



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT

Regionala analyser av bostadsmarknaden



Regionala analyser av bostadsmarknaden

Boverket november 2010

Titel: Regionala analyser av bostadsmarknaden

Utgivare: Boverket november 2010

Upplaga: 1

Antal ex: 85

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-86559-53-3

ISBN pdf: 978-91-86559-54-0

Sökord: Bostadsmarknaden, bostadsbyggande, projekt, boende, regioner, kommuner, analyser

Dnr: 212-4477/2010

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50 eller 35 30 56

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2010

Förord

Enligt regleringsbrevet för år 2010, ska Boverket stödja länsstyrelserna i deras uppdrag med att ta fram regionala analyser av bostadsmarknaderna samt göra en sammanfattning av resultaten i dessa. Denna rapport är resultatet av Boverkets sammanställning.

De regionala analyserna ger en bild av utvecklingen på de olika regionala bostadsmarknaderna i länen. Varje län har sina specifika förutsättningar, men vissa gemensamma utmaningar återkommer också när vi studerar rapporterna. Årets analyser består av fördjupningar enligt två teman; Bostadsbyggandet och Kommunernas arbete med boendefrågor.

Rapporten är sammanställd av Ulrika Bensköld och Christina Johannesson.

Karlskrona november 2010

Janna Valik
generaldirektör

Innehåll

Inledning	7
<i>Arbetet under 2010</i>	7
<i>Rapporterna 2010</i>	7
Utmaningar på bostadsmarknaden	9
Tema 1: Bostadsbyggandet	11
Vad har byggts i länet?	11
Vad är det som gör att vissa projekt kommer igång och andra inte?	11
<i>Några exempel från länen</i>	12
Tema 2: Kommunernas arbete med boendefrågorna	17
Kommunen har ansvar för bostadsförsörjningen	17
<i>Verktyg för boendeplanering</i>	18
<i>Några exempel från länen</i>	18
<i>Kommuner som inte arbetar med riktlinjer</i>	23

Inledning

De regionala analyserna ger en bild av utvecklingen på bostadsmarknaden i landets 21 olika län. Det finns en stor variation mellan länens olika förutsättningar och också inom länen, men även många utmaningar som är gemensamma för många län. Boverket återger ingen fullständig redovisning av de regionala analyserna utan de bör läsas var och en för sig. Analyserna finns på länsstyrelsernas egna webbplatser eller på Boverkets webbplats¹.

Analyserna riktar sig framförallt till kommunerna, eftersom de ska fungera som ett stöd i deras arbete med boendeplaneringen. De riktar sig även till externa aktörer så som byggherrar, bostadsbolag, privatpersoner, regionförbund m.fl. Arbetet med analyserna har för flera kommuner och länsstyrelser bidragit till att det har skapats ett forum för att arbeta med bostadsförsörjningsfrågor, både internt och externt. Det är även i fortsättningen viktigt att arbeta vidare med länsstyrelsernas arbete med att fungera som en regional arena för utbyte av erfarenheter, kvalitetssäkra bostadsmarknadsenkäten, bidra med statistik och prognoser och annat material.

Arbetet under 2010

En viktig del i arbetet med de regionala analyserna är processen. Det handlar både om arbetssättet inom länsstyrelserna och mot kommunerna. Det finns både behov och önskemål från länsstyrelserna själva att träffas och utbyta erfarenheter kring arbetet med analyserna.

Under våren 2010 genomfördes en handläggartäff, där även finansdepartementet deltog. Seminariet var uppskattat och syftet var bland annat att få råd och inspiration från varandra inför arbetet med de fördjupade analyserna. Utvecklingen av de regionala bostadsmarknadsanalyserna och kopplingen till den regionala utvecklingen var även ett av de olika seminarier som genomfördes under Plan- och bostadsdagarna.

Flera länsstyrelser har under 2010, utifrån de regionala analyserna, haft seminarium med kommunerna i länet främst kring arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjningen. Stockholms län har även initierat ett samarbete med SCB för att säkerställa den statistik som SCB samlar in. Brister i SCB:s statistik uppenbarades utifrån de uppgifter som länsstyrelsen redovisade i den regionala analysen, som till viss del baseras på uppgifter från Bostadsmarknadsenkäten. Nu arbetar flera länsstyrelser tillsammans med SCB för att förbättra insamlandet av statistiken från kommunerna.

Rapporterna 2010

Tidigare år har rapporterna bestått av en övergripande analys över länet där man har beskrivit samtliga områden enligt den modell² som tagits fram för att vara vägledande i arbetet med analyserna. Tanken är att

¹ www.boverket.se

² Rapporten Regionala analyser av bostadsmarknaden – förslag till modell för länsstyrelsernas arbete (2007)

analyserna vart annat år ska omfatta samtliga områden i modellen och vart annat år en fördjupad analys av något eller några områden. Motivet till detta är att förändringarna inte alltid är så stora att det motiverar en totalanalys varje år samtidigt som det ger utrymme att fördjupa sig i någon eller några aktuella frågor.

Alla länsstyrelser gör den gemensamma delen i de två teman som anges nedan och väljer sedan att fördjupa sig i minst ett av dessa teman. Inget hindrar länsstyrelsen att välja ytterligare områden från modellen eller att göra en totalanalys om de så önskar.

Utifrån de utmaningar som länsstyrelserna presenterade i 2009 års analyser föreslog samordningsgruppen³ följande teman för 2010 års analyser:

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?

