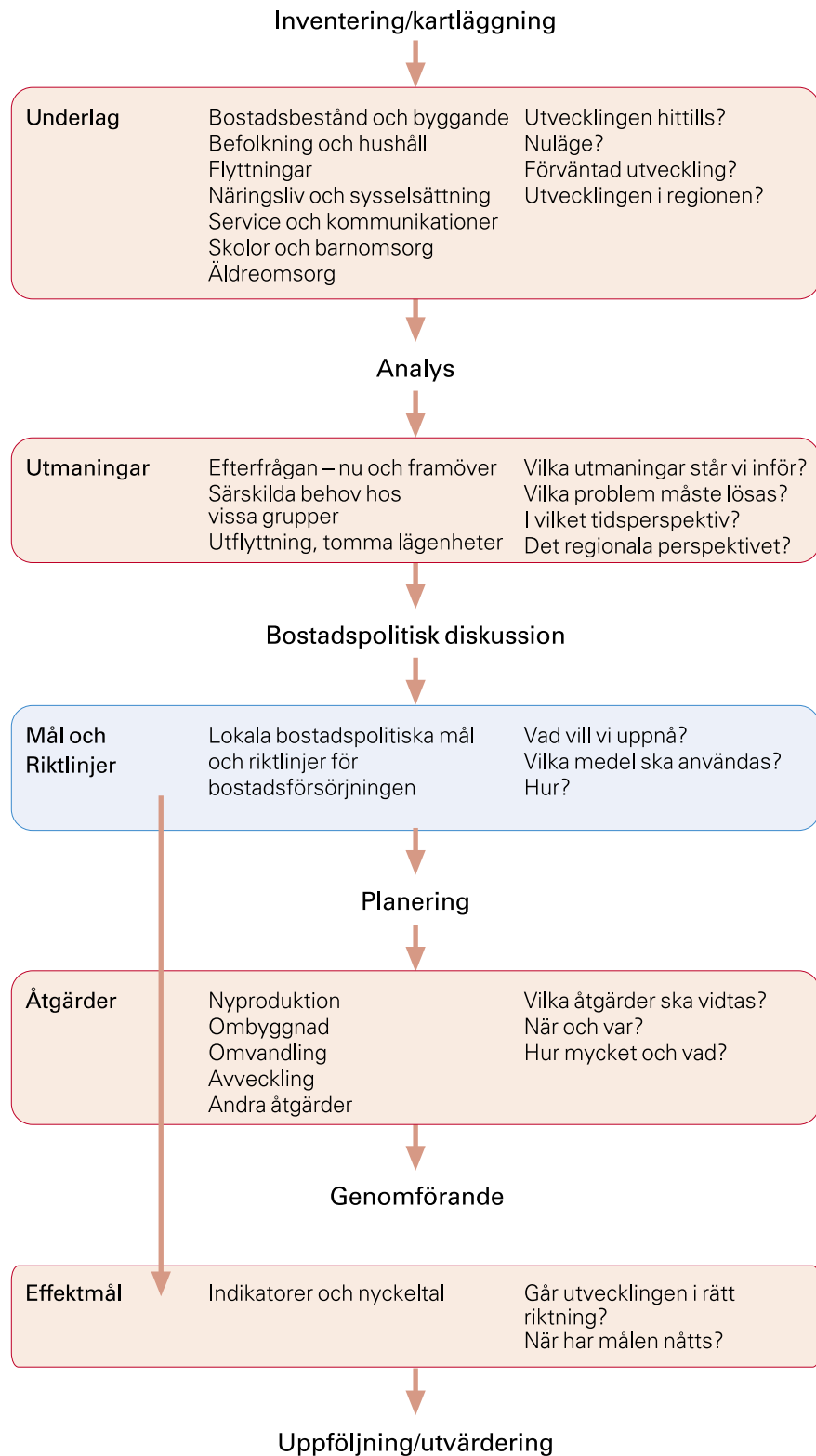
Vi riktar ett särskilt tack till de länsstyrelser och enskilda kommuner som bidragit med värdefulla synpunkter och tips och hoppas på en fortsatt dialog kring dessa frågor.

Karlskrona, mars 2006



Michaela Schulman
chef för samhällsbyggnadsdivisionen

Principskiss över arbetet med boendeplaneringen



Innehåll

Utgångspunkter	7
Boendeplanering behövs i alla lägen	7
Boendet är grundläggande såväl för tillväxten	7
... som för välfärden	7
Skapa förutsättningar och ha beredskap för förändringar	8
Driva på utvecklingen	8
Uppmärksamma det regionala perspektivet	8
Hellre "boendeplanering" än "bostadsförsörjningsplanering" ..	8
Bostadspolitiska mål	9
Kommunens formella ansvar	10
Bakgrund	10
Innebörden av det nuvarande lagkravet	10
Boendeplanering i praktiken	13
Kopplingen till den fysiska planeringen	13
Översiktsplaneringen utgår från markanvändning	14
Boendeplaneringen utgår från bostadsbehov	14
Samordning absolut nödvändig	14
En modell för processen	15
Underlag	16
Utveckling, nuläge och prognoser	16
Omvärldsbevakning och trendanalyser	16
Regionala underlag och kommunvisa jämförelser	17
Hör med andra aktörer	17
Underlag från olika förvaltningar	17
Översiktsplaneringen både utgångspunkt och "mottagare"	17
Utmaningar	18
Matchar utbudet efterfrågan och behov?	18
Studenter är inte lika med ungdomar	18
Ungdomars villkor har försämrats	18
Hur bor morgondagens äldre?	19
Särskilt boende för äldre kommer alltid att behövas	19
Yngre funktionshindrade har särskilda rättigheter	20
Befintliga boendemiljöer kan behöva förnyas	20
Boendesegregation kan leda till utanförskap	20
Kanske behöver man krympa kostymen	21
Vad händer med fritidshusen?	21
Lyssna på invånare och berörda aktörer!	21
Hur ser grannkommunerna på förutsättningarna?	21
Ortsanalyser kan ge en bas	22
Mål och riktlinjer	22
Involvera de boende och andra aktörer	22
Knyt an till andra mål och ställningstaganden	22
Underlag för medvetna prioriteringar och förhandlingar	23
Främja konkurrens	23
Stimulera rörlighet på bostadsmarknaden	23

Riktlinjer även för avveckling	23
Insatser för att främja integration	24
Service till de bostadssökande	24
Ta utgångspunkt i övergripande bostadspolitiska mål	25
Dokumentera hela processen och tydliggör beslutet	25
Åtgärder	26
Precisering av konkreta åtgärder	26
Socialtjänsten kan bidra	26
Instrument för genomförande	26
Uppföljning och utvärdering mot effektmål	27
Behöver man göra en miljöbedömning?	28
Bilaga 1. Lästips	29
Bilaga 2. Lag om kommunernas bostads- försörjningsansvar	31
Bilaga 3. Boverkets kommentarer till bostads- försörjningslagen	33

Utgångspunkter

Boendeplanering behövs i alla lägen

Boendeplanering¹ handlar om att analysera och bedöma behovet av förändringar i bostadsbeståndet till följd av hur de sammanlagda kraven och önskemålen från olika delar av befolkningen förväntas utvecklas. – Stämmer utbudet av bostäder och boendeformer med dagens behov? – Kommer det att svara upp mot framtida efterfrågan? Det gäller att i ett brett perspektiv och med olika tidshorisonter diskutera hur man på bästa sätt kan tillgodose invånarnas skiftande behov och önskemål i fråga om boendet under olika skeden i livet. Det handlar både om omfattning och inriktning av nyproduktionen och om anpassningar av det befintliga beståndet.

Boendet är grundläggande såväl för tillväxten...

Utbudet av bostäder i varierande boendeformer och välfungerande boendemiljöer har en avgörande betydelse för kommunens förutsättningar att betraktas som en attraktiv plats att bosätta sig på. Med förbättrade kommunikationer har arbetsplatsens belägenhet inte längre samma betydelse för hushållens val av bosättningsort. Boendet i sig har blivit mer styrande. En ekonomisk tillväxt i regionen måste alltså mötas med ett attraktivt utbud av bostäder och boendemiljöer, om kommunen ska få del av befolkningstillväxten.

...som för välfärden

Att det finns bostäder av god kvalitet, som människor har råd att efterfråga, är också av grundläggande betydelse för invånarnas välfärd. För att ett samhälle ska fungera tillfredsställande behövs t.ex. ett tillräckligt utbud av bostäder för ungdomar som ska flytta hemifrån, lämpliga boendemiljöer för barnfamiljer och boendeformer som fungerar för äldre med nedsatt rörlighet.

Det gäller att undvika sociala spänningar som kan vara förödande för samhällsutvecklingen. Problem som trångboddhet bland barn-

¹ Vi föredrar denna benämning framför begreppet "bostadsförsörjningsplanering".

familjer, hemlöshet, nedslitna bostadsområden och långtgående boendesegregationen inverkar på kommunens anseende och attraktivitet. När det gäller sådana frågor krävs ofta åtgärder även inom andra politikområden, men tillgången på bra bostäder och välfungerande boendemiljöer är absolut grundläggande.

