

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Var ska alla bo?

Frida Olofsson
Lovisa Sjöstedt

Copyright © Frida Olofsson och Lovisa Sjöstedt, 2017

Båda författarna har gemensamt bidragit till hela examensarbetet.

Fastighetsvetenskap
Institutionen för Teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
BOX 118
221 00 Lund

ISRN/LUTVDG/TVLM/17/5385 SE
Tryckort: Lund

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

The Swedish municipal housing responsibility

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Frida Olofsson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Lovisa Sjöstedt, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Malin Sjöstrand, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Klas Ernard Borges, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Ebba Gårdmark, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Fredrik Salman, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Bostadsförsörjning, bostadsförsörjningsansvar, BFL, bostadsbrist, #varskaallabo

Keywords:

Providing housing, municipal housing responsibility, housing demand, #varskaallabo

Abstract

The lack of housing in Sweden is a problematic question of big importance. Based on the clarification of the Swedish law related to municipal housing responsibility, this study has been conducted with the purpose of investigating whether a statutory housing supply liability is of importance to municipal housing planning. To clarify its importance, interviews have been held with 21 representatives with duties related to municipal housing responsibilities. Changes have been noted in the municipalities' way of manage the issue concerning the housing supply. However, opinions differ whether it is because of clarification of the law or a natural response to lack in housing.

The undertaking in dealing with the municipal housing planning has in many cases resulted in dialogues and cooperation among different departments within the municipalities. It has also been triggered by political standpoints related to the issue and these standpoints have also been proven important when dealing with other parties on the market. This study results in a conclusion that statutory municipal housing responsibility is of great importance provided that all involved parties are aware of their role and understand the issue at hand. According to the law, the guidelines will be based on the current housing demand as well as the expected future demand. A certain level of housing produced is needed to achieve a desirable balance on the market. Housing guidelines are the instruments municipalities are able to use when it comes to housing planning and to answer the probably most important question in Sweden right now – how do we match the housing demand?

Sammanfattning

År 2017 anger 255 av 290 kommuner i Sverige att de har bostadsbrist. Detta innebär att utbudet av bostäder inte möter det behov och den efterfrågan som finns i kommunen. Den nationella prognosen för antalet bostäder som ska byggas fram till år 2025 är 710 000 och grundas på den förväntade befolkningsutvecklingen. Något som inte förklaras av siffran är vilken typ av bostäder som ska byggas. De finns stora grupper på bostadsmarknaden som inte har ekonomiska förutsättningar att efterfråga det som byggs. Just nu är Sverige inne i en högkonjunktur vilket bland annat visar sig genom att det år 2016 byggdes mer bostäder än det gjorts på 25 år. Trots detta finns det hinder för bostadsbyggandet som har framkommit under studien. Kompetensbristen inom samhällbyggnadsbranschen, redovisningsregler som försvårar för allmännyttan att bygga samt att områden för riksintressen premieras framför bostadsbyggande är några av dessa uttalade hinder.

Parallellt med dessa hinder löper en oro att det idag produceras för mycket bostäder liksom på det tidiga 90-talet. Det är därför viktigt att kommunerna tar ställning till vilken typ av bostäder som behöver byggas baserat på kommuninvånarnas behov och efterfråga. Detta examensarbete behandlar kommunernas bostadsförsörjningsansvar vilket innebär att varje kommun är skyldig att planera för bostadsförsörjning med mål att skapa förutsättningar för alla kommunens invånare att leva i goda bostäder. Den 1 januari 2014 trädde förtydligandet av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (BFL) i kraft vilken anger att alla kommuner ska anta riktlinjer för bostadsförsörjning med mål och strategier enligt lagens minimikrav.

Med utgångspunkt i förtydligandet av BFL har en fallstudie genomförts i Skåne län med syfte att undersöka om ett lagstadgat bostadsförsörjningsansvar har betydelse för kommunernas planering för bostadsförsörjning. För att utreda detta har intervjuer genomförts med 23 personer vilka har arbetsuppgifter kopplade till kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Huruvida det är förtydligandet av BFL eller bostadsbristen generellt som har gjort att kommunerna har ändrat sitt arbetssätt kring bostadsförsörjningsfrågan råder det skilda meningar om. Arbetet med planeringen för bostadsförsörjning har dock i många kommuner bidragit till en förvaltningsövergripande dialog angående ämnet och har också uttryckts föranlett en politisk diskussion vilken har resulterat i bostadspolitiska ställningstaganden. Dessa är i sin tur mycket viktiga när kommunen för dialog med marknadens aktörer.

Denna studie resulterar i en diskussion och en slutsats om att ett lagstadgat bostadsförsörjningsansvar har stor betydelse förutsatt att alla inblandade aktörer är medvetna om sin egen roll och införstådda med vad bostadsförsörjningsansvaret innebär. Enligt BFL ska riktlinjerna bygga på en analys av vilket behov som finns i kommunen nu, men också vilket behov som förväntas i framtiden. Det måste byggas rätt typ av bostäder för att skapa balans. Riktlinjer för bostadsförsörjning är den möjlighet kommunerna har att planera för sitt bostadsförsörjningsansvar och svara på frågan som kan vara den hetaste i Sverige just nu - var ska alla bo?

Förord

I och med detta examensarbete avslutar vi fem års studier vilket gör oss till civilingenjörer inom Lantmäteri. Examensarbetet motsvarar 30 hp och har genomförts under våren 2017 vid avdelningen för Fastighetsvetenskap vid Lunds Tekniska Högskola.

Inledningsvis vill vi tacka Klas Ernard Borges för att du för snart två år sedan fick oss att börja fundera på en idé till examensarbete. Som resultat av en lång process för att komma fram till ett passande ämne har vi nu skrivit ett examensarbete inom något som vi båda brinner för – bostadsfrågan. Ett tack till Lina Olofsson, Elisabet Weber samt medarbetare på Sharing Capabilities för den inspiration ni bidraget med i ämnet.

Ett stort tack till samtliga respondenter som ställt upp och deltagit i vår studie. Intervjuerna har varit mycket värdefulla för utan er hade det inte blivit något examensarbete. Tack även till Sweco Society i Malmö för att ni har erbjudit plats i en inspirerande miljö med trevliga kollegor och bra kaffe. Tack Riksbyggen för att ni uppmärksammade vår idé genom er jubileumsfond *Den goda staden*.

Särskilt tackar vi vår handledare Malin Sjöstrand, för din entusiasm till vårt arbete och för värdefulla synpunkter. Tack även till alla andra på Fastighetsvetenskap som under åren har bidragit till all ovärderlig kunskap. Vi tackar de om följt vårt arbete genom @varskaallabo samt Måns och Fredrik för era kunskaper inom GIS och engelska.

Avslutningsvis vill vi tacka varandra för den energi, de insikter och den spännande tid som examensarbetet har resulterat i genom vårt samarbete.



Frida Olofsson



Lovisa Sjöstedt

Lund den 12 maj 2017

Författningar och förkortningar

Författningar

Allbolagen	Lagen (2010:879) om kommunala bostadsaktiebolag.
BFL	Bostadsförsörjningslagen (2000:1383)
Bosättningslagen	Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare
EBO	Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m fl
KL	Kommunallagen
MB	Miljöbalken (1998:808)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
RF	Regeringsformen (1974:152)
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)

Förordningen (2002:846) med länsstyrelseinstruktion

Förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket

Förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Förordning (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner

Förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande

Förkortningar

BME	Bostadsmarknadsenkät
Prop.	Proposition
SABO	Sveriges allmännyttiga bostadsföretag
SCB	Statistiska Centralbyrån
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SOU	Statens offentliga utredningar

Innehållsförteckning

1 Inledning	13
1.1 Bakgrund.....	13
1.2 Syfte och frågeställningar	14
1.3 Metod	14
1.3.1 Teoristudie	14
1.3.2 Fallstudie.....	15
1.4 Avgränsningar och felkällor.....	16
1.5 Disposition	16
2 Ansvarsfördelning av bostadsförsörjningen: nationell, regional och lokal nivå	18
2.1 Nationell nivå: regering och riksdag.....	18
2.1.1 Riksdagens och regeringens uppgifter	19
2.1.2 Nationella mål	19
2.1.3 Boverkets roll och uppgifter.....	20
2.2 Regional nivå: länsstyrelse och landsting	21
2.2.1 Landstingens uppgifter.....	21
2.2.2 Region Skåne	22
2.2.3 Länsstyrelsernas uppgifter	23
2.2.4 Länsstyrelsen Skåne	25
2.3 Lokal nivå: kommuner	25
2.3.1 Kommunens uppgifter.....	25
2.3.2 Kommunens verktyg	27
3 Den svenska bostadsmarknaden.....	30
3.1 Bostadskonsumtionen	30
3.2 Bostadsmarknadsenkät (BME) och bostadsmarknadsanalys	31
3.3 Bostadsbehov och efterfrågan på bostäder.....	32
3.4 Rörligheten på bostadsmarknaden och flyttkedjor.....	33
3.5 Allbolagen.....	33
3.5.1 Nyttan med allmännyttan	34
3.6 Hur bor vi i framtiden?.....	35
4 Bostadsförsörjningens historia	37
4.1 Industrialisering, urbanisering och bostadsbrist.....	37
4.2 Politiken engagerar sig i bostadsfrågan	38
4.3 Det kommunala bostadsförsörjningsansvaret föds.....	38
4.4 Miljonprogrammet uppförs	39
4.5 Ett mer marknadsanpassat bostadsbyggande initieras	39
4.6 Bakgrund till lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	40
5 Kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning	42
5.1 Huvuddragen i propositionen 2012/13:178.....	42
5.2 Vad innebär en förtydligad BFL i praktiken?	43
5.2.1 Formkrav och rekommendationer för riktlinjerna.....	43
5.2.2 Den regionala samordningen	45
5.2.3 Regeringens möjlighet till föreläggande	45
5.2.4 Bostadsbyggande som allmänt intresse.....	45

5.2.5 Riktlinjernas uppföljning	46
5.3 Underlag och analys för framtagande av riktlinjerna.....	46
5.3.1 Demografisk utveckling	47
5.3.2 Efterfrågan på bostäder	47
5.3.3 Bostadsbehovet	47
5.3.4 Marknadsförutsättningar	48
6 Intervjuer och analys – studiens empiri.....	50
6.1 Empirins förutsättningar	50
6.1.1 Situationen på bostadsmarknaden i Skåne	52
6.1.2 Uttalade hinder för bostadsbebyggelse	55
6.2 Genomgång av riktlinjer för bostadsförsörjning	58
6.2.1 Inhämtning av statistik till underlag och analys.....	58
6.2.2 Namnet på dokumentet	61
6.2.3 Koppling mellan översiktsplan och riktlinjer för bostadsförsörjning	62
6.2.4 Minimikraven.....	64
6.2.5 Målgrupp - till vem riktar sig riktlinjerna för bostadsförsörjning?	66
6.3 Kommunernas planering för bostadsförsörjning.....	68
6.3.1 Initieringen av arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjning	69
6.3.2 Inverkan på arbetet med bostadsförsörjningen.....	71
6.3.3 Uppföljning av riktlinjer	76
6.4 De kommunala verktygen	78
6.4.1 Planberedskap	78
6.4.2 Strategiskt markanvändning.....	81
6.4.3 Allmännyttan.....	82
6.4.4 Samarbete med privata aktörer.....	85
6.4.5 Hyresgarantier och bostadsförmedling	87
6.5 Den regionala samordningen	88
6.5.1 Länsstyrelsen Skånes perspektiv.....	88
6.5.2 Region Skånes perspektiv	91
6.5.3 Kommunernas perspektiv	93
6.6 Ett lagstadgat bostadsförsörjningsansvar – har det någon betydelse?.....	96
6.6.1 Har förtydligandet av BFL ändrat kommunernas arbete med bostadsförsörjningen?	97
6.6.2 Hur ser aktörer på BFL?.....	100
7 Studiens diskussion	103
7.1 Användning av riktlinjer för bostadsförsörjning	103
7.2 BFL:s påverkan på kommunens arbete	105
7.3 Kommunernas verktyg för att tillgodose sitt bostads-försörjningsansvar	106
7.4 Den regionala samordningen kring bostadsförsörjning	109
7.5 Ett lagstadgat bostadsförsörjningsansvar	110
8 Slutsats - BFL, hiss eller diss?.....	111
9 Referenser	113
Bilaga 1 - Granskning av riktlinjer för bostadsförsörjning	
Bilaga 2 - Intervjuade aktörer	
Bilaga 3 - Intervjufrågor	

1 Inledning

I detta kapitel presenteras bakgrunden till studien, dess syfte och frågeställningar samt hur studien har genomförts.

1.1 Bakgrund

Den 20 januari 2017 var en historisk dag för Sverige. Befolkningen översteg för första gången tio miljoner invånare.¹ Detta är ett resultat av en genomsnittlig längre livstid, men framförallt ett födelse- och invandringsöverskott. Redan 2026 förväntas Sveriges befolkning uppgå till elva miljoner.² Befolkningsökningen är positiv på många sätt, men var ska alla bo? Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät från 2017 anger 255 av 290 kommuner att de har underskott på bostäder i kommunen som helhet. Bostadsbristen är således ett nationellt problem. Hur var och en av dessa kommuner arbetar med bostadsförsörjning varierar utifrån demografiska, geografiska och ekonomiska förutsättningar. Denna studie inriktas främst mot Skåne län där 28 av 33 kommuner anser sig ha ett underskott på bostäder.³

Den 1 januari 2001 trädde lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, BFL, i kraft. Lagen behandlar kommunernas bostadsförsörjningsansvar vilket innebär att varje kommun är skyldig att planera för bostadsförsörjning med mål att skapa förutsättningar för kommunens invånare att leva i goda bostäder. Med 2010-talets ökande befolkning och rådande bostadsbrist har politikerna tvingats att agera. BFL har preciserats och bostadsbyggande har införts som ett allmänt intresse i PBL enligt propositionen 2012/13:178 *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*.

År 2015 sökte 163 000 människor asyl i Sverige och detta har resulterat i att bristen på bostäder blivit ännu mer påtaglig.⁴ Kommunerna bygger inte bostäder, men ska skapa förutsättningar för byggherrar, exploatörer och allmännyttan att göra detta. Det är kommunerna som har makten över markanvändningen och de ska förhålla sig till det regelverk som upprättas på nationell nivå av riksdag och regering. Utöver kommunerna, riksdagen och regeringen är det flera myndigheter, landsting, och intresseorganisationer som är engagerade i arbetet med bostadsförsörjningen. Dagens situation, med ökande befolkning och ett bostadsbestånd som inte möter behoven, har fått strålkastarljuset att hamna på bostadsfrågan. I den frågan har kommunernas bostadsförsörjningsansvar en central roll. I denna studie granskas hur BFL har kommit till, förtydligats, förankrats och påverkat kommunernas arbete med bostadsförsörjning samt deras regionala och interna samarbeten.

¹ SCB (2017) *Nu är vi 10 miljoner invånare i Sverige*

² SCB (2017) *Mindre än tio år till nästa miljongräns*

³ Boverket (2017) *Bostadsplanering, Bostadsmarknadsenkäten 2017*

⁴ Migrationsverket (2016) *Nästan 163 000 människor sökte asyl i Sverige 2015*

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med detta examensarbete är att undersöka om ett lagstadgat bostadsförsörjningsansvar har betydelse för kommunernas arbete med bostadsförsörjningen. För att uppfylla syftet har följande frågeställningar behandlats:

- På vilket sätt används riktlinjerna för bostadsförsörjning?
- Hur påverkar BFL den enskilda kommunens arbete?
- Hur använder kommunerna sina verktyg för att tillgodose sitt bostadsförsörjningsansvar?
- Hur ser kommunerna och de regionala aktörerna på den regionala samordningen kring bostadsförsörjning?
- Har ett lagstadgat bostadsförsörjningsansvar någon betydelse?