Flera län, lite mer än hälften, har förutom en fördjupad studie även gjort en mer övergripande redovisning likt tidigare år. Knappt 50 procent har valt att fördjupa sig i frågan om bostadsförsörjningen och runt hälften har valt att ta upp en fördjupning om bostadsbyggandet. Några län har valt att göra båda fördjupningarna medan en del lämnar en heltäckande redovisning likt tidigare år.

De län som har fördjupat sig inom bostadsbyggandet är; Stockholm, Södermanland, Jönköping, Kalmar, Skåne, Halland, Västra Götaland, Värmland, Västmanland, Dalarna och Norrbotten.

Fördjupningar inom bostadsförsörjningen hittar man i; Östergötland, Skåne, Halland, Västra Götaland, Värmland, Gävleborg, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten.

Eftersom länen hade möjlighet att välja olika inriktningar ser 2010 års analyser lite olika ut. Det kan ibland vara svårt att utläsa i inledningen eller sammanfattningen om det är en heltäckande och/eller en fördjupad analys. Önskvärt vore att det i fortsättningen beskrivs i en inledning eller sammanfattning för att göra det tydligt för läsaren om hur man valt att arbeta och vilket tema man har fördjupat sig i.

³ Samordningsgruppen har under 2010 bestått av Birgitta Wadkvist, Länsstyrelsen i Skåne, Göran Carlsson, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Ulla Huzell, Länsstyrelsen i Stockholm, Jörgen Olsson, Länsstyrelsen i Västerbotten samt Johanna Andersson, Martin Hedenmo och Christina Johannesson från Boverket.

Utmaningar på bostadsmarknaden

Varje län har sina specifika förutsättningar men vissa gemensamma utmaningar återkommer i flertalet av rapporterna:

- Det byggs för lite! Det behöver byggas fler bostäder med varierade upplåtelseformer, framförallt är det bristen på små hyresrätter som lyfts upp som ett stort akut problem. Det här påpekas i nästan samtliga rapporter.
- Demografiska utmaningar så som fler unga och äldre. Det saknas små billiga lägenheter för ungdomar och tillgängliga lägenheter för äldre personer. I många kommuner finns också en stor efterfrågan på hyresrätter för stora barnfamiljer.
- I många län gör invandringen att befolkningen ökar eller inte minskar mer än den gör. En viktig fråga är hur ska kommunerna få invandrarna att vilja bo kvar i länet? Invandringen spelar en viktig roll för befolkningsökningen och det krävs fler hyreslägenheter för att möta deras behov och efterfrågan när det gäller bostadsförsörjningen.
- Sverige står inför en befolkningsutveckling som kommer att bli en stor utmaning för kommuner som inte är en storstad eller universitetsstad. I många län är det framförallt kommunen med länets största stad som står för majoriteten av befolkningstillväxten, medan de omgivande kommunerna har en minskande befolkning. Det är också i samma kommun som det mesta bostadsbyggande sker.
- Fler kommuner i landet måste bli bättre på att leva upp till kravet i lagen om bostadsförsörjning som säger att kommunen ska upprätta riktlinjer. Ett aktivt och medvetet arbete med bostadsförsörjning kan bidra till en attraktiv kommun för både existerande och framtida medborgare!
- Behovet av goda kommunikationer lyfts fram i flera analyser. Flera länsstyrelser visar att allt fler pendlar och att pendlingssträckorna i vissa fall har blivit längre. Pendling kan delvis ersätta flyttningar som är kopplade till arbetsmarknaden. Några rapporter belyser vikten av ett samband mellan infrastruktursatsningar, bostadsutbyggnad och verksamhetsetableringar.
- Flera län tar upp innebörden av attraktiva lägen för bostäder. Det framhålls att många tror att det ofta handlar om sjönära läge, men enligt flera rapporter handlar det egentligen om en liten grupp som verkligen önskar det. Istället lyfter man en del forskning kring att det faktiskt handlar om det läge som just nu, eller på något års sikt, är det som passar bäst in just i invånarnas livssituation. Inte sällan handlar det om trygghet, vård och omsorg, närhet till service och kommunikationer.

Tema 1: Bostadsbyggandet

Vad har byggts i länet?

Det första temat handlar om hur mycket bostäder som har byggts i länen och i det avsnittet presenterar länen statistik från SCB och Bostadsmarknadsenkäten över det som har byggts under året.

Det man framför allt understryker i samtliga av länsstyrelsens rapporter är att det har byggts alldeles för få bostäder, framförallt små hyresrätter. Enligt uppgifterna i Bostadsmarknadsenkäten anser 133 kommuner att det skulle behöva byggas fler bostäder än vad man gör. De fem orsaker som utgör de största hindren för bostadsbyggandet 2010 är enligt kommunernas uppgifter i Bostadsmarknadsenkäten:

- Höga produktionskostnader
- Svårigheter med lånemöjligheter
- Brist på detaljplaner i attraktiva lägen
- Vikande befolkningsunderlag
- Överklagande av detaljplaner

Byggandet har enligt lärens rapporter kommit igång lite mer under 2010 jämfört med 2009 men det är fortfarande på alldeles för låga nivåer i förhållande till vad som skulle behöva byggas. På många mindre orter beskrivs avsaknaden av små lägenheter för ungdomar som vill flytta hemifrån och för äldre personer som behöver en tillgänglighetsanpassad lägenhet. Alternativet för den äldre personen blir att bo kvar i villan som får handikappanpassas med hjälp av bostadsanpassningsbidrag.

Vad är det som gör att vissa projekt kommer igång och andra inte?