Välfärds- och tillväxtperspektiven går alltså hand i hand och bostadspolitiken förtjänar utan tvekan en framskjuten plats i den kommunala debatten. Varje kommun, inte bara i tillväxtregionerna, behöver en väl genomtänkt strategi för hur förutsättningarna för boende i olika delar av kommunen ska utvecklas och förbättras.

Skapa förutsättningar och ha beredskap för förändringar

Kommunen styr inte ensidigt över utvecklingen på bostadsmarknaden utan det måste ske i samverkan med övriga aktörer, främst fastighetsägare och byggherrar. Kommunens roll är bland annat att kontinuerligt analysera läget på bostadsmarknaden och att skapa förutsättningar för en utveckling i önskad riktning. I det ligger att ha en väl förankrad bostadspolitisk strategi så att man kan fatta snabba beslut när det behövs.

Även kommuner där det för tillfället inte är aktuellt med någon utbyggnad behöver ha en väl förankrad strategi och en handlingsberedskap inför en förändrad situation. Man kanske inte kan styra fram en utbyggnad, men den dag någon visar intresse för att bygga bostäder bör kommunen vara beredd och ha en klar uppfattning om vilken inriktning som är lämplig, utifrån ett helhetsperspektiv på utvecklingen i kommunen.

Driva på utvecklingen

Det gäller också att ta egna initiativ och driva på utvecklingen. Att finna former för ett konstruktivt samarbete med aktörerna på bostadsmarknaden, t.ex. fastighetsägare och byggherrar, framstår som allt viktigare. Så kallade partnerskap kan vara lösningen för att få tillstånd en förnyelse av befintliga boendemiljöer.

Uppmärksamma det regionala perspektivet

På många håll behöver det regionala perspektivet lyftas fram. Kommungränsen är sällan det mest avgörande för var människor vill bosätta sig och ofta kan man hävda att flera kommuner bildar en gemensam bostadsmarknad. Då är det också rimligt att man samråder om boendeplaneringen. Särskilt i storstadsregionerna blir det allt mer uppenbart att det behövs en regional samordning av såväl trafikfrågorna som boendefrågorna.

Hellre "boendeplanering" än "bostadsförsörjningsplanering"

"Bostadsförsörjningsplanering" är det begrepp som hittills vanligen har använts om denna verksamhet. Vi använder hellre begreppet

”boendeplanering”. För det första handlar det ju inte bara om bostäder, utan om en planering för hur man vill att boendet i vid bemärkelse ska utvecklas i olika delar av kommunen. För det andra menar vi att ordet ”försörjning” för tanken till ett ovanifrånperspektiv, som känns helt otidsenligt. Men man skulle också kunna säga t.ex. ”boendestrategisk planering”, eller ”strategi för boendeutvecklingen”, för att poängtera att det inte handlar om fysisk planering utan om en del av kommunens strategiska planering.

Bostadspolitiska mål

Riksdagen har lagt fast ett övergripande mål för bostadspolitiken som kan utgöra ett stöd eller en utgångspunkt för den bostadspolitiska diskussionen, även på kommunal nivå.

Det övergripande bostadspolitiska målet

”Målet för bostadspolitiken är att alla skall ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och bebyggelsemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar. Vid planering, byggande och förvaltning skall en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten”. (Riksdagsbeslut i december 2003, prop. 2002/2003:1, rskr 2003/04:72)

Den första delen av målet gäller människors möjligheter att skaffa sig ett i vid mening bra boende: Det ska finnas förutsättningar för alla att leva i goda bostäder, till rimliga kostnader, i en stimulerande och trygg miljö och dessutom inom långsiktigt hållbara ramar.

Sedan handlar det mer direkt om bostadsområdenas kvalitet: Boendemiljön ska bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och främja en god uppväxt för barn och ungdomar.

Slutligen länkas bostadspolitiken till miljömålen: En strävan efter ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling ska ligga till grund för planering, byggande och förvaltning.

Man kan också urskilja delmål, som skulle kunna konkretiseras och göras uppföljningsbara på den lokala nivån. Här visar vi en tänkbar indelning i åtta delmål:

Åtta delmål i det övergripande bostadspolitiska målet

- Förutsättningar för *alla*
- Goda bostäder
- Rimliga boendekostnader
- Stimulerande och trygg miljö
- Långsiktigt hållbara ramar
- Jämlika och värdiga levnadsförhållanden
- Goda uppväxtmiljöer
- Ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling

Boverkets PM 2005-02-25 "Vad innebär det bostadspolitiska målet?" innehåller en diskussion av och ett försök att tolka och konkretisera delmålen i det övergripande bostadspolitiska målet. Det går att beställa från Boverket eller ladda ner från www.boverket.se.

Diskussionen om vad som är relevanta frågor att ta upp i boendeplaneringen kan ta utgångspunkt i dessa delmål. – Vilka delmål är särskilt aktuella i vår kommun? – Vad är adekvat att behandla under respektive delmål? – Hur kan man precisera målen så att de blir uppföljningsbara?

Kommunens formella ansvar

I Bostadsförsörjningslagen² uttrycks kommunernas formella ansvar. Den huvudsakliga innebörden redovisas här helt kort och kommenteras lite utförligare i bilaga 3.

Bakgrund

I svensk bostadspolitik svarar staten för de rättsliga och finansiella förutsättningarna medan kommunerna har ansvaret för planering och genomförande. Så har det varit under mer än ett halvsekel. När den förra bostadsförsörjningslagen upphävdes 1993 betonades särskilt att detta inte innebar någon förändring i ansvarsfördelningen. Man utgick från att kommunerna självmant skulle ta sitt ansvar för bostadsförsörjningen, även om staten inte längre lade sig i när det gällde formerna för planeringen.

Sedan visade det sig att de flesta kommuner inte bara slutade göra särskilda program för bostadsförsörjningen utan också att boendefrågorna överhuvudtaget fick en allt lägre prioritet i många kommuner. Dessutom avvecklades bostadsförmedlingarna i snabb takt under nittio-talet och även övrig service till de bostadssökande drogs ner. Detta resulterade så småningom i en ny bostadsförsörjningslag, som trädde i kraft 1 januari 2001.

En arbetsgrupp inom regeringskansliet har under våren 2006 lagt fram förslag som ytterligare tydliggör och konkretiserar innebörden av kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. Se Ds 2006:9 Rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden.

Innebörden av det nuvarande lagkravet

Bostadsförsörjningslagen innebär i korthet följande:

Kommunen ska planera för bostadsförsörjningen så att alla i kommunen kan bo bra. Formerna för hur denna planering ska bedrivas preciseras inte, men den ska "främja att ändamålsenliga åtgärder förbereds och genomförs". Det kan t.ex. röra sig om underlag för en strategisk markpolitik och en god planberedskap.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod. Det sägs inget om vad riktlinjerna ska omfatta eller på vilket sätt de ska dokumenteras, utan tonvikten ligger på att de förankras väl i den lokala politiska debatten.



Varbergs kommun presenterar sina riktlinjer på ett överskådligt sätt i en lättillgänglig broschyr.

² Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, med tillägg (2002:104). Se bilaga 2

Om det behövs ska kommunen samråda med andra kommuner som berörs av planeringen. Särskilt i storstadsregionerna, där ofta flera kommuner utgör en gemensam arbets- och bostadsmarknad, krävs ett regionalt perspektiv på boendefrågorna. Länsstyrelsen ska bidra med underlag till planeringen och kan på olika sätt främja ett mel-lankommunalt samarbete.

Om det behövs med hänsyn till situationen på bostadsmarknaden ska kommunen anordna bostadsförmedling. Om det är lämpligt ska det ske i samarbete med grannkommunerna. Det är tillåtet att ta betalt av bostadssökande som får ny lägenhet genom förmedlingen. Kommunala bostadsförmedlingar kan dessutom ta ut en köavgift, förutsatt att man förmedlar lägenheterna i turordning efter kötid.

I "Rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden", Ds 2006:9 från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, föreslås vissa ändringar i bostadsförsörjningslagen. Förslagen innebär ett förtydligande av målen med bostadsförsörjningen och en precisering av vad riktlinjer för bostadsförsörjningen ska innehålla. Man lyfter fram det regionala perspektivet och behovet av samråd med andra kommuner samt behovet av samordning med annan planering inom kommunen. Vidare föreslås att i princip alla kommuner bör ha någon form av förmedlingsservice för bostadssökande och fastighetsägare.