1.3 Metod

Detta examensarbete genomförs som en kvalitativ studie i syfte att förklara sambandet mellan lagstiftning och implementering av densamma. Grundstenarna i en kvalitativ studie utgörs av tolkning och reflektion. Tolkning är en process där verkligheten bryts ner för att lättare förstås och detta görs i studiens teoridel, kap. 2-5 kap. Reflektion syftar till hur observatören, med sina erfarenheter och insikter, uppfattar ett fenomen i förhållande till den tolkning som har gjorts. Detta görs i studiens analys och diskussion, kapitel 6-7. Det bör alltså beaktas att analysen och diskussionen av fallstudien baseras på författarnas erfarenheter och insikter.⁵

1.3.1 Teoristudie

Studiens teoridel ska ge en förståelse för ämnet och för de resonemang som förs i analysen, diskussionen och slutsatsen. Teoridelen inleds med en genomgång av den svenska förvaltningsmodellen där ansvaret gällande bostadsförsörjning förklaras utifrån nationell, regional och lokal nivå. Därefter förklaras hur läget på bostadsmarknaden ser ut idag. Utifrån olika perspektiv presenteras några faktorer som spelar in på bostadsmarknaden.

För att förstå dagens lagstiftning är det intressant att få en bild av hur kommunernas bostadsförsörjningsansvar har sett ut genom tiderna och detta återges i kapitel 4. I teoridelen sista kapitel presenteras förtydligandet av BFL med bakgrunden till förtydligandet och hur lagen ser ut idag. Det sker också en genomgång av hur arbetet och utformningen av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning ska vara enligt Boverkets handbok *Kommunernas bostadsförsörjning - en handbok*.

BFL analyseras utifrån förarbeten, propositioner och lagkommentarer. Lagar och lagkommentarer har hämtats från de juridiska informationstjänsterna Zeteo och Karnov. Boverkets handbok *Kommunernas bostadsförsörjning - en handbok* har

⁵ Alvesson och Sköldberg (2008) *Tolkning och reflektion* s 20

också använts då den kan ligga till grund för kommunernas sätt att tillämpa lagen. Även andra relevanta lagar för rapporten redovisas, men utan en mer djupgående presentation. För att bredda studien och binda in olika perspektiv har också artiklar och annan relevant litteratur använts.

1.3.2 Fallstudie

En kvalitativ studie ska innehålla en fallstudie för att det studerade fenomenet ska kunna undersökas i sitt verkliga sammanhang.⁶ Fallstudier lämpar sig för att förklara och förstå stora företeelser genom att studera en liten del av fenomenet som i sitt sammanhang får representera verkligheten.⁷ I denna studie handlar det om förklara hur implementeringen av förtydligandet av BFL har skett genom att analysera utvalda kommuners riktlinjer för bostadsförsörjning samt genomföra intervjuer med dessa kommuner och andra aktörer som berörs av BFL.

Totalt medverkar 17 kommuner i studien. För att kunna beakta det regionala perspektivet är Skåne studiens geografiska och organisatoriska avgränsning. Kommunerna är utvalda med utgångspunkt att de har riktlinjer för bostadsförsörjning antagna av kommunfullmäktige efter den 1 januari 2014, då förtydligandet av BFL trädde i kraft. Malmö stad utgör ett undantag då deras riktlinjer för bostadsförsörjning endast är antagna av kommunstyrelsen, men de representerar storstadskommun i sammanhanget. Årjängs kommun i Värmland är med i studien som en referenspunkt utanför Skåne och representant för glesbygdskommuner.

Riktlinjerna för bostadsförsörjningen har analyserats utifrån de kriterium som BFL anger samt rekommendationer från Boverkets handbok. Bedömningen av riktlinjerna sammanställs i en tabell (se bilaga 1) utifrån ett bedömningsunderlag framtaget för studien för ge en samlad bild av riktlinjernas innehåll. Kommunernas dokument med riktlinjer för bostadsförsörjning har eftersökts och funnits på kommunala hemsidor eller erhållits genom mejlkontakt.

Intervjuerna med kommunerna är genomförda med den eller de tjänstemän (och i ett fall den politikern) som har varit projektansvarig för framtagandet av riktlinjerna eller som idag är ansvarig för planeringen för bostadsförsörjning. Även aktörer från Länsstyrelsen Skåne, Region Skåne och representanter från allmännyttan vilka är insatta eller har ansvar i frågan har intervjuats. Kontakten med dessa aktörer har tagits genom mejl och telefon. Förberedande material med intervju-teman har skickats ut till respondenterna i förväg. Samtliga respondenter presenteras i bilaga 2.

Totalt har 21 intervjuer med 23 personer utförts mellan den 28 februari och 6 april 2017. Tre av intervjuerna har skett över telefon, 16 har genomförts på plats hos respektive kommunal eller offentlig förvaltning och två intervjuer har skett genom möte på neutral plats. Intervjuerna har pågått mellan 30 – 60 minuter. Vid alla

⁶ Backman (2016) *Rapporter och uppsatser* s 49

⁷ Ejvegård (2009) *Vetenskaplig metod* s 35

intervjuer har studiens båda författare deltagit. Allt transkriberat material finns att tillgå på förfrågan. Intervjuerna har varit av semistrukturerad karaktär. Detta innebär att samtalet har inriktats på bestämda ämnen som intervjuaren valt ut. Intervjuerna har utgått från en framarbetad mall där frågorna ställts har varit av öppen karaktär för att inte inleda intervjuobjektet i någon specifik riktning.⁸

1.4 Avgränsningar och felkällor

Denna studie har pågått från mitten av januari till mitten maj 2017 vilket utgör studiens tidsbegränsning. Detta påverkar litteraturstudiens omfattning, men också fallstudien, det vill säga antalet analyserade riktlinjer för bostadsförsörjning och antal genomförda intervjuer. För att avgränsa fallstudien fokuserar studien på Skåne län. För ge en så objektiv bedömning som möjligt av riktlinjerna, har endast de kommuner i Skåne tagits med, vars riktlinjer för bostadsförsörjning är antagna av kommunfullmäktige efter januari 2014 och fram till januari 2017.

Intervjuerna är genomförda med en eller två tjänstemän (i ett fall en politiker) på respektive kommun. Dessa har varit projektansvariga för framtagandet av kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning eller vid tillfället varit ansvariga för planeringen för bostadsförsörjningen. I två av de deltagande kommunerna har även de allmännyttiga bostadsbolagen intervjuats för att få deras perspektiv. Det bör beaktas att det i denna studie är en tjänsteman eller politiker som representerar en hel kommun i frågan om bostadsförsörjningen och att respondentens yrkesroll vinklar svar och perspektiv i intervjuerna. Intervjuer har även genomförts med representanter från Länsstyrelsen Skåne och Region Skåne för att inkludera deras perspektiv på sitt eget och kommunernas arbete med bostadsförsörjningen. Även i dessa intervjuer representerar en tjänsteman organisationens uppfattning i frågan. De privata aktörernas uppfattning och medvetenhet i frågan om kommunernas bostadsförsörjning är något som utelämnats i studien på grund av den begränsade tidsramen. Detta är ett ämne för vidare studier.

Denna studie riktar sig till såväl offentliga som privata aktörer i samhällsbyggar-sektorn som arbetar med bostäder. Eftersom bostäder även är en social fråga är studien relevant för aktörer inom socialtjänsten. Länsstyrelser, landsting och politiker har nytta av att läsa rapporten. Det har också personer som vill veta mer om bostadsbristen och vilka aktörer som verkar i den.

1.5 Disposition

1 Inledning

I detta kapitel presenteras bakgrunden till studien, dess syfte och frågeställningar samt hur studien har genomförts.

⁸ Dalen (2015) *Intervju som metod*. s 34

2 Ansvarsfördelning för bostadsförsörjningen: nationell, regional och lokal nivå

I detta kapitel förklaras den svenska förvaltningsmodellen gällande bostadsförsörjning för att ge en förståelse för ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer.

3 Den svenska bostadsmarknaden

Den svenska bostadsmarknaden är unik på många sätt och i detta kapitel presenteras några perspektiv och aspekter som är intressanta för att förstå förutsättningarna.

4 Bostadsförsörjningens historia

Bostadsfrågan har alltid varit aktuell. I kapitlet ges en övergripande tillbakablick över utvecklingen kring bostadsförsörjningen från mitten av 1800-talet fram till idag.

5 Kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning

Detta kapitel presenterar hur kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning ska utformas enligt de föreskrifter som finns formulerade i lagtext, proposition och Boverkets handbok.

6 Intervjuer och analys - studiens empiri

Detta kapitel presenterar resultatet av studiens granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning samt de intervjuer som genomförts. Analys av empirin sker löpande i kapitlet och knyter an till teorin för att fördjupa resonemangen.

7 Studiens diskussion

Detta kapitel utgör studiens diskussion där frågeställningarna diskuteras en i taget.

8 Slutsats – BFL, hiss eller diss?

I detta kapitel presenteras slutsatserna på varje frågeställning under respektive rubrik.

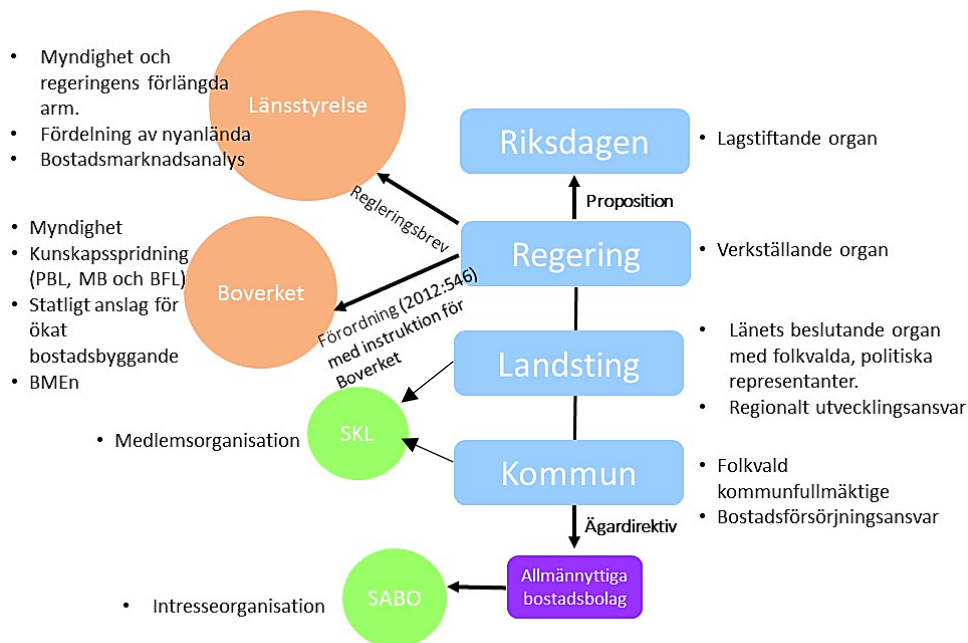
2 Ansvarsfördelning av bostadsförsörjningen: nationell, regional och lokal nivå

I detta kapitel förklaras den svenska förvaltningsmodellen gällande bostadsförsörjning för att ge en förståelse för ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer.

2.1 Nationell nivå: regering och riksdag

Att planera är att flytta framtiden till nutiden så att man kan göra något åt den. – Alan Lakein

Enligt RF 1 kap 2 § ska det offentliga trygga rätten till arbete, bostad och utbildning. Samhället och staten har därmed ett uttalat ansvar för bostadsförsörjningen. Sedan mitten av 1900-talet har den svenska bostadspolitiken grundats på en uppgiftsfördelning där staten ska svara för att det finns rättsliga och finansiella instrument för bostadsbyggandet medan kommunerna har ansvaret för planering och befogenheter för genomförande. Denna ansvarsfördelning innebär att riksdag och regering ska lagstifta för att främja kommunernas arbete med bostadsförsörjningen vilken är en del av den svenska förvaltningsmodellen, se figur 1.⁹



Figur 1 En förenklad bild av den svenska förvaltningsmodellen i bostadsförsörjningsfrågan.

⁹ SOU 2015:59 s 85

2.1.1 Riksdagens och regeringens uppgifter

Riksdagen är med sina 349 folkvalda ledamöter, Sveriges lagstiftande organ. Dess viktigaste uppgifter är att besluta om statens finanser, stifta lagar och kontrollera regeringens arbete. Ett lagförslag från en riksdagsledamot eller ett politiskt parti kallas motion och motsvarande från regeringen kallas proposition. Ett beslut om att bifalla en proposition eller motion fattas genom majoritetsomröstningar i riksdagen. Innan riksdagen fattar beslut ska förslagen beredas i något av riksdagens utskott. Utskotten fungerar som arbetsgrupper inom olika politikerområden. Frågor om samhällsutveckling och bostadsförsörjning ansvarar civilutskottet för.¹⁰

Regeringen är Sveriges verkställande organ. Efter riksdagsvalet var fjärde år utser riksdagen en statminister som får i uppdrag att bilda en regering. För att genomföra sin politik driver regeringen initiativ till propositioner vilka måste få stöd i riksdagen för att kunna bifallas och verkställas. Regeringen är således helt beroende av riksdagens stöd, men fungerar samtidigt som det verkställande organet. Till hjälp i sitt arbete har regeringen regeringskansliet som består av ett antal departement med olika huvuduppgifter. Näringsdepartementet är den arbetsgrupp som bland annat bearbetar frågor rörande byggande och boende och ger förslag på propositioner gällande dessa områden. Regeringen har också statliga myndigheter och bolag till sin hjälp och hit hör bland andra Boverket och länsstyrelserna.¹¹

2.1.2 Nationella mål

Ett av regeringens tydligaste verktyg för att förverkliga sin politik är att utforma propositioner för statens budget. Propositionerna lämnas till riksdagen på våren och hösten och i dessa visar regeringen sina intentioner i form av mål för olika utgiftsområden.¹² I budgetpropositionen från 2017 är det övergripande målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet följande:

./.../ att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktig god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.

Delmålet för området bostadsmarknad är:

Långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.