I de fördjupningar över bostadsbyggandet som har gjorts förekommer flera intressanta exempel på vad som kan göra att ett bostadsprojekt blir verklighet, försenas eller inte blir av alls. Ett antal intervjuer med kommunerna och representanter från byggbranschen, bostadsbolag med flera, visar på olika hinder som kan förekomma. Till exempel anges:

Positiva faktorer:

- Lokalkännedom och förankring är viktigt! Det som är gångbart i en stad vid en tidpunkt är inte gångbart i en annan. Rätt ”timing”
- Medias bild av projektet
- Kommunal mark som finns tillgänglig
- Snabb planhandläggning och marköverlåtelse av kommunen

Negativa faktorer

- Bristande personalresurser, stora personalomsättningar
- Föreordnad mark, intilliggande störande verksamheter
- Höga plankostnader
- Överklagande av detaljplaner
- Medias bild av projektet
- Ekonomiska faktorer, konjunkturen, betalningsvilja
- ”Barnsjukdomar” i tillverkningen av husen
- Köpare som hoppar av p.g.a. förseningar
- För lågt intresse bland lägenhetsköpare
- Brist på konkurrens inom branschen
- Arkitekttävlingar, kan vara problematiska för små bolag
- Få stora aktörer som har litet intresse i att bygga hyresrätter
- Bristande kommunikationer
- Bristande attraktivitet

Några exempel från länen*Stockholms län – De flesta projekt kommer igång till slut*

I ”Varför dröjer det?” presenterar länsstyrelsen i Stockholms län faktorer som hindrar och försenar nyproduktionen av bostäder i länet. Rapporten beskriver hur hinder uppstår som i sin tur leder till förseningar eller nedläggningar av vissa byggprojekt. Bland de tillfrågade kommunerna är det ovanligt att ett bostadsprojekt inte kommer igång, men av olika anledningar kan de påbörjas senare än förväntat. Exempelvis kan det bero på personalresurser. Förseningar är vanligt och det är därför intressant att undersöka vad dom orsakas av och hur de kan minimeras. Anledningen till att ett projekt läggs ner kan till exempel vara föreordnad mark, ett problematiskt läge på grund av närliggande verksamheter eller för höga plankostnader.

Det största hindret som gör att projekten drar ut på tiden i Stockholms län är *överklagande* under planprocessen. Den uppmärksamhet projekten får i *media* kan också ha inverkan på hur processen förlöper, det kan ha både positiv och negativ inverkan.

Ekonomiska faktorer som spelar roll är svåra att styra över. Bostadsbyggandet drabbades hårt av lågkonjunkturen, bankerna har skärpt sina lånevillkor och konsumenternas köpkraft har varit försämrade.

Nyproduktion sker på både tidigare exploaterad mark och oexploaterade områden. Problem som kan uppstå i samband med *läge och miljö* kan vara buller, närhet till störande verksamhet, mindre

attraktivt område, problematiskt kuperat, förorenad mark eller kulturhistoriska värden.

Planprocessen är ytterligare en faktor som beskrivs. Överklagande av planer drar ut på tiden, bristande kompetens hos handläggare vid komplicerade ärenden och bristande resurser är andra exempel som framkommer i rapporten.

Södermanland – Orsaker till ett försenat projekt

Södermanland ger fyra intressanta ingående exempel på byggprojekt som kommit till stånd respektive inte kommit till stånd, och om orsakerna därtill. Byggandet av 24 bostadsrätter, ca 2,5 km från Nyköpings centrum, beskrivs och de motgångar som projektet hade innan det blev klart.

Detaljplan togs fram under 2000-talet, exploateringsavtal skrevs och mark köptes i takt med att respektive etapp skulle byggas. Ett tydligt exploateringsavtal utformades; byggföretaget skulle exempelvis stå för marksaneringskostnad upp till ett visst belopp och därefter tog kommunen hand om en eventuell resterande kostnad. Tomtgränsen går vid hussockel och allt utanför huskroppen är kommunens mark. Projektet beviljades bygglov, bostadsrättsförening bildades med två representanter från byggföretaget med i styrelsen. 17 av 24 kontrakt skrevs tidigt.

Ett relativt nystartat system med komponenttillverkning i fabrik, så som färdigtapetserade väggar som var förberedda för putsning på utsidan, skulle användas. Barnsjukdomar och stor personalomsättning förekom och en successiv avveckling gjordes fram till maj 2008 då sista modulen lämnade fabriken. Resultatet blev tio månaders försening för denna byggnation. Åtta köpare hoppade av på grund av förseningen och detta innebar extra arbete kring försäljningen. Inflyttningen som var planerad till februari 2008 kunde istället ske under december 2008. Två lägenheter var osålda när de övriga flyttat in och i juli 2009 var sedan samtliga lägenheter sålda.

Ett annat projekt med bostadsrätter i Nyköping som drogs igång med projektering 2007 beskrivs men som på grund av för lågt intresse under försäljningen våren 2008 gjorde att avtalen hävdades hösten 2008. Byggföretaget har nu återupptagit diskussionerna och hoppas på en säljstart under november 2011. Genom att minska lägenheternas ytor, se över tekniska lösningar så som placering av fläktrum, färre eller inga terrassbjälklag hoppas man kunna sänka kostnaderna.

Hyreslägenheter planeras av ett större byggföretag i Katrineholm som bygger och förvaltar bostäder. Den egna personalen används till stor del vid egen produktion, huset värms med fjärrvärme och värmeåtervinning, finansiering ordnas bland annat med hjälp av BKN:s kreditgaranti och man försöker även hålla nere kostnader genom så effektiv administration som möjligt.