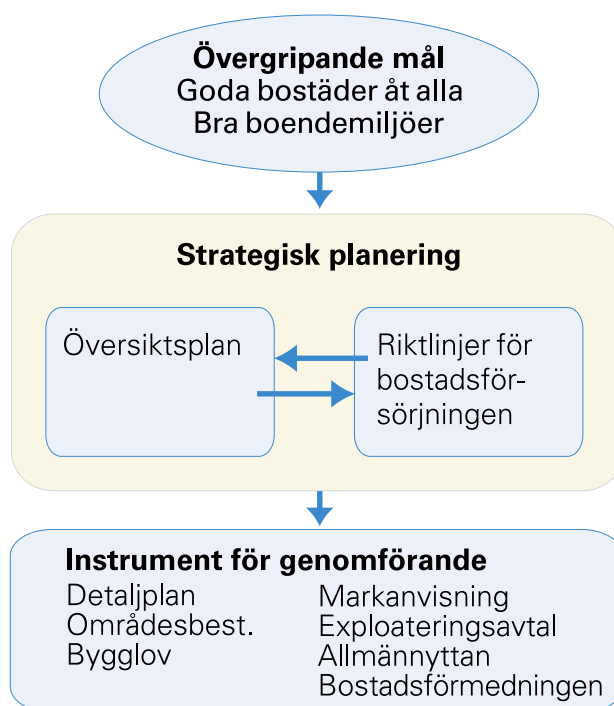
Boendeplanering i praktiken

Kopplingen till den fysiska planeringen

Den översiktliga fysiska planeringen är kommunens viktigaste instrument när det gäller att förbereda och genomföra kommunens bostadspolitiska intentioner. Boendeplaneringen är instrumentet för att ta fram en precisering av dessa intentioner. Båda dessa instrument behövs för att nå bostadspolitiska mål. Men i praktiken kan de mycket väl utgöra olika infallsvinklar i en sammanhållen strategisk planering.

Figur 1

Den översiktliga fysiska planeringen och boendeplaneringen kan ses som olika instrument – eller infallsvinklar – för att nå bostadspolitiska mål.



Översiktsplaneringen utgår från markanvändning

Den översiktliga fysiska planeringen handlar i grunden om användningen av mark och vatten samt lokalisering och utformning av bebyggelsen. Ansvar utgår från Plan- och bygglagen och det primära instrumentet är *översiktsplanen* och fördjupningar av denna.

Planeringen bygger på underlag från olika samhällssektorer inom kommunen och regionalt, t.ex. miljöprogram, naturvårdsprogram, kulturmiljöprogram, energiplan, gatu- och trafikplan och handelspolicy.

Verktyg för genomförandet är främst detaljplan och områdesbestämmelser samt bygglov.

Det är genom den översiktliga fysiska planeringen som förutsättningar skapas för att leva upp till de mål och riktlinjer som anges i olika överordnade program och strategier, t.ex. riktlinjer för bostadsförsörjningen. Å andra sidan anger översiktsplanen vissa grundläggande utgångspunkter för sådana program.

Boendeplaneringen utgår från bostadsbehov

Boendeplaneringen handlar om invånarnas behov av bostäder och om hur man ska tillgodose efterfrågan från människor i olika skeden av livet, med olika särskilda behov och önskemål när det gäller boendeform, bostadstyp, läge, etc. Boendeplaneringen är också en viktig del i kommunens strategiska planering för utveckling och tillväxt.

Ansvar utgår från bostadsförsörjningslagen och det främsta instrumentet är *riktlinjer för bostadsförsörjningen*.

Boendeplaneringen utgår från underlag i form av t.ex. befolknings- och sysselsättningsprognoser, flyttmönster, efterfrågeanalyser. Även här kan olika sektorsprogram utgöra en del av underlaget, t.ex. skolans och äldreomsorgens.

Verktygen för genomförandet är framförallt kommunalt markinnehav i kombination med en aktiv markpolitik, marköverlåtelse- och exploateringsavtal, allmännyttiga bostadsföretag samt kommunal bostadsförmedling och samarbetsavtal med fastighetsägare om fördelning av lägenheter.

Samordning absolut nödvändig

Dessa båda instrument måste naturligtvis samordnas och i praktiken kan de vara helt integrerade. Men det förtjänar att påpekas att båda infallsvinklarna behövs. Det finns en risk att boendefrågorna inte kommer fram tillräckligt tydligt i översiktsplaneringen; att man missar att grunda planeringen på analyser av bostadsbehovet och på bostadspolitiska mål och ambitioner.

Det behövs många gånger också en bättre samordning med andra berörda förvaltningar i kommunen. Den sociala sidans planering för olika grupper med särskilda behov måste samordnas mycket bättre med boendeplaneringen och med den översiktliga fysiska planeringen än vad som många gånger är fallet idag.

I Malmö tas vartannat år ett bostadsförsörjningsprogram fram i samarbete mellan stadsbyggnads-, fastighets- och stadskontoren. Målet är att samordna resurserna inom de förvaltningar som arbetar med närliggande frågor avseende bostadsförsörjningen.

Läs mer på [www.boverket.se\Bostadsmarknad\Bostadsförsörjning](http://www.boverket.se/Bostadsmarknad/Bostadsförsörjning)

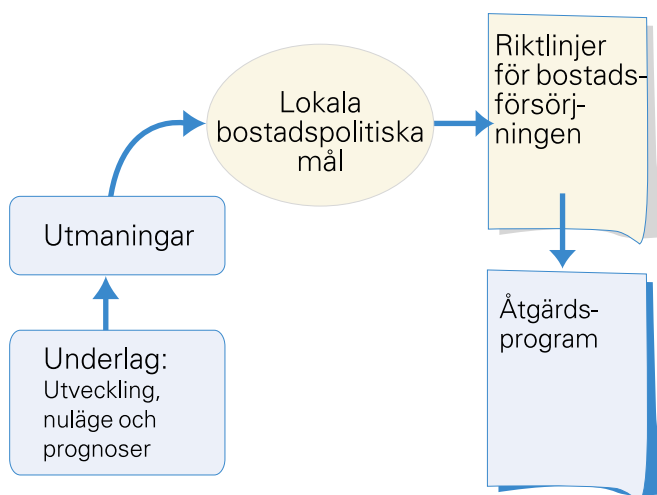
En modell för processen

Boendeplaneringen är en viktig del i kommunens strategiska planering. Att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen kan ses som ett led i en planeringsprocess som syftar till att klargöra kommunens bostadspolitiska ambitioner. Denna process illustreras i en principskiss i Figur 2, som utvecklas närmare i följande avsnitt.

Kärnan i att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen bör vara en diskussion av mål och medel i den lokala bostadspolitiken. – Hur vill man att förutsättningarna för ett bra boende ska utvecklas i olika delar av kommunen och hur ska man kunna nå dessa mål. Det är svårt att ens tänka sig riktlinjer som inte bygger på klargjorda mål.

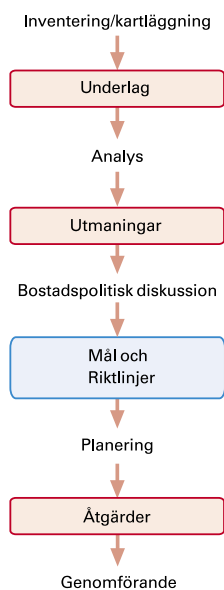
Figur 2

Boendeplanering. Kärnan i att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen bör vara en diskussion av mål och medel i den lokala bostadspolitiken.



För detta krävs ett underlag i form av analyser av utvecklingen hittills, nuläge och förväntad utveckling framöver, t.ex. när det gäller bostadsbestånd och byggande, befolkningens åldersstruktur och hushållssammansättning, flyttmönster samt näringsliv och sysselsättning. Det regionala sammanhanget behöver beaktas, liksom hur situationen ser ut i olika stadsdelar och tätorter inom kommunen. Genom att hämta in erfarenheter från boende och berörda aktörer i olika delar av kommunen kan kvaliteten i beslutsunderlaget förbättras.

Boendefrågorna berör många delar av den kommunala verksamheten och analysen av underlagsmaterialet kan gärna göras i samverkan över förvaltningsgränserna och med fördel också i dialog med fastighetsägare, presumtiva byggherrar och andra aktörer på bostadsmarknaden. Det är angeläget att nå en gemensam uppfattning om vilka utmaningar och problem som kommunen står inför, som en grund för politiska målformuleringar och riktlinjer.



Botkyrka kommun tar varje år fram en särskild "Omvärldsanalys" med sikte på de närmaste fem åren. Syftet är att utveckla en bra gemensam grund för bedömningar av de viktigaste omvärldsförändringar kommunen har att möta framöver.

Läs mer på www.boverket.se/Bostadsmarknad/Bostadsförsörjning

Riktlinjerna i sin tur måste slutligen, för att få någon effekt, omsättas i ett konkret åtgärdsprogram, där utbyggnadsplaner och andra bostadspolitiska åtgärder specificeras, prioriteras och tidsätts. I anslutning här till fordras också en beräkning av de kommunalekonomiska konsekvenserna av förslagen.

I det följande ska vi gå lite närmare in på de olika stegen i processen. Observera att framställningen här inte ska ses som en manual eller en checklista. Avsikten är att ge vägledning och inspiration. På sidan 4 finns en principskiss som ger en sammanfattande översikt av innehållet i de olika stegen.

Underlag

För det första behövs goda underlag för planeringen. Det handlar om en kartläggning av bostadsbestånd och byggande, befolkningsstruktur och flyttmönster, näringsliv och sysselsättning m.m.

Utveckling, nuläge och prognoser

Omfattningen och inriktningen på bostadsefterfrågan hänger intimt samman med befolkningsutveckling och hushållsbildning samt hushållens inkomster, faktorer som i sin tur påverkas av sysselsättnings- och näringslivsutveckling. En förändrad näringslivsstruktur kan skapa en ny och annorlunda efterfrågan på bostäder, även om den inte medför någon nettoökning av befolkningen. Det kanske flyttar in människor med andra krav på sitt boende än vad som kan tillgodose i det befintliga beståndet. Det är inte bara den egna kommunens befolknings- och näringslivsutveckling som kan få effekter på bostadsefterfrågan. Det är alltså viktigt att följa utvecklingen även i grannkommunerna och ta del av deras analyser och prognoser.