För att följa upp detta delmål räknas antal påbörjade bostäder i relation till befolkningsutvecklingen och antal utställda sociala kontrakt. Sociala kontrakt innebär att kommunen hyr eller äger lägenheter och hyr ut dessa till personer som av olika

¹⁰ Regeringskansliet (2016) *Det demokratiska systemet i Sverige, Den nationella nivån – riksdag och regering*

¹¹ Ibid

¹² Regeringskansliet (2016) *Budgetpropositioner per budgetår*

anledning inte kan få en bostad på ordinarie bostadsmarknad. Enligt formulerade delmål för samhällsplaneringen ska det finnas ett regelverk och andra styrmedel som tillgodoser kraven på effektivitet samtidigt som rättssäkerhet och medborgarnas inflytande säkerställs.¹³ Den nationella nivån bestämmer alltså regelverk och mål, men det är först på den regionala nivån som dessa ambitioner implementeras. Länsstyrelserna utgör den myndighet som är statens genomförandeorganisation vad det gäller det nationella målarbetet.¹⁴

Vid kommuners framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjning ska hänsyn tas till relevanta nationella mål, planer och program. Både internationellt och nationellt finns det övergripande mål för hållbart samhällsbyggande och hållbar samhällsplanering. Sveriges nationella mål är kopplade till EU:s tillväxtstrategier. Boverket är den myndighet som på uppdrag från regeringen sammanställer dessa mål, planer och program och tillhandahåller informationen i *PBL kunskapsbanken*.¹⁵

2.1.3 Boverkets roll och uppgifter

Förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket, beskriver myndighetens uppgifter, vilka ges av regeringen. Under näringsdepartementet arbetar Boverket som en förvaltningsmyndighet vilken behandlar frågor angående byggd miljö, hushållning med mark- och vattenresurser, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering. Boverket grundar sitt arbete på PBL, delar av MB samt BFL och ska verka för kunskapsspridning inom dessa områden. I arbetet ingår bland annat att ta fram föreskrifter och vägledningar, ansvara för tillämpningen av PBL, administrera statliga anslag samt utreda och analysera frågor inom verksamhetsområdet. Boverket ska följa miljömålet ”god bebyggd miljö” och vara aktiva i det internationella arbetet rörande samhällsplanering, byggande och boende.¹⁶

Boverket är ansvarig för att genomföra bostadsmarknadsenkäten, en nationell undersökning som ska ge en sammanhållen bild av bostadsmarknaden i Sverige.¹⁷ De har även tagit fram en webbaserad handbok om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Handboken ger vägledning tips och inspiration till kommuner som ska ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning och presenterar vad som gäller enligt BFL.¹⁸

¹³ Prop. 2016/17:1 *Utgiftsområde 18* s 12 ff

¹⁴ SOU 2007:11 s 66

¹⁵ Boverket (2011) *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering*

¹⁶ Boverket (2014) *Om Boverket*

¹⁷ Boverket (2016) *Bostadsplanering - Om bostadsmarknadsenkäten*

¹⁸ Boverket (2016) *Kommunernas bostadsförsörjningsansvar - en handbok*

Statsbidrag för ökat bostadsbyggande

Med anledning av den snabbt ökande asylinvandringen år 2015 och det ökade behovet på bostäder som den innebar, infördes den 15 juni 2016 statsbidrag för ökat bostadsbyggande enligt förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande. Boverket är den myndighet som administrerar och betalar ut stödet. Statsstödet uppgår till totalt 3,6 miljarder bidragets två första år, 2016 och 2017. Efterföljande år kommer bidragets årliga summa att vara 1,3 miljarder. Boverket har formulerat följande villkor för att kommunerna ska få ansöka om stödet:

- Kommunen måste under en tolv månadersperiod (från den 1 augusti föregående år och tolv månader framåt) ha gett startbesked som möjliggör byggande av minst en bostad.
- *Kommunen ska under nuvarande eller föregående mandatperiod ha antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen enligt BFL.*
- Kommunen ska under nuvarande eller föregående mandatperiod ha antagit en ny översiktsplan eller gjort en översyn av planens aktualitet enligt PBL 3 kap.
- Den 31 juli innevarande år, ska det finnas minst en folkbokförd nyanländ i kommunen som fått uppehållstillstånd.
- Folkbokföringsadressen den 31 juli är utgångspunkten för punkten ovan. De nyanlända ska även omfattas av förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Anslaget fördelas årligen till alla kommuner som ansökt och uppfyller de villkor som listas ovan. År 2016 fick 111 kommuner ta del av statsstödet vilket totalt uppgick till en summa på 1,85 miljarder kronor.¹⁹

2.2 Regional nivå: länsstyrelse och landsting

Det regionala perspektivet är av stor vikt vid planering av kommunernas bostadsförsörjning. Landstingen och länsstyrelserna är regionala aktörer som arbetar efter olika förutsättningar.

2.2.1 Landstingens uppgifter

Sverige har 20 landsting som ansvarar för den regionala utvecklingen. Landstingen består av folkvalda representanter och landstingsfullmäktige styr och beslutar i regionens övergripande frågor. Landstingsfullmäktige är det högst beslutande organet på regional nivå och tar bland annat beslut om regionens inriktning, verksamhet och ekonomi. Arbetet är fördelat i nämnder med olika ansvarsområden där frågor förbereds och behandlas inför varje sammanträde. Fullmäktige utser en landstingsstyrelse som leder och samordnar arbetet inom landstinget. Landstingets verksamhet finansieras av statsbidrag samt landstingsskatt som tas ut från invånarnas

¹⁹ Boverket (2016) *Statsbidrag för ökat bostadsbyggande*

beskattningsbara inkomster. Landstingen ansvarar främst för uppgifter inom hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik, men har också andra uppgifter. Samtliga uppgifter listas nedan.²⁰

Obligatoriska uppgifter:

- Hälso- och sjukvård
- Tandvård
- Kollektivtrafik

Frivilliga uppgifter:

- Kultur
- Utbildning
- Turism
- Regional utveckling

2.2.2 Region Skåne

Region Skåne bildades 1998 och övertog då det regionala utvecklingsansvaret som Länsstyrelsen i Skåne tidigare ansvarat för. Under varje mandatperiod antas en politisk vision som delas upp i mål vilka styr budget och inriktning. Region Skåne är Skåne läns landsting som har det regionala utvecklingsansvaret för de 33 kommuner som ingår i länet. Detta innebär bland annat att de ska ta fram en regional utvecklingsstrategi (RUS). Utvecklingsstrategin ska vara vägledande för aktörer som jobbar med olika typer av utveckling i regionen. Ansvaret innebär även att samordna de olika aktörernas arbete samt skapa nätverk och mötesplatser. Region Skåne ska i samband med kommuners framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjning få möjlighet att yttra sig utifrån ett regionalt perspektiv.²¹

Det öppna Skåne 2030

Det öppna Skåne 2030 är Skånes översiktliga, regionala utvecklingsstrategi som tillsammans med *Strukturbild för Skåne* ska koppla samman kommunernas översiktsplanering med den regionala planeringen. Strategin är utvecklad i dialog med medborgare, näringsliv och offentlig sektor. Den gemensamma målbilden är ett öppet Skåne som välkomnar pluralism, fler människor, nya idéer och som kännetecknas av hög tolerans och stor delaktighet i gemensamma samhällsfrågor.²²

Strukturbild för Skåne

Strukturbild för Skåne är framtagen för att utveckla dialogen kring samhällsplaneringen på regional nivå och ska fungera som en arbetsprocess till utvecklingsstrategin. Genom att samplanera bebyggelsestruktur med infrastruktur och grönstruktur kan enligt strategin attraktiva och hållbara fysiska strukturer skapas. Det regionala samspelet mellan kommuner är viktigt för att stärka Skånes konkurrenskraft. ”Det flerkärniga Skåne” är ett viktigt delmål för att bidra till den regionala utvecklingen. Syftet med *Strukturbild för Skåne* är att lyfta de regionala

²⁰ SKL (2016) *Så styrs landsting och regioner*

²¹ Region Skåne (2016) *Vårt utvecklingsuppdrag*

²² Det öppna Skåne (2017) *Målbild för Skåne*

frågorna på lokal nivå så att kommunerna kan ta del av utvecklingen samtidigt som de bidrar utifrån sina egna förutsättningar.²³

2.2.3 Länsstyrelsernas uppgifter

Länsstyrelserna är regeringens förlängda arm ute i landet och det ingår således i deras uppgifter att underrätta regeringen om länets utveckling och olika händelser som skett. Sverige har 21 länsstyrelser som ansvarar för ett stort antal områden. Deras generella roll är att verka för de nationella målens genomslag i det enskilda länet, utefter dess förutsättningar. Länsstyrelserna svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den mån ingen annan myndighet ansvarar för något särskilt förvaltningsärende. De ska stå för såväl tillsyn och tillståndsgivning som programarbete, rådgivning och tilldelning av ekonomiska bidrag.²⁴

Av förordningen (2002:846) med länsstyrelseinstruktion framgår länsstyrelsens roll som myndighet. Länsstyrelsernas uppdrag är specificerade enligt följande:

- Att stå för myndighetsutövning, d v s pröva ärenden och lämna föreskrifter,
- Att skapa och förmedla kunskap, d v s följa upp, redovisa, informera och underrätta,
- Att integrera mellan aktörer genom att samråda och samordna,
- Att driva frågor genom att verka för och främja.²⁵

Länsstyrelsen i planeringsprocesserna för bostadsutveckling

En av länsstyrelsens många uppgifter är att verka för bra bostäder i bra miljöer. Bostadsförsörjningsansvaret ligger på kommunerna, men länsstyrelsen ska hjälpa kommunerna genom råd och information i den fysiska planeringen. Samtidigt företräder länsstyrelsen statens intressen i planprocesserna. Detta innebär att de t ex ska bevaka riksintressen, frågor om säkerhet och hälsa, mellankommunala frågor, miljökvalitetsnormerna och områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.²⁶

I samband med kommunernas framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjningen ska länsstyrelserna få möjlighet att yttra sig utifrån ett regionalt perspektiv. Länsstyrelserna ska vara ett metodstöd för kommunerna i deras arbete med bostadsförsörjningen och fungera som rådgivande i denna roll. De ska också informera kommunerna om behovet av samordning med andra kommuner samt verka för att samordningen blir av. Denna samordning kan exempelvis innebära kommunöverskridande överenskommelser om mottagande och bosättning av nyanlända invandrare. Utifrån sitt helhetsperspektiv ska de förmedla länets planeringsförutsättningar, framtida behov, och utvecklingstendenser rörande befolkningsstruktur.²⁷

²³ Region Skåne (2015) *Om Strukturbild för Skåne*

²⁴ SOU 2007:11 s 30-31

²⁵ SOU 2007:11 s 327 ff

²⁶ Boverket (2016) *PBL Kunskapsbanken, Statens roll i översiktsplaneprocessen*

²⁷ SOU 2015:59 s 93 ff

När en kommun ska ta fram en ny översiktsplan är samrådet mellan länsstyrelsen och kommunen väsentligt då länsstyrelsens granskningsutlåtande ska redovisas tillsammans med kommunens antagna översiktsplan. Länsstyrelsernas uppgift är bland annat att tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen som listas i PBL 2 kap 3 §. Dessa intressen bör tas hänsyn till vid beslut om användning av mark- och vattenområden. Att främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet utgör ett sådant allmänt intresse enligt PBL 3 kap 10 §.

Länsstyrelsernas roll i detaljplaneprocessen är dels att vara en samrådande part, dels att vara tillsynsmyndighet. Detaljplaner som är i enlighet med översiktsplanen anses främja de allmänna intressena och därmed bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Om länsstyrelsen anser att regleringen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte är samordnade på ett lämpligt sätt eller att riksintressen enligt MB 3 och 4 kap inte tillgodoses på önskvärt sätt, får de överpröva kommunens beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan.²⁸

Lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Den 1 mars 2016 trädde lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning i kraft. Bosättningslagen ska förbättra nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhället generellt. Den innebär att alla kommuner är skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning till skillnad från tidigare system då det var vissa kommuner som tog stort ansvar, medan andra avstod.²⁹ Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m fl delar upp i nyanlända för bosättning i två grupper, de som väljer att ordna boende på egen hand (EBO) och de som väljer att bo på de anläggningsboende som Migrationsverket erbjuder (ABO). Bosättningslagen innefattar bara de som under asylsökningensperioden bor i ABO.³⁰ Det är länsstyrelsernas uppgift att besluta om fördelningen av antalet nyanlända mellan kommunerna inom varje län. Dessa anvisningar görs enligt varje kommuns kommunal. Enligt bosättningslagen 7 § ska kommuntalet beslutas i förväg, för ett kalenderår i taget och bestäms genom tagen hänsyn till kommunens arbetsmarknadsförutsättning, befolkningsstorlek, sammantaget mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

Enligt förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner 2 §, omfattas 30 600 nyanlända av anvisningar till kommuner för år 2017. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2017 och i dess bilaga framgår att Skåne län har ett länstal på 3811 för 2017. Denna siffra kan jämföras med Stockholms länstal som är störst med 8781 och Blekinges som har minst länstal med 201.

²⁸ Ibid

²⁹ Regeringen (2016) *Förordningar om mottagande av nyanlända för bosättning*

³⁰ Lidhäll & Lindroos (2016) *Ny i Sverige, ny på bostadsmarknaden*

2.2.4 Länsstyrelsen Skåne

Länsstyrelsen Skåne är som myndighet en central aktör i Skånes utveckling och fungerar som både utvecklingspartner och beslutsfattare. Deras uppdrag innebär ett stort inflytande på vad som sker i regionen och deras uppgift är att väga samman olika perspektiv och säkerställa att enskilda intressen inte premieras framför kollektivets bästa. I Skåne län ligger fokus bland annat på att bevara skyddsvärda kulturminnen, värna om den värdefulla åkermarken och ta hänsyn till hotade arter. Prioriteringarna för länet utgår från dess utmaningar som finns för att uppnå en hållbar tillväxt. Bostadsbristen är ett problem som hämmar tillväxten och Länsstyrelsen Skåne ska verka för att bristen minskar.³¹

2.3 Lokal nivå: kommuner

2.3.1 Kommunens uppgifter

Sveriges 290 kommuner styrs av folkvalda kommunfullmäktige. Kommunerna utgör den lokala divisionen i den svenska förvaltningsmodellen och tar beslut om kommunens angelägenheter och verkställer och fattar beslut om exempelvis skola, äldreomsorg och infrastruktur. Kommunfullmäktige utfärdar olika typer av tillstånd vilka innefattar bland annat bygglov. Kommunstyrelsen är det centrala förvaltningsorganet i kommunerna som utses av kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige tillsätter även de nämnder som behövs för att genomföra kommunens uppgifter. Till varje nämnd hör en förvaltningsorganisation som utgörs av tjänstemän. Dessa förvaltar nämndens områden, bereder ärenden och verkställer fullmäktiges beslut.³²

Den kommunala verksamheten finansieras av kommunalskatter, statsbidrag och avgifter. Själva verksamheten regleras främst av kommunallagen, men plan- och bygglagen, socialtjänstlagen och skollagen är högst relevanta för arbetet i vissa förvaltningar.³³ Kommuner har frivilliga och obligatoriska uppgifter vilka listas nedan.³⁴

Obligatoriska uppgifter:

- Social omsorg
- För-, grund- och gymnasieskola
- Plan- och byggfrågor
- Miljö och hälsoskydd
- Bostäder
- Renhållning och avfallshantering

Frivilliga uppgifter:

- Fritid och kultur
- Energi
- Sysselsättning
- Näringslivsutveckling

³¹ Länsstyrelsen Skåne (2017) *Vi skapar samhällsnytta i Skåne*

³² Regeringskansliet (2015) *Det demokratiska systemet i Sverige - Den lokala nivån - kommuner*

³³ Ibid

³⁴ Regeringskansliet (2015) *Indelning och uppgifter i kommuner och landsting*

- VA
- Räddningstjänst
- Civilt försvar
- Biblioteksverksamhet

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar innebär att kommunerna har ansvar att tillgodose sina invånare med goda bostäder genom planering och styrning för att möjliggöra bostadsbyggande och utveckling av det befintliga beståndet. Citatet nedan kommer från 1945 års bostadssociala utredning och beskriver att kommunernas bostadsförsörjningsansvar kommer naturligt då det har stor betydelse för den enskilda kommunens utveckling. Bostadsbyggande och bostadsförsörjning är tätt sammankopplade med den lokala demografin, efterfrågan på bostäder och vilka särskilda behov som finns i kommunen. Dessa faktorer har kommunerna bäst kunskap om och de vet också sina ekonomiska förutsättningar.³⁵