Slutliga kommentarer kring projekten är finanskrisens påverkan på projekten. Känsligheten för höga kostnader och icke ytintensiva planlösningar ökade. Det är viktigt att göra en grundlig marknadsundersökning eftersom generellt sett kanske det som är gångbart i en stad, inte är gångbart i en annan vid samma tidpunkt. Det är viktigt med lokal förankring och lokal kännedom.

Jönköping - Dålig konkurrens inom branschen

Jönköpings län presenterar en fördjupad studie av två bostadsbolag som brukar bygga hyresrätter i ett område där det finns en tydlig efterfrågan på bostäder.

Enligt rapporten är det i första hand brist på konkurrens inom byggbranschen som är ett stort problem. Man nämner inte problem som höga produktionskostnader eller svårigheter att få långgivare vilka annars är de mest förekommande kommentarer/skäl till svårigheterna att få till ett byggande av bostäder.

”När det gäller bristen på konkurrens pekar man på att det finns några få stora aktörer inom byggbranschen som får bra mark tilldelad för att bygga nya bostäder. På dessa tomter bygger man främst bostadsrätter som säljs med god förtjänst. Det är svårt att få dessa byggbolag att bygga hyresrätter åt mindre bostadsbolag till lägre förtjänst och mer arbete. Anledningen är att de mindre bostadsbolagen försöker minska alla kostnader för att kunna erbjuda framtida hyresgäster rimliga hyresnivåer. De höga produktionskostnaderna anses alltså bero på dålig konkurrens inom branschen. Villkoren för att få lån skulle också behöva bli bättre. Någon enkel form av lånegaranti framförs som en lösning. Däremot anser man att bidrag till byggande av hyresrätter inte är någon bra lösning eftersom hela byggbranschen anpassar sig till de bidrag som tillhandahålls.” (ur Jönköpings läns analys)

Kommentarer kring marktilldelning: ”Många gånger sker tilldelningen av mark efter någon form av arkitektävling. Mindre bostadsbolag anser sig inte ha råd att delta i arkitektävlingar som man sedan inte får genomföra.” Om man däremot hade tillgång till marken direkt påstår man att man skulle starta byggnationen direkt. ”Ett förslag som framförs är att den aktuella marken skulle värderas och sedan anvisas till något eller några bostadsbolag som får erbjudandet att köpa marken och bygga bostäder”

Motiveringar till att inte starta ett bygge under högkonjunktur respektive lågkonjunktur kan vara att under högkonjunktur råder allmänt högt kostnadsläge. Under lågkonjunktur höjer kreditinstituten kraven; högre räntor och har krav på större självfinansieringsgrad. De krav som kreditinstituten ställer under lågkonjunkturen anses dock, av de tillfrågade, inte vara orimliga.

Skåne – Behovet av goda kommunikationer

Länsstyrelsens rapport tar upp fördjupning om bostäder och infrastruktur, behovet av infrastruktur- och kollektivtrafiksatsningar. Intervjuer har skett med sex kommuner i Skåne där det sedan länge funnits planer på att införa persontrafik på befintliga spår för godstrafik.

Kommunerna planerar för bostadsutbyggnad i stationsnära lägen men det blir fördröjt då definitiva beslut inte fattas om spårbunden persontrafik. Ett avsnitt behandlar agerandet ”i väntan på tåget.....” Redovisning av intervjuerna finns i rapporten. Fallstudien visar att:

”I heta lägen byggs bostäder oavsett om kollektivtrafiken byggs ut samtidigt eller inte. Problemet är att man bygger in bilberoende som kan vara svårt att bryta även efter att kollektivtrafiken har förbättrats eller byggts ut. I orter som har en stark befolkningstillväxt planeras det för stora bostadsutbyggnader oavsett försenade kollektivtrafiksatsningar.”

”I mer perifera lägen behövs det goda tågförbindelser för att någon ska vilja köpa husen. I ett sådant läge stärker kollektivtrafikinvesteringar orten och bidrar till ett flerkärntigt Skåne. I orter med mindre befolkningstryck avvaktar kommunerna med sina planer och utvecklingen sker istället i andra lägen.”

Halland – Kostnaderna avgör om projektet kommer igång

Hallands länsstyrelse har gjort fördjupningar i tre byggprojekt. I två av exemplen handlar det om bostadsprojekt inom allmännyttan för att bygga hyresrätter.

I exemplet från Halmstads kommun konstaterar representanter inom bostadsbolaget att det är framförallt *ekonomin* och *kostnaderna* för projektet som är avgörande för om projektet kommer igång eller skjuts på framtiden. Faktorer som påverkar kostnaderna för ett projekt är enligt bostadsbolaget:

- Byggnadsmarknaden på platsen/konjunkturen
- Vid generalentreprenader tar man in en kalkylkonsult som kan komma fram till att projekten blir för dyra
- När investeringsstödet försvann 2007 fördyrades projekten
- Det kommunala bostadsbolaget måste konkurrera med bostadsrätterna och ha jämförbar standard som i bostadsrätterna exempelvis helkaklat badrum, parkettgolv, teknisk utrustning vilket bidrar till att fördyra projekten
- Byggherrekostnaderna ökar hela tiden
- I Halmstad är det sug efter hyresrätter vilket gör att projekten kan få ekonomisk bärighet men på andra orter i kommunen där efterfrågan inte är lika stor kan det vara större risk att bygga
- Det är kö i kommunen för att få fram detaljplanelagd mark

Västmanland – Kan tredimensionell fastighetsbildning en lösning?

Länsstyrelsen i Västmanland skriver att en lösning för att finansiera och få ekonomi i projekten kan vara att man genom tredimensionell fastighetsbildning kombinerar hyres- och bostadsrätter i samma projekt.