Här gäller det att hitta statistik och andra uppgifter som belyser utvecklingen av faktorer som kan inverka på bostadsefterfrågan framöver. Tyvärr har det inte gjorts någon Folk- och bostadsräkning sedan 1990, vilket gör det svårt att få fram aktuella och tillförlitliga uppgifter om hur hushållen bor. I avvaktan på ett heltäckande lägenhetsregister och folkbokföring på lägenhet får man ta till andra lösningar. Boverket har tagit fram en handbok, "Boendeplanering i praktiken – en vägledning till statistiken", som ger handfasta råd om hur man kan få tag i statistik som kan utgöra underlag för boendeplaneringen.

Omvärldsbevakning och trendanalyser

Omfattningen och inriktningen på bostadsefterfrågan påverkas också av utvecklingen i samhället i stort. Omvärldsfaktorer som ränteutveckling, konjunkturprognoser, prisutveckling på småhus och bostadsrätter, byggkostnadsutveckling och inkomstutvecklingen för hushållen behöver bevakas.

Statliga initiativ, t.ex. i fråga om regionala infrastruktursatsningar och utbyggnad av högskolor kan förstås ha stor betydelse för utvecklingen på den lokala bostadsmarknaden.

Man bör också vara vaksam på mer subtila omvärldsförändringar som värderingsförskjutningar bland hushållen och livsstilsförändringar, vilket kan fordra en bevakning som sträcker sig utöver publicerat material. Seminarier, rundabordssamtal och fokusgrupper kan bidra till att få grepp om vad som är på gång.

Regionala underlag och kommunvisa jämförelser

Länsstyrelsen har en viktig roll att ta fram regionala underlag för planeringen, t.ex. befolknings- och sysselsättningsprognoser och uppgifter om hushållens inkomstutveckling. Det underlättar för kommunerna att sätta in den egna analysen i ett större regionalt sammanhang.

Ett annat sätt att vidga perspektivet är att jämföra sig med kommuner som befinner sig i en liknande situation, fast i en annan region. För en högskoleort kan det t.ex. ge mycket att se hur andra högskoleorter planerar och vilka antaganden de gör om utvecklingen framöver ur olika aspekter.

Hör med andra aktörer

Privata aktörer, som fastighetsägare, byggherrar och mäklare, liksom olika intresseorganisationer kan ha kunskaper och material som de är villiga att ställa till förfogande och som kan användas som underlag. Inte minst det allmännyttiga bostadsföretaget bör ha uppgifter om efterfrågan i förhållande till utbudet i olika delar av kommunen.

Underlag från olika förvaltningar

Många verksamheter i kommunen berörs på olika sätt av boendefrågorna och vissa förvaltningar tar kanske fram egna underlag som kan ha betydelse i det här sammanhanget. Det gäller t.ex. prognoser som tas fram för skolan, barnomsorgen och äldreomsorgen. Dessa och andra förvaltningar kan sedan dra nytta av den sammanlagda analys som görs i samband med boendeplaneringen.

Översiktsplaneringen både utgångspunkt och "mottagare"

En del av de planeringsunderlag som kommunen tar fram är gemensamma för den översiktliga fysiska planeringen och boendeplaneringen. Den antagna översiktsplanen och eventuella fördjupningar av den ger en utgångspunkt för arbetet med boendeplaneringen, samtidigt som riktlinjerna för bostadsförsörjningen utgör ett viktigt underlag för den fortsatta översiktsplaneringen.

I Tidaholm har kommunen vid flera tillfällen samlat olika aktörer, t.ex. fastighetsägare, byggföretag och mäklare för en gemensam diskussion om förutsättningar och behov av förnyelse på bostadsmarknaden. Det har bl.a. lett till att man identifierat ett behov av nya bostäder, trots ett visst överskott inom allmännyttan.

Utmaningar



Linköpings kommun för i "Riktlinjer för Bostadsförsörjning 2006–2011" en diskussion om hur matchningen mellan utbud och efterfrågan kan komma att påverkas av bl.a. förskjutningar i åldersstrukturen och av livsstilsförändringar.

Läs mer på [www.boverket.se \Bostadsmarknad \ Bostadsförsörjning](http://www.boverket.se/Bostadsmarknad/Bostadsförsörjning)

Genom en analys av underlagsmaterialet kan man få fram en samlad bild av utgångspunkterna för boendeplaneringen. – Vad utmärker vår bostadsmarknad och boendevillkoren i vår kommun? – Vilka utmaningar står vi inför? – Vilka problem måste lösas? – I vilket tidsperspektiv? – Vilken roll spelar vår bostadsmarknad i ett regionalt perspektiv?

Beskrivningen av dessa utgångspunkter, med fokus på utmaningar och problem, kan tillsammans med underlagsmaterialet utgöra en viktig del i ett gemensamt planeringsunderlag i kommunen. Vi ska här lyfta fram några exempel på vad som kan vara aktuellt att ta med i analysen.

Matchar utbudet efterfrågan och behov?

Kärnfrågan är om utbudet av bostäder och boendeformer stämmer med efterfrågan – dagens och den framtida, och vilka kompletteringar eller andra ändringar som skulle behövas. Det gäller att kunna erbjuda attraktiva bostäder och boendemiljöer, såväl för den nuvarande befolkningen som för inflyttare. Om kommunen ska kunna få del av den ekonomiska tillväxten i regionen måste en förväntad tillväxt i sysselsättningen mötas med ett attraktivt bostadsutbud.

Men även där man inte räknar med någon befolkningstillväxt behövs en följsamhet gentemot förändringar i efterfrågan till följd av att ålders- och hushållstrukturen successivt förändras. Annars hamnar kommunen lätt i en dålig spiral av utflyttning och minskande serviceunderlag.

Studenter är inte lika med ungdomar

En högskoleutbyggnad påverkar trycket på bostadsmarknaden från de yngre generationerna. Men dagens studenter är inte alltid puringa. Många är samboende och en hel del har barn. Hur man ska möta efterfrågan från högskolestuderande är alltså långt ifrån självklart och det kan vara bra att ha koll på åldersfördelningen bland studenterna. En annan fråga i sammanhanget är hur sannolikt det är att de som söker sig till kommunen utifrån för att studera kommer att stanna kvar efter avslutad utbildning, och i vilken mån detta går att påverka.

Ungdomars villkor har försämrats

Ungdomar idag har generellt sett en sämre ekonomisk situation än tidigare generationer när de ska etablera sig på bostadsmarknaden. Arbetslösheten drabbar ungdomarna hårt och boendekostnaderna i nyproduktionen ter sig ofta oöverstigliga för de unga, även om de har en inkomst. Många unga har tidsbegränsade anställningar och en alltför osäker ekonomi för att t.ex. satsa på en bostadsrätt. Det kan alltså krävas andra insatser än bara nyproduktion för att möta efterfrågan på bostäder från 90-talets stora barnkullar.



I "Hur bor morgondagens äldre? En nyckelfråga i kommunernas boendeplanering" diskuteras olika aspekter som mot bakgrund av ökningen av andelen äldre i befolkningen kan behöva uppmärksammas i boendeplaneringen.

Malmö stad har analyserat bostadsbehovet för äldre och kommit fram till att de flesta vill bo kvar i sitt bostadsområde. Det har lett till en satsning på mindre hyreshusprojekt i småhusområden med hög andel äldre.

Läs mer på [www.boverket.se \ Bostadsmarknad \ Bostadsförsörjning](http://www.boverket.se/Bostadsmarknad/Bostadsforsorjning)

Boverket har tillsammans med Socialstyrelsen utrett varför vissa kommuner har svårt att tillgodose behovet av särskilda boendeformer och vad som behövs om allt fler äldre och funktionshindrade ska bo i vanliga bostäder. "Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses?" 2003

Å andra sidan har unga hushåll med två fasta inkomster ofta goda möjligheter att efterfråga även nybyggda bostäder. Det gäller att pejla den lokala efterfrågan noga i dessa åldersgrupper.

Hur bor morgondagens äldre?

Även där befolkningsökningen totalt sett är svag eller till och med negativ ökar ofta antalet personer över 65 år. Hur "morgondagens äldre" bor idag spelar stor roll för vilka val dessa generationer kommer att göra när de blir äldre och deras agerande på bostadsmarknaden får med all sannolikhet stor betydelse för bostadsförsörjningen framöver. Det kan därför vara idé att försöka ta reda på hur de äldre generationerna bor idag och hur de ser på sitt framtida boende. Det är inte alls säkert att efterfrågan på olika boendeformer i dessa åldersgrupper överensstämmer med preferenserna hos tidigare generationer av äldre.

Det finns studier som visar på ett ökat intresse för olika typer av seniorboenden och det finns en hel del exempel på detta i ny- eller ombyggnadsprojekt runt om i landet.