Allt detta har givit som otvetydig erfarenhet, att kommunernas planläggande och förmedlande medverkan är oundgänglig och av praktiskt helt avgörande betydelse. Denna erfarenhet är internationell, såsom naturligt är: centrala organ kunna icke bemästra den mängd av enligt sakens natur lokala problem, som äro förbundna med byggandet och förvaltandet av bostäder med offentligt stöd, utan måste lita till självverksamma lokala organ för det praktiska genomförandet av bostadspolitiska program.³⁶

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar regleras indirekt av bland annat socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Enligt lagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas inom kommunen får det stöd och hjälp de behöver. Socialtjänsten ska enligt SoL 3 kap 2 § medverka i samhällsplaneringen för att särskilt påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen samt för att främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. SoL reglerar däremot inte att socialtjänsten har en skyldighet att tillgodose behovet av bostad åt alla som saknar en, men det finns situationer när socialtjänsten är skyldig att bistå med hjälp för att hitta bostad till en enskild individ. Det kan handla om en bostadslös person som har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad på den vanliga bostadsmarknaden. Genom så kallade sociala kontrakt kan socialtjänsten hyra en bostad i förstahand och sedan teckna andrahands-avtal med den behövande.³⁷

Sveriges kommuner och landsting (SKL) är kommunernas, landstingens och regionernas medlemsorganisation. Deras uppgift är att ge råd inom alla de områden kommunerna, landstingen och regionerna är verksamma såsom skola, vård, äldreomsorg och kollektivtrafik. Organisationen stödjer medlemmarna genom att skapa attraktiva villkor för att arbetsgivarna ska kunna attrahera medarbetare och på

³⁵ SOU 2015:59 s 85

³⁶ SOU 1945:63 s 515

³⁷ Ibid s 95

så vis säkra kompetensförsörjningen för den framtida välfärden. SKL verkar på lokal nivå genom regionernas kommunförbund.³⁸

2.3.2 Kommunens verktyg

Enligt BFL ska kommunen framföra sina intentioner för bostadsbyggande och utveckling av det befintliga bostadsbeståndet i kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning. För att nå målen i sina riktlinjer måste kommunen ta hjälp av de verktyg som står till dess förfogande eftersom kommunerna själva inte bygger bostäder. De verktyg som främst diskuteras är planmonopolet, strategisk markanvändning, de allmännyttiga bostadsbolagen, men också bostadsförmedling och hyresgarantier. Under närmast följande rubriker presenteras dessa verktyg.

Planmonopol

Sveriges kommuner har planmonopol vilket innebär att det endast är kommunen som har befogenhet att ändra eller anta planer och bestämma om planläggning ska komma till stånd eller inte. Kommunen är skyldig att ha en aktuell översiktsplan som redovisar ungefärliga drag för den avsedda mark- och vattenanvändningen i hela kommunen. Enligt PBL 3 kap 27 § ska översiktsplanen aktualitetsprövas en gång per mandatperiod av kommunfullmäktige. Översiktsplanen ska, enligt BFL, överensstämma och utgå ifrån de antagna riktlinjerna för bostadsförsörjning. För mer detaljerad reglering finns områdesbestämmelser och detaljplaner. Detaljplanen har bindande rättigheter och skyldigheter och kan bland annat reglera vad som ska utgöra allmän plats och kvartersmark samt hur dessa ska användas och utformas.³⁹

Strategisk markanvändning

The trouble with land is that they're not making it anymore.
– Will Rogers

Strategisk markanvändning är ett styrmedel som kommunerna kan använda för att planera och påverka bostadsbyggandet. När kommunen äger marken i ett exploateringsområde har de möjlighet att styra bostadsbyggandet och stadsutvecklingen. Detta förutsätter dock att kommunen har en väl förankrad markpolitik som genomsyrar förhandlingarna med exploitörer. Äger kommunen mark inom ett planområde kan kommunen binda exploitören vid exempelvis en viss upplåtelseform genom ett markanvisningsavtal. Alla kommuner som använder sig av markanvisningsavtal är skyldiga, enligt lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar, att anta riktlinjer för kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse och upplåtelse av mark för bebyggande. I de fall kommunen inte äger marken finns det ändå möjligheter för kommunen att påverka genom exploateringsavtal. Dessa träffas innan en detaljplan ska genomföras. I ett sådant avtal regleras ansvarsfördelningen mellan kommunen och byggherren eller

³⁸ SKL (2017) *Om SKL*

³⁹ Boverket (2016) *Så planeras Sverige*

fastighetsägaren. Enligt PBL 6 kap 39 §, ska kommunen även anta riktlinjer för exploateringsavtal om sådana används.⁴⁰

Allmännyttiga bostadsbolag

Allmännyttan utgör ett verktyg för kommunernas långsiktiga planering för bostadsförsörjningen. De allmännyttiga bostadsbolagen ger kommunerna möjlighet att agera vid brist på bostäder till särskilda grupper eller i samband med utvecklingen av bostadsområden. Hur starkt detta instrument blir för kommunen beror på dess bostadsmarknad och vilken ambitionsnivå kommunen uttrycker i sina ägardirektiv.⁴¹ I ägardirektivet ska kommunen tydligt klargöra vad de vill att det allmännyttiga bostadsbolaget ska göra och vilken nytta bolaget förväntas tillföra kommunen och dess invånare.⁴²

*De allmännyttiga bolagen behöver vara lönsamma för att klara av att göra renoveringar och klara sina uppgifter och investera framåt. – Peter Eriksson, Bostadsminister*⁴³

Allmännyttan ska följa regler som regleras i lagen (2010:879) om kommunala bostadsaktiebolag, allbolagen. Lagen innebär att allmännyttan ska ta samhällsansvar samtidigt som de verkar affärsmässigt. Samhällsansvaret innebär att skapa trygga och trivsamma miljöer, bygga nytt och underhålla befintligt bestånd. Affärsmässigheten innebär att de allmännyttiga bostadsföretagen ska vara lönsamma över tid för att kunna konkurrera med privata bostadsföretag.⁴⁴ Här skiljer sig den svenska allmännyttan från många andra länders motsvarighet, vilka istället inriktar sig särskilt på resurssvaga grupper, genom så kallad ”social housing” eller ”affordable housing”.⁴⁵ De kommunala bostadsföretagen i Sverige har istället i uppgift att tillhandahålla prisvärda bostäder till alla. I Sverige bor ca 30 % av befolkningen i hyreslägenheter och av dessa ägs ca hälften av de kommunala bostadsföretagen.⁴⁶

SABO är de allmännyttiga bostadsföretagens bransch- och intresseorganisation. Medlemsföretagen är av varierande storlek med allt från 72 till 26 600 lägenheter. Tillsammans äger och förvaltar de 802 000 bostäder vilket gör dem till viktiga aktörer på bostadsmarknaden. SABO:s uppgift är att ge stöd och rådgivning i det dagliga arbetet samt fungera som en kunskapskälla och mötesplats för de allmännyttiga bostadsföretagen.⁴⁷

⁴⁰ SOU 2015:59 s 95 ff

⁴¹ Ibid

⁴² SABO (2016) *Ägardirektiv till allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag s 3*

⁴³ Svensk byggtjänst (2016) [podcast] *Bostadsministern föreslår digital standard och ökad prefabricering*

⁴⁴ SABO (2016) *Om SABO, Vad är allmännyttan?*

⁴⁵ Svensk byggtjänst (2016) [podcast] *Bostadsministern föreslår digital standard och ökad prefabricering*

⁴⁶ SABO (2016) *Om SABO, Vad är allmännyttan?*

⁴⁷ SABO (2016) *Om SABO*

Kommunal hyresgaranti

Genom kommunal hyresgaranti går kommunen i borgen för hyresgäster med god ekonomi, men som ändå har svårt att få en hyresrätt med besittningsskydd. En sådan situation kan exempelvis uppstå när hyresvärden kräver en tillsvidareanställning och personen ifråga har en regelbunden inkomst, men endast är projektanställd. Kommuner som väljer att erbjuda kommunala hyresgarantier enligt vissa kriterier kan få statligt bidrag. Boverket är den administrerande myndigheten för detta.⁴⁸

Bostadsförmedling

I Sverige finns inget enhetligt system för att söka bostad. Istället får fastighetsägare och bostadsbolag själva avgöra hur uthyrningsverksamheten ska hanteras.⁴⁹ Kommuner är skyldiga att anordna en bostadsförmedling om detta behövs för att främja bostadsförsörjningen, enligt BFL. Två eller flera kommuner kan gå ihop och skapa en gemensam bostadsförmedling om det anses nödvändigt. Idag är det endast Kungsbacka, Stockholm och Malmö som har en organiserad bostadsförmedling i egen regi.⁵⁰ Malmö stad äger den kommunala bostadsförmedlingen Boplats Syd. Hyreslägenheterna som administreras av denna förmedling är både kommunala och privatägda och flera kommunala bostadsbolag och fastighetsägare i Skåne är anslutna.⁵¹

⁴⁸ Boverket (2016) *Bostadsplanering, Ägardirektiv, bostadsförmedling och hyresgarantier*

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ SOU 2015:59 s 92

⁵¹ Boplats Syd (2016) *Om oss*

3 Den svenska bostadsmarknaden

Den svenska bostadsmarknaden är unik på många sätt och i detta kapitel presenteras några perspektiv och aspekter som är intressanta för att förstå förutsättningarna.

3.1 Bostadskonsumtionen

Idag bor 85 procent av Sveriges invånare i tätorter. Det är de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö som lockar flest människor och trender visar på att inflyttningen till storstadsområdena kommer att fortsätta. En välfungerande bostadsmarknad är viktig för tillväxten i kommunerna. Urbaniseringen har bidragit till en obalans på bostadsmarknaden i både växande och krympande kommuner.⁵² Resultatet av 2016 års BME visar att 255 av 290 kommuner anser sig ha bostadsbrist, se vidare i avsnitt 3.2.⁵³

Under år 2016 färdigställdes 45 840 bostäder genom nybyggnation och ombyggnation.⁵⁴ Enligt Boverkets prognos från år 2016 behövs det 710 000 nya bostäder till år 2025.⁵⁵ Orsaken till det ökade behovet är dels den förväntade befolkningsökningen, dels de senaste decenniernas låga produktion av bostäder. Osäkerheten i prognosen bör beaktas i ett längre perspektiv då sambandet mellan befolkningsprognosen och behovet av bostäder är mycket starkt och snabbt kan ändras efter nya förutsättningar.⁵⁶

År 1945 uppgick genomsnittet personer per hushåll till 3,1 och 1990 hade denna siffra sjunkit till 2,1. Idag bor det i genomsnitt 2,6 personer per hushåll i småhus och 1,9 personer per hushåll i flerbostadshus. Här förekommer det stora skillnader mellan boendeformer och regioner.⁵⁷ Sedan år 1980 är den vanligaste hushållstypen ensamstående utan barn, följt av samboboende utan barn. Av den äldre befolkningen bor var tredje person ensam. Den vanligaste boendeformen i Sverige är villa vilket hälften av befolkningen bor i. Faktorer som avgör hur vi bor är ålder, storlek på hushåll, och ekonomi.⁵⁸ I Sverige bor ungefär 30 procent av invånarna i en hyresrätt, knappt en femtedel bor i bostadsrätt och ungefär hälften äger sitt boende i form av äganderätt. Hyresrätterna ägs till hälften av privata fastighetsägare, till hälften av de allmännyttiga bostadsbolagen.⁵⁹

I debattartikeln *Behövs 710 000 bostäder? Knappast*, framhåller skribenten Maria Pleiborn diskussionen kring osäkerheten i Boverkets prognos att det måste byggas

⁵²Svanström (2015) *Urbanisering - från land till stad*

⁵³Boverket (2017) *Bostadsplanering - Bostadsmarknadsenkäten 2017*

⁵⁴SCB (2017) *Högsta antalet färdigställda lägenheter sedan 1992*

⁵⁵Boverket (2016) *Reviderad prognos över behovet av nya bostäder fram till 2025* s 15

⁵⁶Ibid

⁵⁷SCB (2017) *Fler hushåll i flerbostadshus*

⁵⁸SCB (2014) *Ny bostads- och hushållsstatistik, Så bor och lever Sverige*

⁵⁹Allmännyttan (2017) *Vad vi är, Vad är allmännyttan?*

710 000 bostäder fram till år 2025. Prognoser påverkas av politiska beslut och världsläget, vilka idag är svåra att förutspå. De senaste åren har befolkningsutvecklingen och behovet av bostäder mest påverkats av invandringen och mängden asylsökande. Ny lagstiftning kring asylfrågan kan enligt Pleiborn troligen bidra till en minskad invandring och därmed en minskad efterfrågan på bostäder. Hon menar också att det råder en överkonsumtion på bostäder i Sverige och att det totalt sett inte råder bostadsbrist då genomsnittet per hushåll är 2,1 personer. Pleiborn vill därför inte att bostadspolitiken ska stirra sig blind på nybyggnation av 710 000 bostäder. Hon tycker istället att bostadspolitiken ska fokusera på att skapa rörelse i det befintliga beståndet genom sänkta flyttskatter och satsningar på attraktiva boende för äldre. Pleiborn vill också se satsningar utanför storstadsregionerna vilket hon understryker genom följande citat.⁶⁰

Urbaniseringen är ju ingen naturlag som måste följas. – Maria Pleiborn

3.2 Bostadsmarknadsenkät (BME) och bostadsmarknadsanalys

Varje år görs en nationell undersökning av bostadsmarknaden genom en bostadsmarknadsenkät (BME) som Boverket administrerar. Denna enkät ska alla 290 kommuner besvara då den ligger till grund för länsstyrelsernas bostadsmarknadsanalyser. Enkäten besvaras efter kommunernas egna bedömningar i olika frågor vilket gör att en kontinuerlig uppföljning av utvecklingen på bostadsmarknaden kan visa på trender och tendenser i den framtida utvecklingen. Kommunerna ska bedöma huruvida det råder underskott, balans eller överskott på bostäder i deras kommuner. Balans definieras som att bostadsmarknaden tillfredsställer den efterfrågan och de behov som finns lokalt. Bedöms det finnas ett överskott eller underskott ses det som en obalans på bostadsmarknaden, i stort eller på delar av den. Förutsättningarna för olika kommuner och olika regioner varierar dock. Inflyttningen till storstadsregionerna innebär att dessa kämpar med trångboddhet, stora pendlingsavstånd och hög efterfrågan på alla typer av bostäder. På mindre orter kan problemet vara omvänt och det kan istället finnas svårigheter med att anpassa det befintliga beståndet efter de behov som finns. Ofta saknas det billiga hyresrätter till unga eller tillgänglighetsanpassade bostäder för en åldrande befolkning.⁶¹

Det ingår i länsstyrelsernas roll att kvalitetssäkra BME:n. Länsstyrelserna har därmed kontakt med kommunerna i samband med besvarandet av enkäterna. Länsstyrelserna bidrar också med egna bedömningar och synpunkter av resultaten för det egna länet.⁶² Länsstyrelserna ska, enligt förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar, årligen ta fram en skriftlig rapport där bostadsmarknaden i länet analyseras. Rapporten ska