Dalarna – ”Vi tyckte vi gjorde allting rätt”

Dalarna har tittat närmare på några flerbostadshusprojekt i fyra olika kommuner. De redovisar en intressant sammanfattning i rapporten över de studerade projekten. Bland annat konstaterar man att det inte räcker med ett attraktivt läge och bra hus för att ett projekt ska lyckas, utan det handlar även om att konjunkturen, betalningsviljan, produktionskostnaderna och detaljplanens flexibilitet ska stämma in vid tillfället också.

Två olika exempel på bostadsrättsprojekt med HSB som byggherre, ett i Falun och ett i Leksand redovisas. Projektet i Leksand genomfördes, byggår 2006, medan det i Falun inte blev verklighet. ”Vi tyckte att vi gjorde allting rätt, läget i stan, lägenheterna och husen – intresset på visningarna var stort och ändå sålde vi ingenting.” Planarbete och projektering förlöpte normalt men det är svårt att sälja hus på ”ritning”. HSB tror att kostnaderna var för höga för Falun 2009 i den rådande lågkonjunkturen. Kommentaren för det andra projektet löd: ”Framgångsreceptet var läget, bostadsmarknaden och betalningsviljan”.

Ett annat projekt med kooperativa hyresrätter beskrivs men som inte heller blivit byggda. Problem som förekommit under planprocessen var bland annat överklagande, och på grund av planens anpassning till de ritade bostäderna tillkom svårigheter att ändra projektets inriktning både vad gäller form och innehåll.

”På en mindre ort måste man vara lite kreativ”

Det råder det brist på både studentboende och turistboende i Rättviks kommun och där byggs under 2010 hyresrätter som ska användas för studentboende under terminerna och på sommaren som turistboende. Framgången har bestått i att man har hittat investerings- och förvaltningsformer som samtliga parter har haft nytta av enligt rapporten. Följande faktorer upplevs som positivt av de inblandade; kommunal mark fanns tillgänglig, snabb handläggning av kommunen med planer och marköverlåtelser, hyressättning skedde parallellt med projekteringen.

Tema 2: Kommunernas arbete med boendefrågorna

Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

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).

Kommunen har ansvar för bostadsförsörjningen

Riktlinjer bör visa vad kommunen vill med sitt bostadsbestånd och med planerade nybyggda områden. Det är viktigt att alla kommuner har en strategi för hur boendet och bostadsbeståndet ska utvecklas, inte enbart de kommuner som har en ökande befolkning.

Bara 25 procent av landets kommuner har riktlinjer som är antagna under innevarande mandatperiod och lever därmed upp till kravet i lagen. Under både denna och förra mandatperioden har antalet kommuner som arbetar med riktlinjer successivt ökat.⁴ Här följer några sammanfattande punkter från länsstyrelsen avseende kommunernas arbete med riktlinjer för bostadsförsörjning.

- Vissa kommuner tar fram riktlinjer för bostadsförsörjningen, men som flera länsstyrelser påpekar i sina rapporter, behöver den strategiska synen på långsiktiga behov och en beredskap för att tillgodose marknadens behov utvecklas.
- Många riktlinjer är väldigt utbyggnadsfokuserade och behandlar inte så mycket tankar kring det befintliga beståndet
- De kommuner som arbetar med fastställda riktlinjer är främst de som växer befolkningsmässigt och där nybyggnation krävs för att möta efterfrågan på bostäder
- Kommunerna efterfrågar snabb handläggning i planärenden, goda exempel och förebilder på hur andra kommuner i landet har löst planeringsfrågor och formulerat riktlinjer för bostadsförsörjningsprogram

⁴ På boverkets hemsida www.boverket.se redovisas intressanta exempel på riktlinjer från olika kommuner.

- Ytterst få kommuner samarbetar när det gäller bostadsförsörjningsfrågor. Vid länsstyrelsernas samtal med kommunerna i samband med insamlandet av uppgifter till bostadsmarknadsenkäten säger de sig vara positiva till samarbete. Samtidigt är det viktigt för kommunerna att behålla sina invånare.
- När det gäller länsstyrelsernas sätt att ge råd stöd och underlag så hänvisar flertalet till sina besök i samband med ifyllandet av årets bostadsmarknadsenkät och sina rapporter (regionala analyser). Det framkommer också om bristande resurser från länsstyrelsens håll.

Verktyg för boendeplanering

Att äga mark kan vara ett betydelsefullt verktyg för kommunen när det gäller att kunna bedriva en aktiv bostadspolitik. Tillgången till kommunägd mark skiljer sig åt mellan olika kommuner i landet. En del kommuner köper mark i samband med exploatering för att senare kunna sälja den vidare till byggherrar efter planläggning. Stockholms länsstyrelse skriver i sin övergripande rapport om olika verktyg som kommunerna kan använda sig av för boendeplanering.

”Förutom planmonopolet är kommunalt markinnehav i kombination med en aktiv markpolitik ett kraftfullt verktyg. Genom markanvisningar, detaljplaneringen och exploateringsavtal kan kommunen påverka inriktningen på bostadsbyggandet, exempelvis när det gäller upplåtelseformer, placering och storlek på projekt.”

I Västra Götalands rapport tar länsstyrelsen upp möjligheten för kommunerna att använda sig av markanvisning som ett redskap att styra upplåtelseform. De har studerat svaren i Bostadsmarknadsenkäten på delregional nivå och då visade resultaten att det nästan bara handlar om kommuner i Göteborgsområdet (10 av 12) som utnyttjat den möjligheten. Markanvisning tas också upp som ett exempel på en möjlighet för kommunen att påverka konkurrens och produktionskostnader, genom att locka till sig nya aktörer.