Socialtjänsten har en viktig uppgift att förmedla sina kunskaper och erfarenheter om hur det ser ut för olika grupper i olika delar av kommunen och vad man har att vänta framöver. De som arbetar inom den sociala sektorn har genom sina hembesök och andra personliga kontakter med t.ex. äldre människor i kommunen goda förutsättningar att faktiskt veta hur människor har det i sitt boende.

Särskilt boende för äldre kommer alltid att behövas

På senare år har antalet bostäder för äldre i särskilt boende kraftigt decimerats. Många kommuner menar att efterfrågan på vårdboende minskar och har därför avvecklat delar av beståndet. Den allmänna uppfattningen idag är att äldre människor vill bo kvar i sin ordinarie bostad så länge som det överhuvudtaget är möjligt och att kommunen därför ska försöka lösa behovet av vård och omsorg med hemtjänst och hemsjukvård, snarare än med särskilt boende.

Men samtidigt kan man konstatera att bedömningarna av vilka som har behov av ett särskilt boende har blivit allt striktare och det finns en risk att kommunerna går allt för långt i sina strävanden efter att lösa äldres bostadsbehov med kvarboende. Man får inte glömma att äldre människor faktiskt har rätt till särskilt boende om de behöver detta för att leva ett värdigt liv³.

Om inte äldre människor ska fara illa kommer en viss kapacitet i särskilda boendeformer alltid att behövas. Hur stor den behöver vara beror i hög utsträckning på vilka alternativa boendeformer som kan erbjudas. För att hålla ett adekvat utbud av särskilt boende krävs ett kontinuerligt samarbete mellan socialtjänsten, boendeplaneringen och den fysiska planeringen.

Yngre funktionshindrade har särskilda rättigheter

Personer med funktionshinder har särskilda rättigheter när det gäller boendet⁴. Behovet av särskilda boendeformer för yngre funktionshindrade har ökat, samtidigt som allt fler föredrar en helt vanlig, men anpassad bostad. Det beror delvis på att inställningen till funktionshinder har ändrats. Till skillnad mot förr så växer barn och ungdomar med funktionshinder idag vanligen upp i sina familjer och tänker sig inte i första hand ett gruppboende när de ska flytta hemifrån. En adekvat dimensionering av särskilda boendeformer för yngre funktionshindrade personer kräver god framförhållning och personliga kontakter med de berörda och självklart ett kontinuerligt samarbete över förvaltningsgränserna.



Boverket har analyserat förutsättningarna och behovet av åtgärder för att nå en socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar utveckling i olika typer av storskaliga bostadsområden. "Förnyelse för hållbar utveckling i olika boendemiljöer", Boverket 2005.



I "Välkommen till bostadsmarknaden. En lägesrapport om segregation" diskuteras förekomsten av och mekanismerna bakom integration och boendesegregation. Indikatorer för att belysa dessa fenomen föreslås.

Befintliga boendemiljöer kan behöva förnyas

Bostadsförsörjningen handlar inte bara om nyproduktion utan i minst lika hög grad om utnyttjandet och utvecklingen av det befintliga bostadsbeståndet. Mer än hälften av alla hushåll i Sverige bor i bostadsområden som tillkom på 1950-, 60- och 70-talen. Dessa boendemiljöer kan behöva förnyas, dels för att tillgodose önskemål och behov från nya invånare, dels för att möta tuffare krav på en miljömässigt hållbar förvaltning. På många håll är tillgängligheten för personer med rörelsehinder bristfällig. Ofta har servicen utvecklats och därmed har naturliga mötesplatser försvunnit. Oavsett vem eller vilka som slutligen ska stå för finansieringen av olika typer av förnyelseåtgärder så är det kommunen som har bäst möjligheter att överblicka behoven ur ett bostadsförsörjningsperspektiv och ta initiativ till ett önskat utvecklingsarbete.

Boendesegregation kan leda till utanförskap

I en del kommuner, särskilt i storstadsregionerna, utgör boendesegregationen ett allvarligt problem, med negativa konsekvenser inte bara för hushåll i utsatta bostadsområden utan för samhällslivet i stort. Om vissa grupper är hänvisade till klart sämre boendemiljöer än andra blir deras livschanser begränsade. En socialt sett hållbar utveckling förutsätter att alla grupper och hushåll är integrerade i samhällslivet och en långtgående boendesegregation motverkar detta.

Det är ofta den etniska dimensionen av segregation som åsyftas i den politiska debatten, men i merparten av landets kommuner är det förmodligen mer relevant att bekymra sig över den socioekonomiska segregationen.

Boendet är en viktig länk till andra samhällsområden och påverkar alltså människors möjligheter att känna delaktighet och gemenskap. Arbetet med att främja integration och motverka utanförskap måste bedrivas på alla samhällsområden, inte minst inom boendeplaneringen.

⁴ Se Socialtjänstlagen 5 kap 7 § samt LSS (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade).

Kanske behöver man krympa kostymen

I en kommun där befolkningen minskar kan man behöva diskutera om det behövs en avveckling av delar av bostadsbeståndet, som ett led i att anpassa utbudet till efterfrågan. Då gäller det att reda ut varför lägenheterna står tomma, och var i beståndet en eventuell rivning skulle kunna genomföras. Det handlar både om var och hur detta skulle kunna ske på ett sätt som är såväl socialt som ekonomiskt hållbart.

Vad händer med fritidshusen?

Särskilt i kustkommuner och på heta bostadsmarknader kan fritidshusområdena behöva uppmärksammas särskilt i boendeplaneringen. En inte obetydlig del av tillskottet av bostäder för permanent bruk i de senaste 15 åren har faktiskt bestått i en omvandling av fritidshus till året runt bostäder. Det gäller inte minst i Stockholmsregionen. Där har bostadsbristen i Stockholm medfört ett ökande tryck på bostadsmarknaden i mer perifera kommuner som t.ex. Värmdö, där man nu har svårt att klara de miljömässiga konsekvenserna av att allt fler bosätter sig i områden där VA-nätet inte är utbyggt.

Lyssna på invånare och berörda aktörer!

Det är en stor fördel om man kan analysera underlaget till boendeplaneringen områdesvis och i samråd med dem som idag bor eller verkar i stadsdelen eller kommundelen i fråga, t.ex. intresseorganisationer, föreningar, näringsidkare, vård- och omsorgspersonal, skolpersonal, närpolis och enskilda hushåll. Det gäller att ta tillvara de kunskaper och erfarenheter som finns av hur stadsdelen eller kommundelen fungerar som boendemiljö. Det ger ett bättre underlag för planeringen. Inte minst socialtjänstens erfarenheter är viktiga att ta tillvara.

För att få en bra dialog krävs att invånarna är insatta i frågorna och har kunskap om vilka förutsättningar som gäller. Det gäller alltså att presentera ett fullödigt underlagsmaterial som är lättöverskådligt och som väcker intresse.

Kommunen behöver också ha en kontinuerlig dialog med fastighetsägare, presumtiva byggherrar och andra vars insatser är nödvändiga för att förverkliga de kommunala målen för bostadsförsörjningen. Det gäller att i möjligaste mån skapa en samsyn om utgångspunkter och eventuella problem inför framtida utbyggnad och andra bostadspolitiska insatser.

Hur ser grannkommunerna på förutsättningarna?

I en region där människor kan välja bostadsort ganska fritt i förhållande till vilken kommun ens arbetsplats råkar ligga i är det angeläget att grannkommuner för en kontinuerlig dialog om planeringen för bostadsförsörjningen och stämmer av med varandra hur man uppfattar förutsättningarna för nyproduktion och behovet av en utveckling av befintliga boendemiljöer.



I "Bo lokalt – planera regionalt" efterlyses ett regionalt planeringsunderlag, som visar regionförstoringens konsekvenser för bostadsförsörjningen. Det skulle bidra till att förbättra samverkan mellan kommunerna. Boverket 2004

Det blir ofta så att vissa kommuner får fungera som tryckutjämnare åt andra. När bostadsmarknaden blir överhettad i regioncentrum ökar efterfrågan i grannkommunerna. Detta uppfattas nog oftast som positivt, till skillnad mot när utvecklingen är den omvända, och man kanske står med tomma lägenheter så fort det lättar lite i den större grannkommunen. En regional samordning ökar möjligheterna att förutse och möta utvecklingen på bästa sätt.



Boverket har tagit fram en modell för hur man kan arbeta med ortsanalyser, "Lär känna din ort", Boverket 2006.

Ortsanalyser kan ge en bas

Boverket har på uppdrag av regeringen tagit fram en modell för hur man skulle kunna arbeta med *ortsanalyser*, i syfte att med ett såväl historiskt som framåtsyftande perspektiv klargöra tätorters eller stadsdelars förutsättningar och utvecklingspotential. Sådana analyser skulle vara en mycket bra bas för boendeplaneringen. Man kan också tänka sig att underlag och utgångspunkter för boendeplaneringen tas fram inom ramen för mer ingående ortsanalyser.

Mål och riktlinjer

Med utgångspunkt från de utmaningar man kunnat identifiera gäller det att formulera lokala bostadspolitiska mål för hur möjligheterna att bo bra i olika delar av kommunen ska utvecklas och förbättras, och att utifrån målen ange riktlinjer för boendeplaneringen. Målen visar vilken ambitionsnivå kommunen har när det gäller att tillmötesgå efterfrågan på bostäder och olika boendeformer för människor i olika skeden av livet och i olika inkomstlägen. Att ange riktlinjer innebär att ta ställning till på vilket sätt kommunen vill verka för att nå uppsatta mål; hur man är beredd att använda de medel man förfogar över.