⁶⁰ Pleiborn (2017) *Behövs 710 000 bostäder? Knappast*

⁶¹ Boverket (2016) *Bostadsplanering - Läget på bostadsmarknaden i riket*

⁶² Boverket (2016) *Bostadsplanering - Om bostadsmarknadsenkäten*

redovisa hur kommunerna hanterar sitt bostadsförsörjningsansvar samt om länsstyrelsen har lämnat råd, information och underlag för kommunernas planering för bostadsförsörjningen. Rapporten ska också innehålla en analys av hur bostadsförsörjningen hanteras inom kommunerna och på en mellankommunal samt regional nivå.⁶³

3.3 Bostadsbehov och efterfrågan på bostäder

Det är viktigt att skilja på behovet och efterfrågan på bostäder. Bostadsbehovet är stort i Sverige och det är ett resultat av att många personer bor under oönskade förhållanden eller saknar bostad. Ungdomar som bor hos sina föräldrar eller personer som bor trångt hos släktingar är exempel i sammanhanget. Efterfrågan utgår däremot från marknaden och de preferenser och ekonomiska möjligheter som hushållen besitter. Efterfrågan beror på faktorer som bolåneräntor, hushållens inkomster, bostadens lokalisering och arbetsmarknadssituationen. Utan efterfrågan byggs det inga bostäder och de senaste åren har det inte byggts tillräckligt med bostäder, varken för att tillgodose behovet eller efterfrågan. Detta är anledningen till att priserna på bostäder har ökat och köerna för att få en hyresrätt har blivit längre i hela landet.⁶⁴

*Ett marknadsstyrt byggande kan bara tillfredsställa människors efterfrågan, inte deras egentliga behov.*⁶⁵

Behovet av bostäder växer i takt med befolkningsökningen. Det är bostäder med låg hyra som det finns ett stort behov av och för att bristen på bostäder inte ska öka ytterligare måste det skapas balans mellan utbud och efterfrågan på rätt typer av bostäder. Då även boendekostnaderna ökar i ett läge med underskott på bostäder är det viktigt att bostadsbyggandet blir allsidigt sammansatt med avseende på storlek, upplåtelseform och kostnadsnivå.⁶⁶

Hur behovet i boendet ser ut och vad som begärs av själva bostaden beror på olika sociala och ekonomiska skikt och kulturer, vilka kan förändras över tiden. Ur ett funktionalistiskt perspektiv utgör bostaden en trygghet som ska tillgodose människors gemensamma behov att äta, sova och umgås. I Annika Almqvists studie *Drömmen om det egna huset* förklaras behovet i boendet ur ett mer filosofiskt perspektiv där följande tre andra konstanter har framhållits - oberoende, relation och skapande. Bostaden har kommit att bli allt viktigare för vilket liv människor kan leva då mer tid spenderas i hemmet, fler förväntningar knyts till boendet och kraven på rörlighet i anknytning till bostaden har ökat.⁶⁷

⁶³ Länsstyrelsen Skåne (2016) *Bostadsmarknadsanalys för Skåne 2016*

⁶⁴ Region Skåne (2016) *Detta driver bostadsbyggandet i Skåne*

⁶⁵ Nylander (2013) *Svensk bostad 1850-2000* s 97

⁶⁶ Prop. 2000/01:26 s 28

⁶⁷ Almqvist (2004) s 169 ff

3.4 Rörligheten på bostadsmarknaden och flyttkedjor

När det talas om utveckling och effektivisering av det befintliga bostadsbeståndet är "flyttkedjor" ett centralt begrepp. En flyttkedja ska teoretiskt sett ge upphov till flera efter varandra påföljande, liknande reaktioner. Ett exempel är det äldre paret som flyttar från sin villa till en nyproducerad lägenhet. En småbarnsfamilj flyttar in i villan och lämnar sin trångbodda hyreslägenhet till förfogande för ett hushåll utan barn. Det som låter enkelt i teorin har visat sig vara svårt att åstadkomma i praktiken.⁶⁸

Åsikterna är många om vad som ska göras och byggas för att öka rörligheten på bostadsmarknaden. För att få rörlighet i det befintliga beståndet föreslås i en rapport från WSP bland annat att en skatteomslagning bör göras som innebär sänkta skatter vid flytt och höjda skatter vid skuldsättning. I samma rapport föreslås också att det till följd av effektivare planarbete, utbyggd infrastruktur och långsiktig hyressättning ska bli ett ökat bostadsbyggande med fokus på hyresrätter. I äldre studier visas att de längsta flyttkedjorna skapas till följd av större, dyrare nyproduktion som ska attrahera äldre hushåll.⁶⁹ I professor Lena Magnusson Turners forskning om flyttkedjor, drar hon slutsatsen att de kedjor som startas i tillskott på hyresrätter, blir längst och är de som kan antas gynna resurssvaga hushåll främst. I sin forskning visar även Magnusson att flyttkedjorna sällan korsar gränser mellan förort och innerstad, utan att effekterna visas på den lokala bostadsmarknaden.⁷⁰

3.5 Allbolagen

Det var under 1930-talet som de första allmännyttiga bostadsföretagen bildades med målet att skapa goda bostäder åt alla. Kommunen kontrollerade bostadsföretagen och allmännyttan kom att bli ett viktigt bostadspolitiskt verktyg. I slutet av 1940-talet infördes finansiella stöd för de allmännyttiga bostadsföretagen vilka medförde en regel om att de skulle drivas utan vinstsyfte. Under denna tid bildades nästan alla kommunalägda, allmännyttiga bostadsföretag.⁷¹

Den 1 januari 2011 trädde lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag i kraft, allbolagen. Syftet med lagen är att de allmännyttiga bostadsbolagen ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer med marknadsmässiga avkastningskrav. I samspel med affärsmässigheten ska de allmännyttiga bostadsbolagen uppfylla det allmännyttiga uppdraget att ta ett samhällsansvar och bidra till kommunens bostadsförsörjning. Lagen innebär ett avsteg mot förbudet att driva bostadsbolagen utan vinstsyfte. Dåvarande regerings motiv till införandet av allbolagen var att bostadshyresmarknaden inte uppfyllde

⁶⁸ WSP (2016) *Den orörliga bostadsmarknaden och vägen till förändring*

⁶⁹ Ibid

⁷⁰ Magnusson Turner (2008) *Who Gets What and Why? Vacancy Chains in Stockholm's HousingMarket*

⁷¹ Allmännyttan (2017) *Historiska epoker*

målsättningen om en fungerande bostadsmarknad där utbudet svarar mot behovet och att en välfungerande bostadsmarknad kräver konkurrens.⁷²

Utanför storstadsregionerna är det svårt att öka bostadsbyggandet. Det finns speciellt utmaningar kring hur nyproduktion ska kunna ske i områden där marknadsvärdet ligger under den faktiska produktionskostnaden. I mindre kommuner utanför stadsregionerna är det allmännyttan som främst står för bostadsbyggandet av flerbostadshus, men i och med allbolagen har bostadsproduktionen bromsats för dessa bolag.⁷³ Problemet ligger i redovisningsregler som innebär att ett nyproducerat flerbostadshus marknadsvärderas utifrån en annan bostadsmarknad än den som finns i kommunen då referensobjekten på flerbostadshus kan vara få i mindre kommuner. Värderingen måste därför ta hänsyn till stora nedskrivningar som i sin innebär direkt förlust i bolaget vid nyproduktion.⁷⁴

3.5.1 Nyttan med allmännyttan

Det som skiljer den svenska allmännyttan mot andra länders allmännytta är att den är riktad mot hela bostadsmarknaden och inte mot speciella hushåll, så kallad "social housing". Det finns alltså ingen särskild bostadsmarknad för inkomstsvaga eller socialt utsatta hushåll.⁷⁵ Hyrorna i den svenska hyressektorn sätts i kollektiva förhandlingar mellan fastighetsägarna och hyresgästföreningen och även detta är unikt för den svenska bostadsmarknaden. Inget annat land i världen har en sådan stark hyresgästorganisation med starkt marknadsinflytande och politisk makt.⁷⁶

I och med allbolagens ikraftträdande har diskussionen uppstått om hur allmännyttan ska kombinera affärsmässigheten med samhällsansvaret och vilka konsekvenser lagen medför. I boken *Nyttan med allmännyttan*, som är ett flervetenskapligt forskningsprojekt, belyser forskare vad de nya förutsättningarna för med sig för de kommunala bostadsföretagen och för den svenska bostadspolitikerna.⁷⁷ Tolkningsen av samhällsansvar och affärsmässighet är öppen. Detta har skapat en möjlighet för de kommunala bostadsföretagen att tolka begreppen utifrån egna förutsättningar.⁷⁸ SABO har i sin beskrivning av allmännyttan förklarat vad affärsmässigheten och samhällsnyttan innebär. Affärsmässigheten innebär, enligt SABO, att de allmännyttiga bostadsföretagen ska vara lönsamma över tid för att kunna konkurrera med privata bostadsföretag. Samhällsansvaret innebär att skapa trygga och trivsamma miljöer, bygga nytt och underhålla befintligt bestånd.⁷⁹

⁷² SABO (2016) *Uppföljning av allbolagen och förändringar i hyreslagen* s 14

⁷³ Uhlin (2017) *Bostadsbyggandet på landsbygden bromsas*

⁷⁴ Nordlander (2017) *SABO: "Nedskrivningsreglerna är orimliga"*

⁷⁵ Bengtsson (2015) s 27

⁷⁶ Bengtsson (2015) *Nyttan med allmännyttan*. s 28

⁷⁷ Windell (2015) *Nyttan med allmännyttan*. s 115

⁷⁸ *Ibid* s 127

⁷⁹ SABO (2016) *Om SABO - Vad är allmännyttan?*

Professor inom statsvetenskap Bo Bengtsson ger tre möjliga, framtida scenarion för allmännyttan. Det första scenariot, anpassningsscenario, innebär att konkurrensen mellan allmännyttan och privata bostadsföretag närmar sig lika villkor på hyresmarknaden. Kommunens ägardirektiv handlar endast om hur allmännyttan ska drivas ekonomiskt och sociala insatser till särskilt utsatta hushåll utförs bara på särskilda uppdrag från kommunen. Detta kan leda till att fler hushåll behöver förlita sig på socialtjänstens specialkontrakt. Motståndsscenario innebär att tolknings- och handlingsutrymmet i allbolagen leder till att parterna i möjligaste mån försöker upprätthålla den tidigare ordningen där allmännyttan drivs utan vinstsyfte. Inom bostadsförsörjningen spelar allmännyttan fortsatt en självständig roll styrda av ägardirektiven, men ett problem med detta scenario skulle bli att allmännyttans särskilda roll skulle komma att ifrågasättas på rättsliga grunder. Det tredje scenariot är systemskiftesscenario som innebär att politiska beslut förändrar hela den svenska bostadsregimen. Allbolagen hade troligtvis fått ersättas av ny lagstiftning. Marknadshyror och socialbostäder skulle ersätta dagens system.⁸⁰

Spänningen mellan samhällsnyttan och affärsmässigheten inom allmännyttan har enligt Bengtsson alltid funnits. Allbolagen har formaliserat dessa ansvar utan att lämna preciserade instruktioner för hur de ska kombineras. Allmännyttans utveckling kommer ha en betydande roll för hur kommunerna ska kunna hantera sitt bostadsförsörjningsansvar. Antingen kommer det ske med de kommunala bostadsbolagen eller med privata aktörer som drivs av rådande situation på marknaden.⁸¹

3.6 Hur bor vi i framtiden?

Det är svårt att förutspå hur befolkningen kommer välja att bo i framtiden. I boken *Vi bor för att leva* förutspådde Kerstin Kärnkull på 1980-talet hur befolkningen skulle bo i framtiden där hon utgick ifrån tendenser som fanns i Sverige då. Utvecklingen skulle enligt henne gå mot en utglesning där bostäderna skulle spridas ut. Färre skulle vilja bo i de äldre områdena och barnfamiljer skulle välja att bosätta sig i de nya villaområdena i småorter och förorter. Hon förutspådde att hushållen skulle ha minst två bilar till följd av att jobben förväntades finnas i städerna. På grund av bensinbrist skulle fyradagars arbetsvecka införas. Teknikutvecklingen skulle leda till mer hemarbete vilket i sin tur skulle leda till psykiska problem på grund av bristen på mänsklig kontakt. Alla öppna ytor skulle betraktas som farliga eftersom människor skulle bli ovana att möta varandra. Hyreslägenheter skulle omvandlas till bostadsrätter, hyror skulle höjas och segregationen öka. Efter misslyckade försök att bryta segregationen skulle rika och fattiga bo helt separerat.⁸²

Dagens framtidsspaningar handlar om att människor vill bo mer hållbart. Drömmen är ett naturnära boende, men urbaniseringstrenden kommer vara fortsatt stark. Detta

⁸⁰ Bengtsson (2015) *Nyttan med allmännyttan* s 40 ff

⁸¹ Ibid

⁸² Kärnkull (1980) *Vi bor för att leva*

tyder på att människor i allt större utsträckning kommer bo mer yt- och energieffektivt i städerna. Kollektiva lösningar såsom delade vardagsrum och bil-, cykel- och verktygspooler kommer bli allt vanligare. Bilen får en minskad roll i detta mer kollektiva samhälle och människor börjar mäta avstånd i pendlingstid vid val av boställe istället för att se till faktiska avstånd. Digitaliseringen möjliggör att arbetet även kan skötas på väg till jobbet. Tekniska lösningar och digitalisering kommer även ha en fortsatt stark utveckling i boendet, men också utveckla byggandet. Fler udda boendelösningar kommer uppstå med allt från husbilar till generationsboenden och flexibiliteten kommer vara viktig. Om tio år kommer en miljon svenskar vara över 65 år vilket sätter press på att hitta marknadslösningar på mer bekväma boenden för att möta behoven detta medför.⁸³

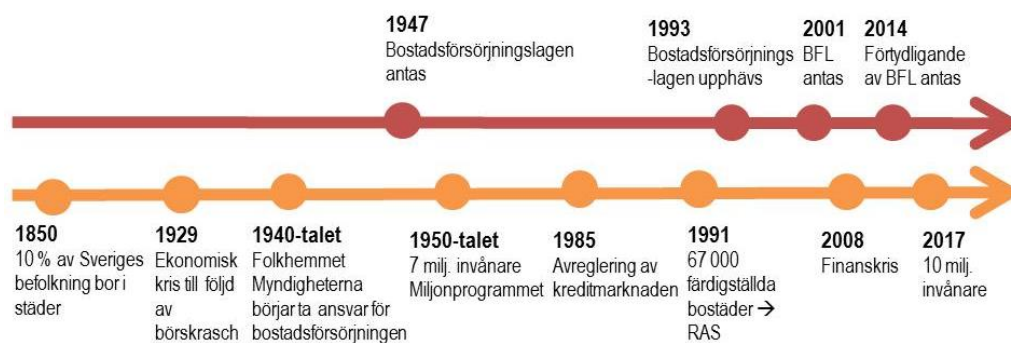
⁸³ Ekman (2016) *Trendspaning – så bor vi i framtiden*

4 Bostadsförsörjningens historia

Bostadsfrågan har alltid varit aktuell. I detta kapitel ges en övergripande tillbakablick över utvecklingen kring bostadsförsörjningen från mitten av 1800-talet.