Ytterligare verktyg som länen tar upp är kommunala bostadsbolag och bostadsförmedling. Västra Götaland skriver om Ulricehamns kommun där man har intervjuat fyra mäklare och fem bostadsförmedlare om bostadsmarknaden i kommunen som underlag för programmet. Det är ett exempel på hur man kan få fördjupad kunskap om bostadsmarknaden genom mäklar- och bostadsförmedlarundersökningar för att underlätta boendeplaneringen.

Några exempel från länen

Utifrån de nio analyser där länsstyrelserna har valt att fördjupa sig i hur kommunerna arbetar med sin bostadsförsörjningsplanering är det fyra stycken; Östergötland, Skåne, Halland och Västra Götaland, som har gått igenom sina kommuners dokument. Länen redovisar i sina rapporter ett antal exempel på olika sätt att arbeta och tanken är att de ska fungera som inspiration och goda exempel för kommuner som inte arbetar på detta sätt. I de övriga analyserna redovisas mestadels uppgifterna ur årets bostadsmarknadsenkät på länsnivå.

Västra Götaland - Länsstyrelsen vill sprida goda exempel

Länsstyrelsen i Västra Götaland har bland annat tittat djupare på de 12 kommuner i sitt län som har riktlinjer för bostadsförsörjningen antagna inom innevarande mandatperiod. I vissa fall har man också intervjuat personer på kommunerna för ytterligare kommentarer. Genom att redovisa de olika dokumenten och en sammanfattning av dess innehåll hoppas länsstyrelsen på att inspirera kommuner som ännu inte arbetar med riktlinjer och visa på olika exempel att arbeta med frågorna.

Länsstyrelsen lyfter fram förtjänster som framkommit av kommunernas arbete med riktlinjerna. Exempelvis skriver man att: "Länsstyrelsen ser positivt på att en kommun som Herrljunga, med liten och vikande befolkning, arbetar med boendeplanering. Genom att arbeta med riktlinjer för bostadsförsörjningen har kommunen lyckats skapa en större framtidstro, något som är väldigt viktigt när det i urbaniseringens tidevarv gäller för mindre landsbygdskommuner att fortsätta att attrahera till kvarboende och inflyttning."

Mölnåls kommun lyfts fram som ett exempel på en kommun som tar upp det regionala perspektivet och därmed påtalat betydelsen av bostadsmarknaden som en mellankommunal fråga.

Ett annat intressant exempel som redovisas är Partille kommuns riktlinjer som tagit fram sitt program i bred samverkan inom kommunens olika förvaltningar och även bland hyresvärdar och mäklarfirmer.

"Genom att ta fram bostadsbyggnadsprogrammet har kommunen fått igång ett tätare samarbete och en bättre intern process gällande boende och lokalförsörjningsfrågor."

För kommunens del har det även blivit en tillgång att kunna använda programmet externt, hos bland annat byggherrar, privatpersoner och andra intressenter för att få grepp om de prioriteringar kommunen gör i sitt bostadsbyggande.

Trollhättans kommun lyfter enligt länsstyrelsen fram ett mindre traditionellt verktyg som marknadsföring i sitt program.

Tibro kommun menar att med en sådan liten produktion styr inte ett bostadsförsörjningsprogram utan kommunen försöker istället hålla en god planberedskap och möjligheter att snabbt ordna med infrastruktur om det finns intresse för att bygga.

Vinster med boendeplanering

Efter genomgången av riktlinjerna konstaterar länsstyrelsen i Västra Götaland att följande vinster med arbetet med boendeplanering kan framhållas:

- Ökad politisk insikt i boendefrågor
- Framtidstron kan stärkas i kommun som inte karaktäriseras av tillväxt
- Tydliga mål, medel och åtgärder kan formuleras för att hantera utmaningar på bostadsmarknaden
- Olika instrument för att påverka bostadsutvecklingen kan identifieras och värderas
- En kontinuitet vad gäller boendefrågor kan skapas i kommunen
- Arenor för boendefrågor kan skapas såväl internt som med andra aktörer på bostadsmarknaden i kommunen
- Boendeplanering kan ge ett förbättrat underlag för befolkningsprognoser
- Den interna samordningen inom boendeområdet kan underlättas

- Större samsyn kring boende- och lokalförsörjningsfrågor kan skapas
- Ett bra informationsmaterial kan skapas och allmänheten få grepp om kommunens strategier i bostadsbyggandet

I länsstyrelsens regionala analys finns också med exempel på regionalt samarbete. Man tar till exempel upp Göteborgsregionens (GR)⁵ bostadsnätverk och Statistiknätverk Sjuhärad⁶. I GR görs exempelvis uppföljningar över bostadsbyggandets omfattning och hur man i praktiken lyckats med lokaliseringar utifrån visionen. ”Statistiknätverket Sjuhärad är ett relativt litet nätverk med små frågor än så länge, men det finns mycket att diskutera och kunskap att dra nytta av över kommungränserna.”

Gävleborgs län

En viktig kommentar som kom fram i Gävleborgs rapport var vikten av att riktlinjerna är väl förankrade i organisationen. Som exempel nämndes att en kommun svarat i bostadsmarknadsenkäten i flera år att man inte har några riktlinjer för bostadsförsörjningen fast kommunen har det. Det är viktigt att svaren i enkäten blir rätt oberoende av vem som svarar på den.