Involvera de boende och andra aktörer

Det bör finnas goda möjligheter att få med sig medborgarna i diskussionen om mål och riktlinjer för boendeplaneringen. Boendefrågorna handlar om människors allra närmaste livsmiljö och det är många som kan bidra med egna erfarenheter och värderingar. Både tidsperspektivet – de närmaste två-tre åren – och innehållet bäddar för ett engagemang från lokalbefolkningen och från personer som är verksamma i en kommundel. Men en förutsättning är nog att kommunen vänder sig till en stads- eller kommundel i taget.

Om man lyckas involvera de boende och andra berörda aktörer i planeringen öppnas en möjlighet att motivera och förankra förslag till förändringar i ett tidigt skede. Det kan vara angeläget i känsliga frågor, som utbyggnad av särskilda boendeformer eller tillskott av hyresrätter i ett område som domineras av egnahem.

Knyt an till andra mål och ställningstaganden

Man bör naturligtvis stämma av mot andra antagna mål, t.ex. i miljöprogram, energiplan, tillgänglighetsprogram och liknande, och knyta an till ställningstaganden som kommunen gjort i andra sam-

manhang, inte minst i översiktplanen och fördjupningar av denna. Ett sätt kan vara att redan från början bilda en tvärssektoriell arbetsgrupp för boendefrågorna.

Underlag för medvetna prioriteringar och förhandlingar

Kommunens möjligheter att styra utvecklingen på bostadsmarknaden är begränsade men med tydliga mål och riktlinjer ökar förutsättningarna att påverka i önskad riktning. Det är svårt att i en uppkommen situation göra medvetna val och prioriteringar om inte färdriktningen står klar.

Tydliga, noggrant underbyggda och väl förankrade mål och riktlinjer för utvecklingen på bostadsmarknaden i olika delar av kommunen ger kommunen en bättre förhandlingsposition i förhållande till privata intressenter.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen är en viktig utgångspunkt för planeringen av trafik och kommunikationer och därigenom i förlängningen ett underlag i förhandlingar med länstrafiken och de statliga trafikmyndigheterna.

Främja konkurrens

De stigande boendekostnaderna, framförallt inom hyressektorn är ett bostadspolitiskt problem som kommunen inte råder över. Men det finns vissa möjligheter att t.ex. genom markanvisningstävlingar främja konkurrens på bostadsmarknaden och att prioritera bostadsbyggande som ger rimliga boendekostnader.

Kommunens policy för markpriser och avgifter har också betydelse för möjligheterna att pressa kostnaderna i nyproduktionen.

Stimulera rörlighet på bostadsmarknaden

Det är väl känt att nyproduktion kan leda till att många fler hushåll än de som flyttar in i de nybyggda bostäderna kan förbättra sitt boende. Flyttkedjorna blir ofta längre när det byggs stora och dyra bostäder än när det byggs små och billiga. Men utfallet är olika och det går inte att förlita sig på att alla behov tillgodoses genom att bara satsa på stora bostäder. Dessutom innebär långa flyttkedjor att man huvudsakligen tillgodoser efterfrågan för dem som redan har en bostad.

Det finns ändå vissa möjligheter att utnyttja flyttkedjeffekterna på ett strategiskt sätt. Erfarenheten säger att flyttkedjor tenderar att hålla sig inom samma segment av bostadsmarknaden. Det innebär att det är mer troligt att man får loss de billigare smålägenheterna i de äldre delarna av beståndet genom att bygga små och medstora hyreslägenheter än genom att satsa på villor eller stora bostadsrätter. En möjlighet är också att genom enkäter eller andra kontakter med de boende ta reda på vad som skulle behövas för att få en omsättning på t.ex. smålägenheter eller äldre villor.

Riktlinjer även för avveckling

I en del kommuner handlar det, som nämnts, om att man behöver krympa beståndet av bostäder – i alla fall vissa typer av bostäder,

I Söderhamn har man till följd av att befolkningen minskat fått riva en hel del bostäder. I sitt bostadsstrategiska program tar man upp faktorer som är viktiga att beakta vid rivningar. En checklista inför planering av rivningar har utarbetats. Läs mer på [www.boverket.se \ Bostadsmarknad \ Bostadsförsörjning](http://www.boverket.se/Bostadsmarknad/Bostadsforsorjning)



I "En hel stad. Om lokala insatserns betydelse för integration i boendet" presenteras och diskuteras erfarenheter från olika typer av kommuner och deras bostadsföretag när det gäller att arbeta med dessa frågor.

I Munkedals kommun diskuteras att inrätta en bostadsförmedling. Man menar att "en aktiv och serviceinriktad bostadsförmedling kan ge den information om tillgång och efterfrågan på bostadsmarknaden som behövs till byggare och förvaltare för att de ska våga satsa i kommunen." (Bostadspolitik i Munkedals kommun 2005–2008) Läs mer på [www.boverket.se \ Bostadsmarknad \ Bostadsförsörjning](http://www.boverket.se/Bostadsmarknad/Bostadsforsorjning)

som sannolikt inte kommer att efterfrågas framöver. Då gäller det att avveckla med förstånd och eftertanke så att man inte hamnar i socialt sett ohållbara lösningar. Riktlinjer för avvecklingen bör beakta såväl sociala och miljömässiga som fastighetsekonomiska aspekter.

Om rivningar måste genomföras behövs också riktlinjer för hur de ytor som frigörs ska förvaltas och utvecklas till något användbart, så att de inte bara uppfattas som öppna sår i stadslandskapet. Man kan också behöva se över infrastrukturen, t.ex. trafikföring och busshållplatser. En gata eller en busshållplats som inte används förfaller snabbt och sådant skickar ut signaler om tillbakagång och bristande attraktivitet. Det kan behövas dels riktlinjer för hur sådana frågor ska lösas på kort sikt, dels en långsiktig plan eller målsättning för framtida utnyttjande av platsen.

Insatser för att främja integration

Insatser för att främja integration kan handla om att höja vissa bostadsområdens attraktivitet genom fysisk upprustning och förbättrad service. Bostadsområdenas förbindelser till och sammanlänkning med den övriga staden behöver många gånger förbättras, t.ex. genom förbättrade kommunikationer, kompletteringsbebyggelse eller ändringar i trafikföring och tillfarter. Allmänna platser kan behöva upprustas och förnyas för att kunna fungera som mötesplatser för de boende.

Service till de bostadssökande

Under 90-talet avvecklades de kommunala bostadsförmedlingarna i snabb takt, delvis av besparingskäl men också för att man inte tyckte att de behövdes när det inte var någon brist på bostäder. Kanske hade också den traditionella bostadsförmedlingen med ett strikt och administrativt krångligt kösystem spelat ut sin roll.

Idag är det bostadsbrist i mer än var tredje kommun och bostadssökande som saknar kontakter eller kapital kan ha stora svårigheter att hävda sig på bostadsmarknaden. På många håll kan det behövas någon form av service till de bostadssökande, en service som också riktar sig till fastighetsägarna. Med dagens teknik finns också helt andra möjligheter bedriva en rationell förmedling – att snabbt få ut information, att se till att registret hålls aktuellt och att skilja ut dem med akut bostadsbehov från dem som på lite längre sikt vill byta bostad.

Att erbjuda en organiserad service till de bostadssökande kan vara ett sätt att nå bostadspolitiska mål om bostäder till ungdomar, minskad boendesegregation och god service till inflyttande arbetskraft. Men det kan vara motiverat även av andra skäl. Rätt utnyttjat kan ett register över bostadssökande ge värdefull information om hur efterfrågan ser ut och förändras i kommunen. Man kan hålla koll på vilka som söker bostad, på vilken sikt, betalningsviljan och vad det är som olika grupper prioriterar i sitt boende.

Boverkets PM 2005-02-25
"Vad innebär det bostadspolitiska målet?" innehåller en diskussion av och ett försök att tolka och konkretisera det övergripande bostadspolitiska målet.

Ta utgångspunkt i övergripande bostadspolitiska mål

Ett sätt att komma igång med att ta fram mål och riktlinjer kan vara att ta utgångspunkt i övergripande bostadspolitiska mål och försöka konkretisera dem utifrån lokala förhållanden. I tablan i Figur 3 har vi tagit fram exempel på hur detta skulle kunna se ut i praktiken. Vi har då utgått från Boverkets förslag till nedbrytning i delmål av det nationella bostadspolitiska målet, som fastställts av riksdagen.