4.1 Industrialisering, urbanisering och bostadsbrist

Under 1800-talet växte de svenska städerna snabbt till följd av industrialiseringen. År 1850 bodde tio procent av Sveriges befolkning i städerna och år 1900 hade denna siffra fördubblats. På grund av ett allt mer rationaliserat jordbruk försvann arbetstillfällena och människor flyttade från landsbygden till städerna där det fanns arbete inom industrin. Det fanns bostäder i städerna, men bostadsförhållandena var mycket dåliga och ett behov av bostäder med en högre standard uppstod. Bostadsfrågan sågs som en privat angelägenhet och varken myndigheter eller arbetsgivare ansvarade för bostäder till de inflyttande arbetstagarna.⁸⁴ I figur 2 redogörs betydelsefulla händelser angående bostadsförsörjningen mellan år 1850-2017.



Figur 2 Tidslinje över utvecklingen kring bostadsförsörjningsfrågan samt historiskt betydelsefulla händelser.

Som svar på den stora inflyttningen till städerna samt emigrationen till USA avfolkades landsbygden i Sverige. För att motverka detta skapades egnahemsrörelsen i syfte att möjliggöra för personer på landsbygden att skaffa sig en bättre bostad i anslutning till sin försörjningskälla. Rörelsen spred sig under 1900-talets början till de större städerna vilket bidrog till att staten införde egnahemslån år 1904. Lånen fick senare även användas av de som ville bygga egna hem i städerna.⁸⁵

⁸⁴ Nylander (2013). *Svensk bostad 1850-2000* s 17 ff

⁸⁵ Ibid

I början på 1900-talet förvärrades bostadsbristen då höga materialkostnader orsakade en nedgång i bostadsbyggandet. Staten införde krigslagstiftning för att upprätthålla byggandet och motverka hyresstegringar. Det infördes bland annat hyresregleringar och besittningsskydd. Under första världskriget började kommunerna satsa på kommunalt och halvkommunalt bostadsbyggande, men bostadsbyggandet styrdes till stor del fortfarande av marknaden. Marknaden byggde ut den industriella strukturen, men missade det sociala ansvaret.⁸⁶

4.2 Politiken engagerar sig i bostadsfrågan

Det utvecklades en stor ekonomisk kris till följd av börskraschen år 1929 och för att skapa arbete i lågkonjunktur sköt staten till lån och bidrag till bostadsbyggandet. Bostadsbyggandet drev samhället genom depressionen och bostadsbristen byggdes bort. Till följd av detta började staten på 1930-talet ta ansvar för bostadsbyggande och en aktiv bostadspolitik tog form. Till följd av 1933 års bostadssociala utredning satsade staten på så kallade barnrikehus. Satsningen riktade sig till familjer med minst tre barn som hade svårt att hitta en lämplig bostad på marknaden. Det var också en satsning för att minska trångboddheten och förbättra bostadsstandarden. Bostadsbidrag infördes och allmännyttiga bostadsbolag bildades vilket ökade antal byggda hus. Barnrikehusen kan ses som den enda versionen av ”social housing” som funnits i Sverige, men dessa slutade byggas år 1946.⁸⁷

Myndigheterna började succesivt ta ett större ansvar för bostadsförsörjningen. Det svenska folkhemmet började byggas på 1940-talet och innebar att myndigheterna tog ansvar för medborgarnas boende till skillnad från tidigare då det ansetts vara den enskildes angelägenhet. Statens byggnadslånebyrå började bland annat att förmedla förmånliga lån till låg ränta, kollektiva lösningar skapades och det allmännyttiga bostadsbyggandet tog fart.⁸⁸

4.3 Det kommunala bostadsförsörjningsansvaret föds

År 1945 föreslogs införandet av kommunalt bostadsförsörjningsansvar genom ytterligare en bostadssocial utredning. Lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m antogs år 1947. Syftet var att få igång och styra bostadsbyggandet samt höja bostadsstandarden. Lagen innebar att kommunerna var skyldiga att upprätta ett program med strategier för bostadsförsörjningen som skulle godkännas av kommunfullmäktige och tydliggöra kommunens skyldigheter mot sina invånare.⁸⁹ Tidigare hade ansvaret endast omfattat de resurssvaga hushållen, men nu

⁸⁶ Söderström (1993) *Vem tar ansvar för bostadsförsörjningen?* s 10

⁸⁷ Nylander (2013) *Svensk bostad 1850-2000* s 66 ff

⁸⁸ Ibid

⁸⁹ Prop. 2000/01:26 s 11

skulle samhället ta ansvar för att alla hushåll skulle kunna få en bra bostad till ett rimligt pris.⁹⁰

Under perioden 1946-1948 skulle en rimlig boendekostnad motsvara 20 procent av en industriarbetares inkomst enligt riksdagens riktlinjer för bostadspolitiken. Staten skulle stå för de finansiella insatserna som bostadsbidrag till vissa hushållsgrupper och lån till förmån för bostadsbyggandet. Den statliga långivningen satte krav på skäliga produktionskostnader och hög boendestandard. Kommunerna fick verka som förmedlingsorgan av lån och bidrag och fick även ansvar att åstadkomma en tillräcklig bostadsproduktion. Den ekonomiska risken för bostadsproduktionen lades på staten. Förvaltningen skulle ske utan vinstintresse genom de allmännyttiga bostadsbolagen.⁹¹

4.4 Miljonprogrammet uppförs

På 1950-talet passerade Sveriges befolkning 7 miljoner och i många städer revs stora delar av stadskärnorna för att sanera och bygga nytt.⁹² Det rådde åter akut bostadsbrist i landet och detta resulterade i riksdagens beslut om uppförandet av miljonprogrammet år 1964. Detta innebar att en miljon bostäder skulle produceras mellan år 1965-1975.⁹³ Bostadsbyggandet var högt fram till början av 1970-talet då lågkonjunktur, oljekris och en lägre befolkningsökning ledde till en minskad efterfrågan och drastisk minskning av bostadsproduktionen. Förändringen i efterfrågan ändrades snabbare än bostadspolitiken och byggindustrin vilket medförde att fel typer av bostäder byggdes.⁹⁴

4.5 Ett mer marknadsanpassat bostadsbyggande initieras

Efter år 1985 ökade byggandet drastiskt igen till följd av avregleringen av kreditmarknaden som följdes av stora statliga räntesubventioner.⁹⁵ Detta kan ses som avslutningen på det omfattande statliga engagemanget i bostadsbyggandet. Avregleringen ökade utlåningen vilket gynnade det marknadsmässiga byggandet. Kreditinstitutens utlåning gick till stor del till fastighetsköp och bostadsbyggande och gavs även till hushåll med låg betalningsförmåga. Fastighetsvärdena ökade och fastigheter ansågs vara en säker investering.⁹⁶ År 1991 nådde bostadsbyggandet en topp med ca 67 000 färdigställda bostäder. Därefter infördes skattereformen vilken innebar sänkta räntesubventioner, som i kombination med konjunkturedgången

⁹⁰ Söderström (1993) *Vem tar ansvar för bostadsförsörjningen?* s 11

⁹¹ SOU 2015:59 s 86

⁹² Nylander (2013) *Svensk bostad 1850-2000* s 127

⁹³ Lönn Borg-Andersson och Boksjö (1994) *Svenska finanskriser - Orsaker, förlopp, åtgärder och konsekvenser*

⁹⁴ Nylander (2013) *Svensk bostad 1850-2000* s 97 ff

⁹⁵ Bjurenvall (2012) *Bostadsbyggandet lågt under lång tid*

⁹⁶ Lönn Borg-Andersson och Boksjö (1994) *Svenska finanskriser - Orsaker, förlopp, åtgärder och konsekvenser*

ledde till ökade byggkostnader, minskad efterfrågan och slutligen byggproduktionens ras.⁹⁷ Fastighetsvärdena sjönk kraftigt vilket orsakade likviditetsproblem hos fastighetsbolagen som i sin tur påverkade hela banksektorn och landets ekonomi. Sverige drabbades av en finanskris.⁹⁸

Den 1 juli 1993 upphävdes lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m då reglering av bostadsmarknaden ansågs driva upp produktionskostnaderna och därmed minska produktionen av bostäder ytterligare. Upphävningen innebar att kommunerna själva skulle vidta de åtgärder som behövdes för att tillhandahålla godtagbara bostäder och ansvaret för byggandet lades helt på marknaden. Socialtjänstlagen och kommunallagen blev de lagar som skulle styra kommunernas skyldigheter vad det gällde bostadsförsörjningen.⁹⁹ Inställningen till bostadsbyggandet ändrades från att bygga bostäder för alla medborgare till att istället bygga för de som kunde efterfråga dyra bostäder.¹⁰⁰

Efter lagens upphävande år 1993 minskade antalet antagna riktlinjer för bostadsförsörjning av kommunerna drastiskt. Enligt Boverkets årliga undersökningar minskade antalet kommuner med antagna riktlinjer från 72 till tio procent mellan åren 1992-2000. Kommunerna planerade istället strategier för bostadsförsörjningen i översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner eller andra strategiska program som inte behövde godkännas av kommunfullmäktige.¹⁰¹ Fram till år 2001 byggdes i snitt 12000 bostäder per år.¹⁰²

4.6 Bakgrund till lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Målet med den svenska bostadspolitiken har sedan år 1947 varit att skapa förutsättningar för alla att bo i goda bostäder till rimliga kostnader. Det är viktigt för en framgångsrik bostadspolitik att den är förankrad där den ska förverkligas, det vill säga hos kommunerna. Upphävandet av bostadsförsörjningslagen (1947:523) år 1993 förändrade inte kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen, men situationen på bostadsmarknaden visade att det fanns en osäkerhet hos kommunerna angående ansvarsfördelningen. Det förekom exempelvis uppfattningar om att bostadsförsörjningen inte var ett kommunalt ansvar då lagstiftningen kommunerna utgick från vid planläggningen inte angav något specifikt för planering av bostäder.¹⁰³

⁹⁷ Bjurenvall (2012) *Bostadsbyggandet lågt under lång tid*

⁹⁸ Lönn Borg-Andersson och Boksjö (1994) *Svenska finanskriser - Orsaker, förlopp, åtgärder och konsekvenser*

⁹⁹ Prop. 1992/93:242 s 17

¹⁰⁰ Nylander (2013) *Svensk bostad 1850-2000*. s 255

¹⁰¹ Prop. 2000/01:26 s 12

¹⁰² Bjurenvall (2012) *Bostadsbyggandet lågt under lång tid*

¹⁰³ Prop. 2000/01:26 s 14 ff

Med en ökad brist på bostäder såg politikerna ett behov av att återinföra en specifik lagstiftning kring bostadsfrågan för att få igång bostadsbyggandet. Den låga produktionen av bostäder kan ha berott på ett odefinierat bostadsförsörjningsansvar i kombination med perioder av lågkonjunktur i landet. Krisen på 1990-talet lämnade spår i bostadsbeståndet då produktionen var låg och bostäder revs. I oktober år 2000 lämnade regeringen propositionen 2000/01:26 *Bostadsförsörjningsfrågor m m* till riksdagen. Utgångspunkten i propositionen är att bostadsförsörjningen har en grundläggande betydelse för välfärden och därför borde belysas mer politiskt. Varje kommun behöver en genomtänkt strategi för bostadsbyggandet.¹⁰⁴

Regeringens förslag om att definiera kommunernas bostadsförsörjningsansvar i en särskild lag fick positiva reaktioner från myndigheter och organisationer. Vissa av kommunerna ansåg däremot att tillräcklig reglering fanns i PBL, socialtjänstlagen och kommunallagen. De menade även att ett lagstadgat ansvar inte skulle öka bostadsbyggandet.¹⁰⁵ Den 1 januari 2001 trädde lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar i kraft. Syftet med lagen var att klargöra att varje kommun är skyldig att planera för bostadsförsörjning med mål att skapa förutsättningar för kommunens invånare att leva i goda bostäder.¹⁰⁶ Lagen var en ny version av tidigare lagen från år 1947. År 2001 ökade byggandet av bostäder och steg successivt fram till år 2008 då finanskrisen medförde att bostadsbyggandet ännu en gång sjönk. Sedan år 2011 har bostadsbyggandet ökat.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Prop. 2000/01:26 s 1 ff

¹⁰⁵ Prop. 2012/13:178

¹⁰⁶ Prop. 2000/01:26 s 1 ff

¹⁰⁷ Bjurenvall (2012) *Bostadsbyggandet lågt under lång tid*

5 Kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning

Detta kapitel presenterar hur kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning ska utformas enligt de föreskrifter som finns formulerade i lagtext, proposition och Boverkets handbok.

5.1 Huvuddragen i propositionen 2012/13:178

I april 2012 gav regeringen Boverket i uppdrag att göra en översyn av BFL. Utredningen resulterade i en lagändring enligt propositionen 2012/13:178 *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar* som trädde i kraft den 1 januari 2014. Det huvudsakliga syftet med förtydligandet var att precisera det kommunala ansvaret och det regionala perspektivet samt innehållet i riktlinjerna för bostadsförsörjning och processen för framtagandet av desamma. Länsstyrelsen fick en förtydligad roll som rådgivare och samordnare för att säkerställa att regionala intressen vägs in. Genom förtydligandet gavs även regeringen möjlighet att förelägga kommuner att anta nya riktlinjer för bostadsförsörjning om inte hänsyn har tagits till nationella och regionala mål. Kopplingen mellan BFL och PBL stärktes genom att införa bostadsbyggande som ett allmänt intresse.¹⁰⁸ Idag har över hälften av Sveriges kommuner antagna riktlinjer för bostadsförsörjning.¹⁰⁹

I propositionen görs en konsekvensbeskrivning för hur alla berörda aktörer påverkas av förtydligandet av BFL. Det som förändras i lagen innebär att kommunerna får ökade krav på att planera för sin bostadsförsörjning, vilket anses medföra ett ökat arbetstryck på kommunerna. De nationella och regionala aktörerna ges möjlighet till insyn för bostadsförsörjningen på lokal nivå, men detta anses inte medföra någon utökad arbetsbelastning. Länsstyrelsens inblandning preciseras i förändringen vilket gör att deras roll blir tydligare. Landstingen och andra regionala aktörer ges möjlighet att yttra sig över kommunens planering för bostadsförsörjning, men detta är frivilligt och anses bara öka transparensen i den regionala planeringen. För enskilda parter såsom kommuninvånare och byggherrar anses ändringen öka förutsägbarheten och insikten i kommunernas planer för framtida bostadsutveckling.¹¹⁰

En terminologisk diskussion får utrymme i propositionen om huruvida uttrycket "planering för bostadsförsörjning" ska ersättas med ett mer tidsenligt namn som "boendeplanering". Här gör regeringen bedömningen att "bostadsförsörjning" är ett mer etablerat uttryck. Boverket, som står bakom det nya förslaget, menar att dokumentet "riktlinjer för bostadsförsörjning" bör bytas ut mot "boendeprogram", men det senare begreppet anses ligga för nära det boendeprogram som tidigare förekom inom socialtjänsten. "Planering för bostadsförsörjning" och "riktlinjer för

¹⁰⁸ Prop. 2012/13:178 s 1

¹⁰⁹ Boverket (2017) *Bostadsmarknadsenkäten 2017*

¹¹⁰ Prop. 2012/13:178 s 26

bostadsförsörjning" är den terminologi som fortsatt är rekommenderad enligt propositionen.¹¹¹

Boverket har tagit fram en webbaserad handbok vilken redovisar vad som gäller enligt BFL samt innehåller tips och förslag på hur kommuner kan arbeta med att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen. Handboken är inte en bindande rättskälla, men redogör det som enligt lag gäller för kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Handboken anger bland annat hur underlaget för framtagandet av riktlinjerna bör inhämtas och analyseras.¹¹²

5.2 Vad innebär en förtydligad BFL i praktiken?

BFL har redan sedan innan förtydligandet av lagen inneburit att kommunerna ska planera för att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Förtydligandet har inneburit flera preciseringar vilka bland annat sätter högre krav på utformningen av riktlinjerna för bostadsförsörjning, men ska också påverka kommunernas och andra berörda aktörers arbete med frågan samt öka transparensen mellan dessa. Förändringarna presenteras under följande avsnitt.