Många av dokumenten är extremt utbyggnadsfokuserade

Den boendeplanering som förekommer i de flesta av kommunerna handlar i första hand om att skapa förutsättningar för nyproduktion av bostäder, att skapa förutsättningar för tillväxt och utveckling.

”Mindre tydligt är hur befintligt bostadsbestånd och boendemiljöerna i stort ska utvecklas samt hur kommunen ska utvecklas samt hur kommunen framgent ska arbeta för att säkerställa bostadsförsörjningen för grupper med särskilda behov t ex äldre, funktionshindrade, ungdomar och flyktingar.” Länsstyrelsen i Östergötland.

Länsstyrelsen i Skåne, liksom flera andra länsstyrelser, skriver att kommunerna bör ha en framförhållning när det gäller om någon vill bygga i kommunen och om att ta initiativ till att skapa förutsättningar för byggande i kommunen. De understryker vikten av att ha riktlinjer för bostadsförsörjningen men att det är ännu viktigare att kommunen arbetar **med** bostadsförsörjning. ”Det handlar om demokrati, tvärsektorielt arbete och strategiska utvecklingsfrågor.”

Rapporten innehåller ett fördjupningsavsnitt om bostadsförsörjningen som handlar om kommunens ansvar i frågan, hur riktlinjerna ser ut i Skåne, vilka olika typer av dokument som förekommer till exempel särskilda program, översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner, tillväxtprogram, budget o.s.v. och vad dokumenten innehåller.

Länsstyrelsen i Skåne konstaterar att flertalet av dokumenten är ”extremt utbyggnadsfokuserade”, de beskriver målet med bostadsbyggandet och planerat bostadsbyggande, satsningar på fler invånare men saknar i de flesta fall redovisning av struktur på det befintliga bostadsbeståndet, upplåtelseformer, kvalitet, lokalisering, ortsanalys o.s.v. Inte heller handlar det om förvaltning av det befintliga bostadsbeståndet eller

⁵ I Göteborgsregionen ingår 13 kommuner: Ale, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn, Öckerö, Alingsås och Lilla Edet.

⁶ I Sjuhärad ingår de åtta kommunerna Bollebygd, Borås, Herrljunga, Mark, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamn och Vårgårda.

renoveringsbehov. "Befolkningsförändringar handlar främst om antalet inflyttare man förväntar sig eller önskar sig." Vissa kommuner är mycket tydliga med vilken typ av inflyttare man önskar sig.

"Sällan analyseras åldersstrukturens inverkan på bostadsefterfrågan och behov eller hur olika gruppers behov och efterfrågan ser ut."

"En iakttagelse som gjorts är att arbetet med riktlinjer verkar få stryka på foten för att detaljplanarbetet är intensivt. Att få till stånd nybyggnation av bostäder verkar viktigare än att i ett helhetsperspektiv ha en plan för var eller för vem man bygger. Enligt ett par kommuner är det först på detaljplanestadiet som kommunerna fokuserar på vilken typ av bostäder som egentligen behövs (t ex Ängelholm). Bostadsförsörjning kan i sådana fall inte anses vara en strategiskt viktigt fråga för kommunens utveckling och tillväxt."

Det är viktigt att se boendet som en strategisk fråga

Länsstyrelsen i Östergötland konstaterar att på många håll saknas en nulägesbeskrivning av bostadsbeståndet och befolkningsstrukturen samt en analys av de framtida behoven. De påtalar vikten av att kommunerna behöver arbeta med bostadsförsörjningen som en långsiktig och strategisk fråga.

"Att det systematiska arbetet med bostadsförsörjningsfrågor generellt är eftersatt i kommunerna bekräftas i många av de kommunmöten som länsstyrelsen har haft under våren. Detta visar sig tydligt i hur kommunen hanterar t ex särskilt boende för äldre, funktionshindrade och flyktingar. Inte sällan beskrivs behovet av denna typ av bostäder som en lokalförsörjningsfråga snarare än en strategisk fråga som drivs av kommunens politiker. Långsiktiga planer saknas och det handlar snarare om att praktiskt lösa problem/tillgodose behov när de dyker upp. Kommunerna förefaller varken se behoven av eller möjligheten att bedriva en långsiktig boendeplanering då det är svårt att förutse hur utvecklingen kommer att se ut. Bostadsanpassningsbidragen är i dessa lägen ett viktigt instrument för kommunen. Likaså det allmännyttiga bostadsbolaget."

Det verkar däremot vara skillnad när det gäller att få fram boende som riktar sig till medelålders eller äldre, seniorbostäder och trygghetsboende. Enligt länsstyrelsen är det en fråga som flera kommuner lyfter fram som en avgörande fråga för kommunens befolkningsutveckling.

"De flesta kommuner är mycket medvetna och insatta i sina kommuninvånarnas behov och det kommunala arbetet med bostadsförsörjning sker successivt genom samarbete mellan de kommunala förvaltningarna, exempelvis bostadsanpassningar och liknande. En risk med att enbart sköta utvecklingen för bostadsförsörjning i det vardagliga successiva arbetet kan vara att perspektivet blir kortsiktigt och agerandet reaktivt. Istället för att ha en framåtsyftande långsiktighet i planeringen riskerar kommunen att bli händelsestyrd i sina beslut." Länsstyrelsen i Norrbotten.

Förvaltningsövergripande arbete

När det gäller förvaltningsövergripande samarbete med boendefrågor kan det ibland vara svårt att få grepp om då det många gånger sker i informella grupper, enligt en inventering av länsstyrelsen i Skåne. I många mindre kommuner fungerar detta mycket bra medan det i vissa andra inte fungerar lika tillfredsställande. I många kommuner ligger frågorna hos kommunledning och/eller stadsbyggnadskontoret och ibland händer det att framförallt de sociala förvaltningarna inte är med i samarbetet och detta kan enligt länsstyrelsen vara skälet till att olika

befolkningsgruppers behov och efterfrågan inte framgår i särskilt många program/planer.