Figur 3

Exempel på hur man kan arbeta med lokala bostadspolitiska mål och riktlinjer utifrån det övergripande bostadspolitiska målet

Delmål (riksdagens)	Kommunens mål	Riktlinjer
Förutsättningar för alla	Äldre som behöver särskilt boende ska kunna räkna med att få det. Ungdomar över 20 år ska kunna flytta hemifrån om de har en normal inkomst. Unga med funktionshinder som behöver bostad med särskilt stöd ska kunna få det. Unga barnfamiljer ska kunna skaffa sig en lämplig bostad till rimligt pris.	I alla nya detaljplaner och i samband med markanvisning ska övervägas om det finns behov av särskilda åtgärder eller krav för att tillgodose behovet av bostäder för äldre, för ungdomar eller för personer med funktionshinder. Den fysiska planeringen ska främja ett varierat utbud av bostäder i alla stadsdelar. Kommunen ska genom inriktningen på nyproduktionen verka för att äldre småhus kommer ut på marknaden
Goda bostäder	Möjligheterna till kvarboende för äldre i befintliga bostadsområden ska förbättras.	Kommunen ska verka för att tillgängligheten ökas i samband med ombyggnad och upprustning av flerbostadshus.
Rimliga boende-kostnader	Ökat utbud av nya hyreslägenheter med hyror som vanligt folk kan ha råd med.	Kommunen ska aktivt främja sådan konkurrens på bostadsmarknaden som gör att boendekostnaderna hålls nere.
Stimulerande och trygg boendemiljö	Ökad trygghet och trivsel i särskilt utsatta bostadsområden.	Områden med sociala problem ska prioriteras vid satsningar på förbättringar av belysning, gc-stråk, parker etc.
Jämlika och värdiga levnadsförhållanden	Ökad integration av invånare med utländsk härkomst i kommunens alla delar.	Kommunen och det allmännyttiga bostadsföretaget ska aktivt verka för socialt, etniskt och åldersmässigt blandad befolkning i alla bostadsområden.
Hållbar utveckling...	Minskad användning av el och fossila bränslen för uppvärmning av bostäder.	Ny bebyggelse ska i möjligaste mån lokaliseras så att den kan anslutas till fjärrvärmenätet

I "Bostadsförsörjningen i Eskilstuna" har kommunen valt att först redovisa mål och riktlinjer för bostadsförsörjningen och att sedan presentera underlaget i en bilaga. Bilagan, som är mer omfattande än riktlinjerna, innehåller t.ex. analyser av befolkningsutveckling och trender i efterfrågan samt generella förutsättningar för bostadsbyggandet.

Dokumentera hela processen och tydliggör beslutet

Det som kommunfullmäktige har att ta ställning till är framförallt mål och riktlinjer för bostadsförsörjningen, som ju ska behandlas i kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod. Det finns dock vinster med att dokumentera hela processen. Medborgarna får lättare insyn i underlaget för planeringen och materialet kan användas som beslutsunderlag även för andra nämnder och förvaltningar.

Men det behöver framgå tydligt vad det är kommunfullmäktige tar ställning till. Det får inte råda några oklarheter om vad som är förvaltningens underlag och kommentarer och vad som är av fullmäktige beslutade mål och riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Åtgärder

Det sista steget i processen är att ta fram ett åtgärdsprogram. Då är vi framme vid konkreta åtgärder, som kan prioriteras, tidsättas och budgeteras.

Precisering av konkreta åtgärder

I åtgärdsprogrammet preciseras hur riktlinjerna ska omsättas i antal nya bostäder som ska byggas, var de ska uppföras, utbyggnadstakt, upplåtelseformer och annat som kommunen kan behöva styra upp. Om det behövs bostäder för särskilda grupper, t.ex. studentbostäder eller särskilt boende för äldre, preciseras var och hur det behovet ska tillgodoses. I tabblån i Figur 4 ger vi några exempel.

De kommunalekonomiska konsekvenserna av olika alternativ måste beräknas och redogöras för, antingen här eller i ett separat dokument.

Som framgått i de tidigare avsnitten, gäller det inte bara nyproduktion utan även åtgärder i den befintliga bebyggelsen eller avveckling av bostäder – allt som kan behövas för att anpassa utbudet efter efterfrågan. Omvandling av institutioner eller andra byggnader till bostäder står i många kommuner för en betydande del av tillskottet av bostäder. Detsamma gäller omvandling av fritidshus till året runt-bostäder.

Även andra bostadspolitiska åtgärder, som inrättande av någon form av service till de bostadssökande kan preciseras i åtgärdsprogrammet.

Åtgärdsprogrammet kan behöva revideras oftare än mål och riktlinjer och det kan vara bra med en plan för hur det ska gå till om vem som har ansvaret.

Socialtjänsten kan bidra

Förutsatt att socialtjänsten har skaffat sig kännedom om förhållandena ute i olika delar av kommunen – t.ex. för äldre och funktionshindrade – kan deras erfarenheter vara till stor hjälp inte bara när det gäller att bedöma omfattningen av behovet utan också vid utformning och dimensionering av konkreta åtgärder.

Instrument för genomförande

Ett strategiskt kommunalt markinnehav är ett kraftfullt medel för att nå lokala bostadspolitiska mål. Riktlinjer för bostadsförsörjningen behövs som underlag för markförvärv och planläggning, liksom för olika typer av infrastruktursatsningar.

Genom *det kommunala planmonopolet* styr kommunen över var och när en utbyggnad kan ske samt utformningen av bebyggelsen. Med hjälp av marköverlåtelseavtal och exploateringsavtal kan kommunen också ställa villkor som styr inriktningen på bostadsbygandet, t.ex. när det gäller storlekar och upplåtelseformer för bostäderna.

Gotlands kommun har analyserat hinder för en positiv utveckling av boendet på Gotland. I bostadsförsörjningsplanen presenteras en lista över möjliga åtgärder inom områden som kommunen har möjlighet att påverka. Läs mer på [www.boverket.se \ Bostadsmarknad \ Bostadsförsörjning](http://www.boverket.se/Bostadsmarknad/Bostadsförsörjning)

Malmös bostadsförsörjningsprogram uppdateras vartannat år men följs upp två gånger per år med särskilda lägesrapporter.

Härryda kommun har kombinerat sitt bostadspolitiska program med ett markpolitiskt program. Det markpolitiska programmet ligger sedan till grund för en konkret markförvärvsplan. Läs mer på [www.boverket.se \ Bostadsmarknad \ Bostadsförsörjning](http://www.boverket.se/Bostadsmarknad/Bostadsförsörjning)

Varje bostadsprojekt förutsätter att det finns intresserade byggherrar. Kommunen kan inte ensidigt styra fram ett bostadsbyggande, men med *en god planberedskap* kan man se till att det finns byggbar mark när marknaden efterfrågar detta.

Via *det egna bostadsföretaget* har kommunen vissa möjligheter att få till stånd ett önskat byggande av hyresbostäder. Tydliga ägardirektiv till det allmännyttiga bostadsföretaget kan också bidra till att nå specifika bostadspolitiska mål, t.ex. att få fram alternativa boendeformer för äldre, fler bostäder för ungdomar eller upprustning och förnyelse av utsatta bostadsområden.

En kommunal bostadsförmedling ökar möjligheterna att få fram bostäder till dem som i brist på kontakter och erfarenheter har svårt att hävda sig på bostadsmarknaden, till hushåll som är i akut behov av en ny bostad eller som kommer inflyttande utifrån. Rätt skött och utnyttjat kan ett register över bostadssökande ge ett bra underlag för bedömningar av inriktning och omfattning på bostadsefterfrågan från olika grupper. Dessutom kan en organiserad förmedling av bostäder fungera som en god service för såväl fastighetsägare som bostadssökande och göra att bostadsmarknaden fungerar smidigare.

Uppföljning och utvärdering mot effektmål

Eftersom politiskt beslutade mål och riktlinjer ofta inte är så konkreta att de lätt går att följa upp, kan det vara nödvändigt att komplettera dem med effektmål, kopplade till indikatorer eller nyckeltal. Detta behövs också för att kunna utvärdera vidtagna åtgärder. I tablån i Figur 4 visar vi hur sådana effektmål skulle kunna utformas i förhållande till våra exempel på mål, riktlinjer och åtgärder.

Figur 4
Exempel på hur riktlinjer för bostadsförsörjningen kan omsättas i konkreta åtgärder och göras uppföljningsbara genom mätbara effektmål.

Riktlinjer	Åtgärder	Effektmål (uppföljningsbara mål)
I alla nya detaljplaner och i samband med markanvisning ska övervägas om det finns behov av särskilda åtgärder eller krav för att tillgodose behovet av bostäder för äldre, för ungdomar eller för personer med funktionshinder.	Ett nytt särskilt boende ska byggas 2006. Ett nytt LSS-boende per år ska inrättas under programperioden.	Väntetiden till särskilt boende efter beslut ska vara högst 1 månad. Personer som omfattas av LSS ska vara nöjda med det stöd i boendet kommunen ger.
Den fysiska planeringen ska främja ett varierat utbud av bostäder i alla stadsdelar.	Allmännyttan ska tillskapa 20 nya smålgh genom ombyggnad 2006. Krav på 30% hyresrätter i kv Måsen.	Kötiden för ungdomar hos allmännyttan ska vara högst 6 månader.
Kommunen ska verka för att tillgängligheten ökas i samband med ombyggnad och upprustning av flerbostadshus.	Tillgänglighetskapande åtgärder genom samarbete mellan kommun och fastighetsägare i område x och y.	God tillgänglighet i område x och y
Kommunen ska aktivt främja sådan konkurrens på bostadsmarknaden som gör att boendekostnaderna hålls nere.	Marken i kv ... fördelas genom tävling med låg hyresnivå som en tungt vägande kvalitet.	Hyresnivån i nyproduktionen ska inte överstiga genomsnittlig hyresnivå i stadsdelen med mer än högst xx %
Områden med sociala problem ska prioriteras vid satsningar på förbättringar av belysning, gc-stråk, parker etc.	X miljökr anslås för att förbättra belysningen i ... och bredda gångtunneln vid ...	Antalet anmälda brott ska ha minskat till hälften. De boende i XX ska uppleva att tryggheten har ökat.
Kommunen och det allmännyttiga bostadsföretaget ska aktivt verka för socialt, etniskt och åldersmässigt blandad befolkning i alla bostadsområden.	En bostadsförmedling inrättas och avtal träffas med fastighetsägare.	Segregationsindex ska ha minskat vid en uppföljning år 200X

Behöver man göra en miljöbedömning?