5.2.1 Formkrav och rekommendationer för riktlinjerna

Kommunfullmäktiges ansvar

Enligt BFL 1 § ska riktlinjer för kommunens bostadsförsörjning antas av kommunfullmäktige varje mandatperiod. Till skillnad från tidigare ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige om förutsättningarna i kommunen förändras. Detta ger ett incitament för kommunerna att löpande arbeta med riktlinjerna.¹¹³

Riktlinjerna som ett enskilt dokument

Hur riktlinjerna ska presenteras är inte formulerat i BFL. Däremot är det uttryckligen formulerat i BFL 4 § att riktlinjerna ska vara vägledande när kommunen arbetar med översiktsplaneringen och bedömer allmänna intressen utifrån PBL 2 kap 3 § p 5, om bostadsbyggande och utveckling av beståndet. Detta innebär att riktlinjerna för bostadsförsörjningen bör redovisas i ett eget, enskilt dokument och inte utgöra en del av översiktsplanen. Riktlinjerna kan inte vara vägledande till översiktsplanen om de är beslutade och antagna i denna. Framarbetandet av en översiktsplan ska påverkas av de bedömningar och ställningstagande som är formulerade i riktlinjerna för bostadsförsörjning.¹¹⁴

¹¹¹ Prop. 2012/13:178 s 9

¹¹² Boverket (2016) *Kommunernas bostadsförsörjning - en handbok, Om handboken*

¹¹³ Boverket (2016) *Kommunernas bostadsförsörjning - en handbok, Riktlinjer för bostadsförsörjningen*

¹¹⁴ Boverket (2016) *Kommunernas bostadsförsörjning - en handbok, Riktlinjerna ska redovisas i ett eget dokument*

Minimikraven enligt BFL 2 §

Det har tidigare inte varit preciserat vad riktlinjerna för bostadsförsörjning ska avse, men detta är nu infört i BFL 2 §. Nedan presenteras vad som minst ska framgå av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen. Minimikraven ska ses som en lägsta nivå men hindrar inte kommunerna från att göra ett mer omfattande arbete.

1. Kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet

Kommunernas riktlinjer ska enligt BFL 2 § p 1 innehålla mål för bostadsbeståndets utveckling i sin helhet. Detta innebär att beståndet ska anpassas efter behovet och efterfrågan i kommunen. Kommunens bostadspolitiska mål ska framgå av riktlinjerna. Målen ska avse såväl bostadsbyggande som utveckling av det befintliga bostadsbeståndet och se till både upplåtelseformer, volym och standard. Utvecklingen av bostadsbeståndet ska ta hänsyn till sociala, ekonomiska och ekologiska aspekter.¹¹⁵

2. Kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål

Av riktlinjerna för bostadsförsörjning ska det tydligt framgå hur kommunen avser att nå sina uppsatta mål, BFL 2 § p 2. Det förväntas att riktlinjerna beskriver kommunens planerade insatser genom att exempelvis presentera de metoder, strategier eller specifika åtgärder som ska användas för att uppfylla målen. Kommunen ska förklara hur den avser att använda de verktyg som de förfogar över. Till verktygen räknas bland andra planmonopol, strategisk markanvändning och allmännyttiga bostadsbolag.¹¹⁶

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

Enligt BFL 2 § p 3 ska det i riktlinjerna framgå hur kommunen avser att ta hänsyn till de nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för kommunernas arbete med bostadsförsörjning. Boverket ger förslag på nationella mål, planer och program som har betydelse för bostadsplaneringen. På regional nivå ska riktlinjerna förhålla sig till det regionala tillväxtarbetet samt strategier för länets utveckling. Det finns också andra mål inom andra verksamhetsområden, på såväl regional som nationell nivå, som kan påverka kommunernas bostadsförsörjning.¹¹⁷

¹¹⁵ Boverket (2016) *Kommunernas bostadsförsörjning - en handbok, Kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet*

¹¹⁶ Boverket (2016) *Kommunernas bostadsförsörjning - en handbok, Att ta fram riktlinjer*

¹¹⁷ Boverket (2016) *Kommunernas bostadsförsörjning - en handbok, Hänsyn till nationella och regionala mål, planer och program*

5.2.2 Den regionala samordningen

Förtydligandet av BFL innebär att ett regionalt perspektiv ska beaktas. Tidigare har kommunerna endast vid behov behövt samråda med länsstyrelsen och andra berörda kommuner. Enligt förtydligandet ska kommunerna göra detta. Länsstyrelserna har fått en mer betydande roll vid kommunernas framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjning då de tillsammans med andra regionala aktörer ska få möjlighet att yttra sig över kommunernas riktlinjer. Länsstyrelserna ska enligt BFL 3 § uppmärksamma om regional samordning krävs och om så är fallet verka för att samordning sker. Det är meningen att bostadsplaneringen och översiktsplanen ska kopplas samman. Länsstyrelserna ska vägleda kommunerna att hitta sambanden mellan översiktsplaneringen och boendefrågor.¹¹⁸

5.2.3 Regeringens möjlighet till föreläggande

Om regeringen bedömer att kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning inte tar hänsyn till nationella och regionala mål har de enligt BFL 6 § möjlighet att förelägga kommunerna att ta fram nya riktlinjer. I propositionen påpekas att detta föreläggande kan upplevas som ett intrång i det kommunala självstyret. Enligt RF 14 kap 2 § ska kommunen sköta de lokala och regionala angelägenheterna som är av allmänt intresse. Vidare säger KL 2 kap 1 § att kommunerna ska ansvara för de allmänna intressen som ingår i kommunens sakområden. Grunden i det kommunala självstyret är att beslut fattas av folkvalda representanter, där kommunfullmäktige är högsta instans. Regeringens möjlighet att upphäva och förelägga om nya beslut innebär ett avsteg från denna ordning. Syftet med bestämmelse behandlas i propositionen och är att öka trycket på kommunerna att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen och inskränkningen anses därmed betydelsefull för att nå målet med bostadsförsörjningen.¹¹⁹

5.2.4 Bostadsbyggande som allmänt intresse

Propositionen innebär att PBL får ett tillägg enligt följande lagtext vilket gör bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet till allmänna intressen. Detta innebär att kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning ska vara vägledande i översiktsplaneringen enligt PBL 2 kap 3 § p 5.¹²⁰

PBL 2 kap 3 § Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja 5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Allmänna intressen innebär särskilda intressen som kommunen ska ta hänsyn till vid planläggning och lovgivning. Till dessa intressen hör bland annat natur- och

¹¹⁸ Prop. 2012/13:178 s 19 ff

¹¹⁹ Ibid

¹²⁰ Ibid

kulturaspekter, utformning av bebyggelse och vissa bestämmelser i MB.¹²¹ I propositionen menas att bostadsbyggande som ett allmänt intresse innebär att bostadsfrågan prioriteras och stärks i planeringsprocessen.¹²²

Möjligheten att göra områden för bostadsförsörjning till riksintresse har också utretts. Detta görs i *Riksintresseutredningen*, men framhålls inte som ett bra alternativ. Istället föreslås att länsstyrelserna och regeringen ska kunna göra undantag från kravet att tillgodose riksintressen, om det är av väsentligt allmänt intresse att använda marken till exempelvis bostadsbebyggelse. I utredningen uttrycks också att riksintressen inte utgör ett större hinder för bostadsbyggande än ekonomiska intressen och aspekter.¹²³ Riksintresseutredningen har för närvarande inte mynnat ut i en proposition.

5.2.5 Riktlinjernas uppföljning

För att hålla riktlinjerna för bostadsförsörjning aktuella och relevanta är det viktigt att följa upp uppsatta mål. Arbetet med riktlinjerna bör därför ske kontinuerligt och följas upp årligen. Uppföljningen kan dels innefatta vilket genomslag riktlinjerna har fått i kommunens planering och dels vad som har omsatts i konkret handling. En omvärldsanalys bör ske regelbundet och förändras förutsättningarna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.¹²⁴

5.3 Underlag och analys för framtagande av riktlinjerna

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning ska grundas på kunskap om kommunens förutsättningar. Det är viktigt att följa och utvärdera hur befolkningen förändras över tid, men det krävs också att kommunen har en bild av sitt befintliga bostadsbestånd och hur olika hushåll bor i kommunen idag. Genom att arbeta med att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen får kommunen en chans att bedöma hur bostadsbeståndet ska förändras genom efterfrågan som finns hos nuvarande och framtida befolkning. Underlaget går t ex att inhämta och sammanställa från kommunens förvaltningar där mycket kunskap finns.¹²⁵

På Boverkets rekommendation bör underlaget, som används vid framtagandet av riktlinjerna, framställas i ett separat dokument eller ingå i riktlinjerna för bostadsförsörjningen. Fördelen med att redovisa underlaget separat är att det blir enklare att uppdatera detsamma och informationen kan då även användas som underlag i andra syften än just för bostadsförsörjningen.¹²⁶

¹²¹ Boverket (2014) *PBL Kunskapsbanken, Olika intressen*

¹²² Prop. 2012/13:178 s 24

¹²³ Falemo (2015) *Öka kommuners inflytande över riksintressen*

¹²⁴ Boverket (2016) *Kommunernas bostadsförsörjningsansvar - en handbok, Uppföljning*

¹²⁵ Boverket (2016) *Kommunernas bostadsförsörjning - en handbok, Bra beslutsunderlag*

¹²⁶ Ibid

5.3.1 Demografisk utveckling

En kommuns befolkning ändras ständigt. Det är därför viktigt att granska befolkningens sammansättning för att få en bild av utvecklingen. Vägledande frågor som fångar upp detta är följande:

- Hur ser kommunens befolkning ut?
- Vad är karaktäristiskt för den specifika kommunen?
- Vilka flyttar in och vilka flyttar ut från kommunen?
 - I vilka åldrar befinner sig de som flyttar in/ut?
 - Attraherar kommunen ungdomar, barnfamiljer, studenter, medelålders eller pensionärer?
- Hur kommer åldersstrukturen att förändras de närmsta åren?¹²⁷

5.3.2 Efterfrågan på bostäder

Befolkningens efterfrågan på bostäder beror på hushållens ekonomi och värderingar. När efterfrågan på bostäder analyseras är det viktigt att se till hur hushållen är sammansatta idag. Det påverkar vilken typ av och hur många bostäder som kommer att efterfrågas i framtiden. Antalet personer per hushåll har successivt minskat i Sverige. Om detta fortsätter innebär det att antal hushåll blir fler, men att allt färre bor i varje hushåll vilket kräver fler antal bostäder på samma antal personer.¹²⁸

5.3.3 Bostadsbehovet

Riktlinjer och strategier för kommunernas bostadsplanering ska utgå från de lokala förutsättningarna och avse en långsiktig bedömning av bostadsbehovet. Om kommunen ingår i ett område med en gemensam bostads- och arbetsmarknad är det viktigt att de inblandade kommunerna samråder.¹²⁹ Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen måste omfatta alla grupper i samhället, men några grupper bör beaktas särskilt. Dessa grupper omnämns i sammanfattad form som särskilda eller resurssvaga grupper och listas nedan.

- Äldre personer
- Ungdomar och unga vuxna
- Studenter
- Personer med funktionsnedsättning
- Nyanlända
- Ensamkommande asylsökande barn
- Hemlösa
- Kvinnor i behov av skyddat boende

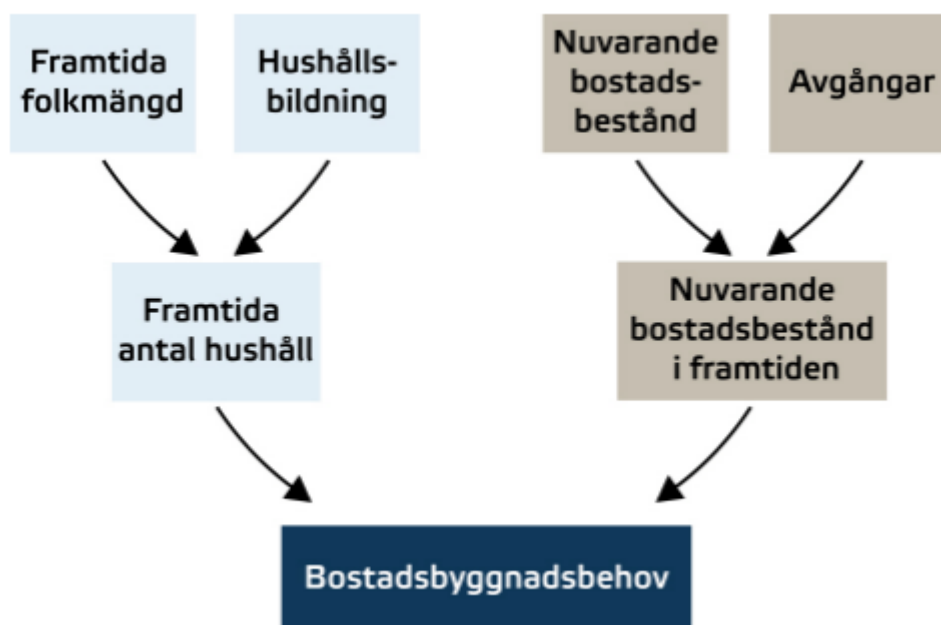
¹²⁷ Boverket (2016) *Kommunernas bostadsförsörjning - en handbok, Befolkningen idag*

¹²⁸ Boverket (2017) *Kommunernas bostadsförsörjning - en handbok, Hushållen idag*

¹²⁹ Prop. 2000/01:26 s 16

- Personer med låg betalningsförmåga¹³⁰

Det framtida behovet på bostäder utgörs av två faktorer, det befintliga beståndet och utvecklingen av antalet hushåll. Detta framgår av figur 3. Det befintliga beståndet behöver inventeras för att möta de behov som finns. En sådan inventering innebär att se över tillgänglighetsanpassningar, renoverings- och ombyggnadsbehov. Rivningar, permanentbostäder som övergår till fritidsbostäder eller vice versa bör också tas med i inventeringen.¹³¹



Figur 3 Byggbehovets beståndsdelar¹³² (Illustration: Boverket)

5.3.4 Marknadsförutsättningar

För att förstå en kommuns marknadsförutsättningar krävs analyser av utvecklingen regionalt och nationellt, men också internationellt. En god utveckling regionalt kan gynna den enskilda kommunen. Därför är samarbete mellan närliggande kommuner och med näringslivet betydande för tillväxten i en kommun. Närhet till andra regioner eller något av Sveriges grannländer kan öka kommunens och hela regionens

¹³⁰ Boverket (2016) *Kommunernas bostadsförsörjning – en handbok, Olika grupper på bostadsmarknaden*

¹³¹ Boverket (2016) *Kommunernas bostadsförsörjning - en handbok, Bostäder - vad har vi och vad behöver vi?*

¹³² Boverket (2015) *Behov av bostadsbyggande s 56*

attraktivitet om gränserna är tillräckligt transparenta och om det finns gynnsamma medel för arbetspendling.¹³³