Östergötland, Värmland och Jämtlands län - Mellankommunal samverkan

I Östergötland gör länsstyrelsen bedömningen att de mellankommunala samråd som kommunerna hänvisar till kanske huvudsakligen inte tillhör bostadsförsörjningen utan mer handlar om nyexploateringar, omvandling av fritidshusområden eller större infrastrukturprojekt som berör vatten och avloppsfrågor eller vägar.

Länsstyrelsen i Värmland skriver att i bostadsmarknadsenkäten uppger flera kommuner att något mellankommunalt samråd inte sker avseende bostadsförsörjningsfrågor. "Länsstyrelsen tolkar kommunernas svar som att de bedömer att ett sådant behov inte föreligger. Länsstyrelsen gör en annan bedömning och menar att en tydligare tolkning av strategier och intentioner i det regionala utvecklingsprogrammet borde tala för en tydligare regional dialog gällande bostadsplaneringen i länet."

Jämtlands länsstyrelse har gått igenom om vilken typ av dokument respektive kommun har avseende boendeplanering men har ingen redovisning av innehållet. Två kommuner har haft samråd om bostäder för flyktingar uppger man, men det redovisas inte mer ingående än så.

Värmland

Länsstyrelsen i Värmland publicerade i slutet på 2009 en rapport "Den värmländska småstaden". Rapporten utgår ifrån resonemanget att "vi blir friare i vårt val av boplatser i förhållande till var vi har våra arbetsplatser" och som en andra utgångspunkt talas det om storstadens kontra landsbygdens utveckling – "den urbana miljön i eller runt Karlstad" och "de lantliga miljöerna". Det tas upp hur småstadskommunerna har utvecklats på olika sätt. En delförklaring till att vissa städer har haft en mer positiv utveckling än andra är enligt länsstyrelsen en tydligare koppling till Karlstads arbetsmarknadsregion genom bättre kommunikationer. I rapporten redovisas också en sammanfattning av kommunernas översiktsplaner. "Genomläsningen visar på ett slags gemensamt mönster av viktiga planeringsfrågor." Länsstyrelsen skriver vidare att

"den andra övergripande reflektionen handlar om mötet – eller den upplevda bristen på "möte" – mellan den översiktliga kommunala planeringen å ena sidan och regionala utvecklingsprogram å den andra."

Rapporten diskuterar inte bostadsfrågor utifrån ett boendeplaneringsperspektiv utan det är mer inriktat på fysisk planering. Kapitlet *Övergripande förutsättningar för och perspektiv på bostadsbyggande och bostadsförsörjning* ligger lite "utanför" i övriga rapporten. Här är ett exempel på koppling till ett annat dokument.

Gävleborg – exempel på praktiskt arbete med boendeplanering

Gävleborgs länsstyrelse redovisar i sin rapport en genomgång av kommunernas riktlinjer och man ger exempel på praktiskt arbete med boendeplanering. Det gäller upprustning av miljonprogramsområde i Gävle och stadsförnyelse i Sandviken där man river för att skapa mer grönytor och på så vis förändra boendemiljöer.

Länsstyrelsens möjligheter till råd, stöd och underlag

Länsstyrelsen i Halland påtalar begränsningarna och möjligheterna med sin roll att ge råd, stöd och underlag till kommunerna på grund av minskade personalresurser, mycket handläggningstid går åt till stöd inom framförallt energieffektiviseringsområdet. Även Västra Götaland påtalar svårigheter med att fullgöra uppdraget gentemot kommunerna. Det handlar dels om att kunna ge en bättre statistisk bild över utvecklingen på den regionala bostadsmarknaden och dels att kunna följa utvecklingen på bostadsmarknaden för särskilda grupper på lokala nivå.

Kommuner som inte arbetar med riktlinjer

En övervägande del av landets kommuner har inte aktuella antagna riktlinjer för sin bostadsförsörjning. Vissa uppger i Bostadsmarknadsenkäten att man har ambitionen att ta fram riktlinjer men inte har påbörjat arbetet. Andra orsaker/anledningar som uppges generellt för kommuner som saknar riktlinjer är:

- Resursbrist – framförallt i små kommuner
- Inte någon prioriterad fråga bland politikerna
- Marknaden styr
- Ingen befolkningsökning, så det finns inget behov
- Kommunen är liten och de upplever att de har koll ändå
- Det byggs lite eller ingenting i kommunen
- Frågorna tas upp i översiktsplanen eller andra dokument som exempelvis tillväxtprogram, visioner, allmännyttans ägardirektiv eller budget
- Allmännyttan bevakar detta

De regionala analyserna ger en bild av utvecklingen på de olika bostadsmarknaderna i länen. Varje län har sina specifika förutsättningar, men vissa gemensamma utmaningar återkommer.

2010 års analyser består av fördjupningar enligt två teman; bostadsbyggandet och kommunernas arbete med boendefrågorna. Det kommer fram många intressanta exempel på vad som kan vara avgörande för att ett byggnadsprojekt kommer igång, försenas eller inte blir av alls. Likaså kan man studera exempel på hur kommunerna arbetar med boendepanering i olika kommuner; antingen de har en växande befolkningsutveckling eller inte. Boverket har här gjort en sammanställning av analyserna.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Besök: Drottninggatan 18
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se