Varje kommun måste själv avgöra om man bör göra en miljöbedömning enligt miljöbalken av sina riktlinjer för bostadsförsörjningen. Man bör då utgå från i vilken utsträckning riktlinjerna för bostadsförsörjningen kommer att bli styrande för bygglov och andra tillstånd som i sin tur kan ha avgörande betydelse för miljön.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen uppfyller två viktiga grundkrav för att träffas av de nya bestämmelserna om miljöbedömningar för planer och program: Dels att det finns ett lagkrav på att riktlinjerna ska upprättas och dels att de upprättas av kommunen.

Men ytterligare två kriterier ska vara uppfyllda för att det ska finnas ett generellt krav på miljöbedömning och därmed upprättande av miljökonsekvensbeskrivning (MKB): Planen eller programmet ska *ange förutsättningar* för tillstånd till verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön. Dessutom ska genomförandet, utifrån de kriterier som anges i MKB-förordningens bilaga 4, antas medföra en *betydande miljöpåverkan*.

En fråga är därför om riktlinjerna för bostadsförsörjningen verkligen *anger förutsättningar*. Avgörande här är hur pass styrande riktlinjerna kan komma att bli för t.ex. bygglov, vilket kan variera beroende på hur kommunen väljer att utforma och precisera dem. En annan fråga är om genomförandet av de åtgärder som följer av riktlinjerna kan komma att innebära en *betydande påverkan på miljön*. I den frågan ska andra kommuner, länsstyrelser eller andra myndigheter som berörs få tillfälle att yttra sig.

Bilaga 1

Lästips

En del av Boverkets publikationer kan ge ytterligare inspiration i samband med boendeplaneringen. Nedan nämnda skrifter går att beställa eller ladda ner från Boverkets webbplats www.boverket.se – klicka på rutan Sök och beställ publikationer.

Därutöver har vi på webbplatsen samlat exempel på hur olika kommuner har valt att arbeta med boendefrågor. Klicka på Bostadsmarknad / Bostadsförsörjning / Enskilda frågor och välj sedan vilken fråga du är intresserad av. Där finns också kontaktpersoner till respektive kommun.

Publikationer från Boverket

- Boendeplanering i praktiken – en vägledning till statistiken (2005)
- Bo lokalt – planera regionalt (2004)
- Bostadsmarknaden 2005–2006. Slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2005 (2005)
- En hel stad. Om lokala insatsers betydelse för integration i boendet (2006)
- Förnyelse för hållbar utveckling i olika boendemiljöer (2005)
- Hur bor morgondagens äldre – en nyckelfråga i kommunernas boendeplanering (2002)
- Lär känna din ort (2006)
- Metodutveckling för regionala utvecklingsprogram (2005)
- Trångboddhet – skillnaderna kvarstår (PM 2004-12-20)
- Vad innebär det bostadspolitiska målet? (PM 2005-02-25)
- Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses? (2003)
- Välkommen till bostadsmarknaden! En lägesrapport om integration (2005)

Bilaga 2

Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

SFS 2000:1383 med tillägg SFS 2002:104

1 § Varje kommun skall planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Vid planeringen av bostadsförsörjningen skall kommunen, om det behövs, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen. Riktlinjer för bostadsförsörjningen skall antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Lag (2002:104).

2 § Länsstyrelsen skall lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.

3 § Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen skall en kommun anordna bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, skall dessa kommuner anordna sådan bostadsförmedling.

Regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling enligt första stycket.

4 § En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får, utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65a § jordabalken, ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande. Kravet på förmedling efter kötid skall inte hindra att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.

Köavgiften får tas ut för högst ett år i taget. Kommunen får bestämna avgiften och grunderna för hur den skall tas ut.

5 § En kommun skall lämna regeringen de uppgifter om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär.

I Ds 2006:9 "Rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden", föreslås vissa ändringar i bostadsförsörjningslagen.

Bilaga 3

Boverkets kommentarer till bostadsförsörjningslagen

Mer om bakgrunden till och syftet med bostadsförsörjningslagen finns att läsa i regeringens proposition 2000/01:26 Bostadsförsörjningsfrågor m.m.

Med utgångspunkt från förarbetena till bostadsförsörjningslagen kommenteras här de olika paragraferna.

Varje kommun ska planera bostadsförsörjningen så att alla i kommunen kan leva i goda bostäder (1 §)

”Goda bostäder” omfattar inte bara bostäderna i sig utan också boendemiljön. Och det handlar inte bara om nyproduktion utan i hög grad också om insatser i de befintliga bostadsområdena. Det gäller alla invånares behov av bostäder men vissa grupper kan behöva uppmärksammas särskilt, t.ex. äldre och funktionshindrade eller ungdomar. Regeringen framhåller också att medborgarna genom en väl fungerande bostadsförsörjningsplanering kan få bättre inflytande och överblick över boendesituationen i kommunen. Hur kommunerna ska bedriva sin bostadsförsörjningsplanering eller vad planeringen ska omfatta regleras inte närmare. Förutsättningarna varierar starkt och bostadsförsörjningsplaneringen måste anpassas efter situationen i den enskilda kommunen.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige (1 §)

Bostadsförsörjningsfrågorna är så viktiga att de bör förankras väl i den lokala politiska debatten. Därför är det obligatoriskt att behandla dem i kommunfullmäktige. Men till skillnad från den bostadsförsörjningslag som gällde till och med juni 1993 regleras inte på vilket sätt riktlinjerna ska redovisas och dokumenteras.

Om det behövs ska kommunen samråda med andra kommuner som berörs av planeringen (1 §)

Särskilt i storstadsregionerna, där ofta flera kommuner utgör en gemensam arbets- och bostadsmarknad, kan det krävas ett regionalt perspektiv på boendefrågorna.

Länsstyrelsen ska bidra med råd och underlag till planeringen (2 §)

Länsstyrelsen kan ge en överblick över bostadsmarknadsläget i länet. Den har en viktig roll när det gäller att initiera och främja ett mellan-kommunalt samarbete. Länsstyrelsen bör särskilt uppmärksamma behovet av bostäder för äldre och funktionshindrade.

Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska kommunen anordna bostadsförmedling (3 §)

Det är inte nödvändigt att kommunen driver verksamheten i egen regi för att bostadsförmedlingen ska räknas som kommunal. Kommunen kan välja att uppdra åt t.ex. ett kommunalt bolag eller en

privat aktör att driva verksamheten men det ska i så fall ske i enlighet med riktlinjer som kommunen beslutar om. Också när det gäller bostadsförmedling ska man om det behövs samarbeta med grannkommunerna. Två eller flera kommuner som utgör en gemensam bostadsmarknad kan med fördel ha en samordnad bostadsförmedling.

Kommunala bostadsförmedlingar får ta ut köavgift (4 §)

Redan tidigare har det funnits möjlighet att ta betalt av bostadssökande som får en ny lägenhet genom en bostadsförmedling. Genom denna lag kan kommunala bostadsförmedlingar också ta ut en köavgift, förutsatt att man förmedlar lägenheterna i turordning efter kötid.

Om regeringen begär det ska kommunen lämna uppgifter om bostadsförsörjningsplaneringen (5 §)

Även om det inte finns någon årlig och formaliserad skyldighet att redovisa bostadsförsörjningsplaneringen till någon myndighet utanför kommunen kan det finnas anledning för regeringen att någon gång begära in särskild information om bostadsförsörjningsplaneringen. Det kan gälla vissa kommuner eller någon speciell fråga. Detta sker normalt sett via länsstyrelserna eller Boverket.

Bra bostäder och goda boendemiljöer är grundläggande kvaliteter som påverkar såväl tillväxten som välfärden i en kommun. Planeringen för att utveckla boendet är därför en viktig del i kommunens strategiska planering. Med riktlinjer för bostadsförsörjningen kan kommunen tydliggöra sina ambitioner när det gäller att förbättra möjligheter och villkor för boende i olika delar av kommunen.

Denna skrift riktar sig till dig som arbetar konkret med boendefrågor i kommunen eller som har del i ansvaret för kommunens strategiska planering för välfärd och tillväxt. Vi hoppas att den ska ge vägledning och inspiration till nya arbetssätt och infallsvinklar.

Boverket

Box 534, 371 23 Karlskrona
Tel: 0455-35 30 00. Fax: 0455-35 31 00
www.boverket.se