På lokal nivå utgör faktorer som påverkar kommunens attraktivitet troligtvis det som också påverkar de kommunala marknadsförutsättningarna. Dessa faktorer är exempelvis närhet till större städer, kommunikationer, utbud av skolor, fritids- och kulturaktiviteter samt tillgång till grönområden. Trygghet har också en stor inverkan precis som priset på småhus och bostadsrätter i förhållande till närliggande kommuner. För att få en bild av hur investeringsviljan ser ut behöver kommunerna hålla dialog med fastighetsägare, byggherrar och mäklare för att få deras syn på marknadsförutsättningarna. Den privata sektorn behöver å sin sida veta hur kommunen ser på sina förutsättningar för att bedöma förväntningarna på sina investeringar. Här har också värderingsföretagens och bankernas bedömningar inverkan på hur investeringar planeras.¹³⁴

¹³³ Boverket (2016) *Kommunernas bostadsförsörjning - en handbok, Marknadsförutsättningar, omvärldsbevakning och dialog*

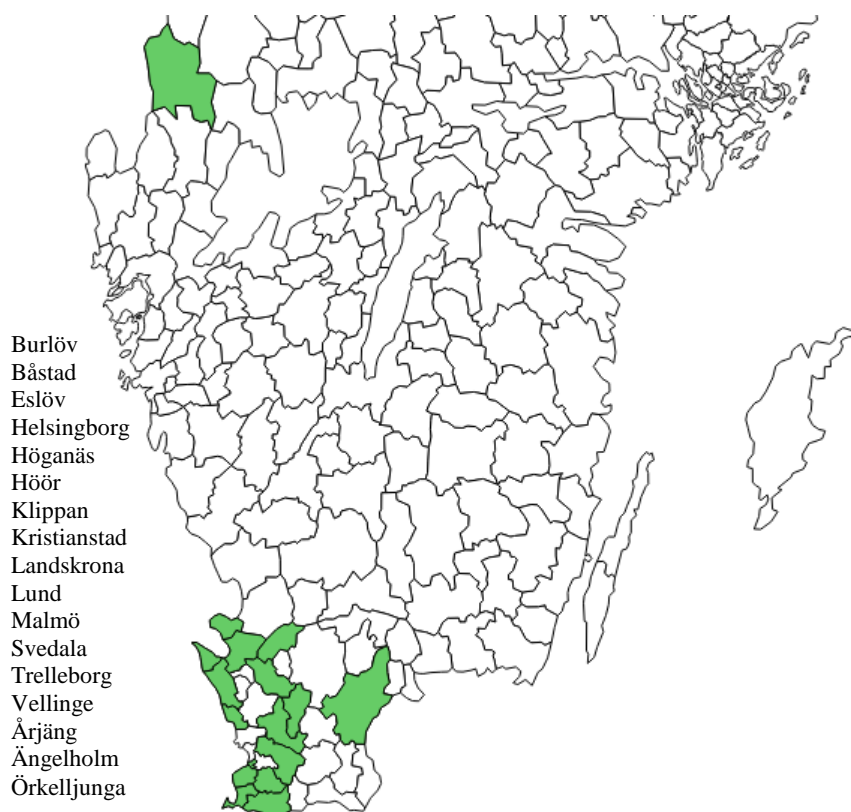
¹³⁴ Ibid

6 Intervjuer och analys – studiens empiri

Detta kapitel presenterar resultatet av studiens granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning samt de intervjuer som genomförts. Analys av empirin sker löpande i kapitlet och knyter an till teorin för att fördjupa resonemangen.

6.1 Empirins förutsättningar

Studiens empiri består av en genomgång av 17 kommuners riktlinjer för bostadsförsörjning (se bilaga 1) samt intervjuer med företrädare för dessa, deltagande kommuner presenteras i figur 4. För att kunna beakta det regionala perspektivet är Skåne studiens geografiska och organisatoriska avgränsning och 16 av kommunerna ligger i Skåne. Årjängs kommun i Värmland är med i studien som en referenspunkt utanför Skåne. De deltagande kommunerna har riktlinjer för bostadsförsörjning antagna av kommunfullmäktige efter den 1 januari 2014 då förtydligandet av BFL trädde i kraft. Malmö stad utgör ett undantag då deras riktlinjer för bostadsförsörjning endast är antagna av kommunstyrelsen.



Figur 4 Studiens deltagande kommuner är markerade med grönt i kartan.

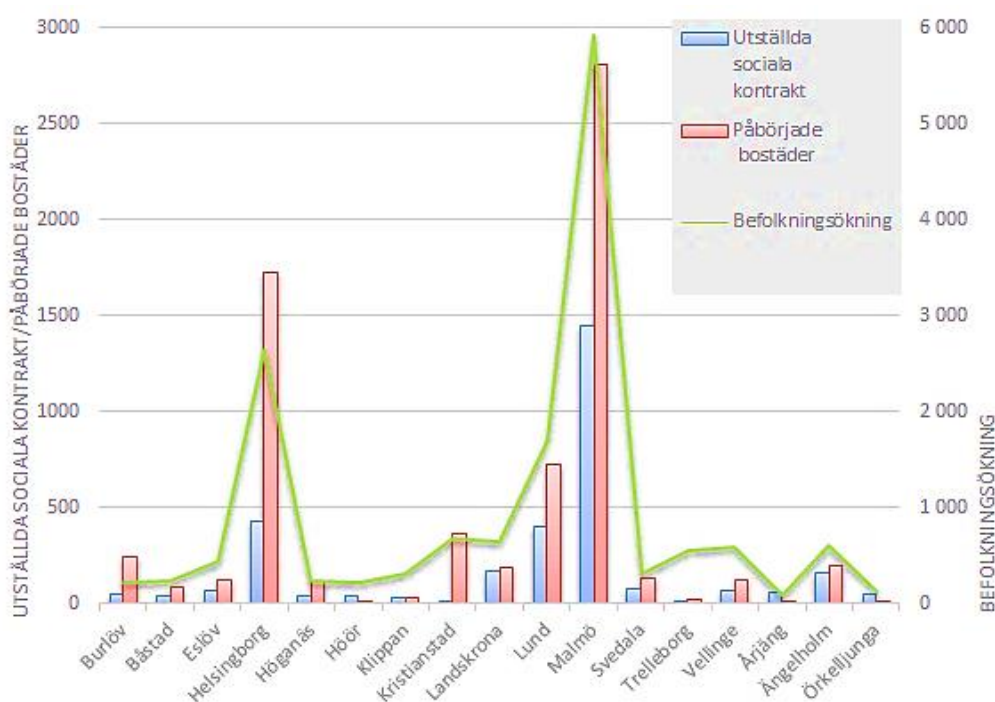
De medverkande och intervjuade kommunerna med respektive respondents yrkesroll presenteras i bilaga 2. Två allmännyttiga bostadsbolag, Länsstyrelsen Skåne samt Region Skåne har också intervjuats för att ge en bredare bild av synen på kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Författarna har tagit fram intervjufrågor som använts vid samtliga intervjuer, se bilaga 3. Syftet med intervjuerna har varit att få en bild av hur lagstiftningen angående kommunernas bostadsförsörjningsansvar har implementerats och mottagits i kommunerna samt av andra berörda aktörer. Intervjuerna har även syftat till att undersöka hur kommunerna arbetar med sitt bostadsförsörjningsansvar, vilka verktyg som används samt hur det regionala perspektivet beaktas. Intervjuerna och genomgången av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning sammanställs under rubriker som uttrycker studiens fokus:

- Situationen på bostadsmarknaden i Skåne
- Genomgång av riktlinjer för bostadsförsörjning
- Kommunernas planering för bostadsförsörjning
- De kommunala verktygen
- Den regionala samordningen
- Ett lagstadgat bostadsförsörjningsansvar – har det någon betydelse?

De medverkande kommunerna har olika förutsättningar. Kommunerna presenteras i figur 5 utifrån tre faktorer – befolkningsökning, antal påbörjade bostäder och antal utställda sociala kontrakt. Dessa faktorer är de som följs upp för det nationella målet för bostadsmarknaden.¹³⁵

¹³⁵ Se avsnitt 2.1.2

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar



Figur 5 Förutsättningar för studiens deltagande kommuner utefter antal sociala kontrakt, påbörjade bostäder och befolkningsökning.

6.1.1 Situationen på bostadsmarknaden i Skåne

Samtliga av studiens deltagande kommuner anger i intervjuerna att det råder obalans på bostadsmarknaden i kommunen. Obalans innebär att bostadsbeståndet inte svarar mot invånarnas behov.¹³⁶ Detta kan betyda att det totalt sett finns ett överskott på bostäder i kommunen, men att dessa inte efterfrågas eller kan efterfrågas av just de grupper som är i behov av bostad. I exempelvis semesterkommuner står en stor andel av bostadsbeståndet tomt större delen av året, vilket ger missvisande statistik. Många av kommunerna anger att bostadsbristen endast gäller för specifika grupper och i specifika områden och menar därmed att det inte saknas bostäder överallt utan för vissa segment. Fem av de medverkande kommunerna beskriver situationen huruvida det råder bostadsbrist i kommunen:

Delvis nej, Landskrona har haft ett stort överskott av bostäder på marknaden. Det har varit ett uttalat politiskt mål att kommunen inte längre ska ha ett överskott av bostäder, utan ha balans på bostadsmarknaden. – Landskrona

Ja, för vissa segment, för vissa områden. – Eslöv

¹³⁶ Se avsnitt 3.2

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Bostadsbristen är till stor del för unga, äldre och invandrare, alltså mindre bemedlade grupper. – Burlöv

Det är en väldigt speciell situation i alla semesterkommuner. Har vi bostadsbrist? Nej, vi har hur mycket hus som helst som står tomma, men vi har samtidigt inte rätt typ av bostäder som folk behöver, så på så sätt har vi faktiskt bostadsbrist. – Båstad

*Om vi pratar om brist så menar jag centralorten, det finns ingen brist i våra stationsorter eller orter på landsbygden. –
Helsingborg*

Fram till år 2025 behövs enligt Boverkets bostadsprognos 710 000 bostäder.¹³⁷ Att det kan vara problematiskt att utgå från specifika siffror uttrycks i bland annat intervjun med Region Skåne. Det kan inte endast byggas mycket bostäder utan det är viktigt vilken typ av bostäder som byggs. Det är viktigt att skilja på efterfrågan och behov på bostadsmarknaden.¹³⁸ Marknaden bygger efter ekonomiska förutsättningar vilket gör att det inte byggs utan en efterfrågan. Det är endast en del av befolkningen som har möjlighet att efterfråga nyproduktion eftersom det är dyrare än en bostad i ett äldre bestånd.

Jag tror personligen att det är lite vanskligt att lita för mycket på siffror på det sättet, det kan svänga snabbt. Det blir mycket luft i de där siffrorna ändå. Men en prognos kan vara bra att ha. – Region Skåne

Så fort man pratar om bostäder så kommer man alltid in på människors rätt till bostad, att det finns en massa människor som inte kan efterfråga nyproduktion. En bostadsbrist för vissa delar av befolkningen, men inte andra. Det ligger mer i allmännyttans och kommunernas intresse än byggföretagen. – Region Skåne

Vi kan inte stirra oss blind på antalet bostäder utan vi måste också se vilken typ av bostäder som behövs. – Helsingborg

Det är bara en liten klick av samhället som kan efterfråga de nya lägenheterna. Traditionellt sett har vi inte haft några tomma lägenheter sedan 1995, ingen vakansgrad alls. – Ängelholm

Av intervjuerna har det framgått att obalansen på bostadsmarknaden främst råder i de större tätorterna. I större tätorter är det oftast hyresrätter det finns behov av eftersom

¹³⁷ Se kap 3

¹³⁸ Se avsnitt 3.2

andra upplåtelseformer kräver ett stort sparad eget kapital som insats. För att få en hyresrätt kan det istället handla om att ha kontakter och lång kötid, vilket gör hyresrätten till en otillgänglig upplåtelseform i många städer, i synnerhet för de som är nya på bostadsmarknaden. Detta uttrycker Lunds Kommuns Fastighets AB som är en av aktörerna som jobbar med detta och som är medvetna om problemet.

5 år för att få hyresrätt i Lund, det är inget bra. Det är en bostadsmarknad som inte fungerar. – Lunds Kommuns Fastighets AB

Hyresrätten ska ju egentligen vara en liten snabb lösning, det ska vara en del i en boendekarriär. – Lunds Kommuns Fastighets AB

Bostadsbehovet för särskilda eller resurssvaga grupper är svårt att tillgodose för kommunerna och här blir riktlinjerna för bostadsförsörjning viktiga för att bedöma bostadsbehovet nu, men också i framtiden.¹³⁹ Nästan alla studerade riktlinjer för bostadsförsörjning behandlar bostadsbehovet för särskilda grupper eftersom det är där bristen på bostäder främst finns. Det tenderar dock att kommunerna fokuserar på vissa särskilda grupper i kommunen. I intervjuerna framgår det att vissa särskilda grupper prioriteras framför andra. Till exempel har många kommuner den senaste tiden fokuserat på bosättning av nyanlända då det finns en lag som sätter krav på kommunerna. Ett av följande citat beskriver också hur en kommun ser behoven framåt och att dessa måste mötas i tid.

När det gäller nyanlända finns det i och för sig lite större utrymme för där finns det lagstadgat, vi har det här ansvaret, vi måste fixa de här bostäderna. Men när vi pratar om socialt utsatta som inte är nyanlända så hamnar vi i ett mellanläge för där kan inte vi peka på någon lagstiftning. – Höganäs

Dessutom är Landskrona en ung kommun /.../ det gör att många, i ett visst skede kommer bli vuxna samtidigt och förhoppningsvis vill de stanna kvar i kommunen som då måste kunna tillhandahålla lämpliga bostäder. – Landskrona

Bostadsmarknaden är beroende av flera omvärldsfaktorer. I nuläget befinner vi oss i en högkonjunktur och detta märks i alla deltagande kommuner. Bostadsproduktionen har kommit igång i de mindre orterna, men det är även här det befaras avstanna först om konjunkturen vänder. Allt som görs idag sätter spår inför framtiden. Några kommuner minns lågkonjunkturen på 1990-talet då produktionen av bostäder var låg. Det revs även en del av det bestånd som byggts under föregående högkonjunkturer.¹⁴⁰ Detta menar en kommun har satt spår i dagens bostadsbestånd och påverkat

¹³⁹ Se avsnitt 5.3.3

¹⁴⁰ Se avsnitt 4.6

inställningen till utvecklingen. Det uttrycks en viss oro hos några kommuner eftersom det är ett läge de inte vill hamna i igen.

Det går inte att säga att så som det är nu är det alltid, för så är det inte utan det förändrar sig efter konjunkturerna, men för närvarande ser det jättebra ut. – Svedala

*Sen har vi ett historiskt arv kan man säga, när det revs mycket i slutet på 90-talet, då var det lite kris och dyster stämning. Många av de som var med då är fortfarande med i politiken. Man har haft en väldig försiktighet och inte velat hamna i den situationen igen.
– Klippan*

Sammanfattning 6.1.1

Det nationella prognosen för antalet bostäder som ska byggas fram till 2025 är 710 000 och grundas på den förväntade befolkningsutvecklingen. Något som inte förklaras av siffran är att olika typer av bostäder måste byggas. De särskilda/resurssvaga grupperna på bostadsmarknaden är de som är hårdast drabbade av bostadsbristen. De har inte ekonomiska förutsättningar att efterfråga nyproduktion. Just nu är Sverige inne i en högkonjunktur vilket visar sig genom att byggherrarna vill bygga även i de mindre kommunernas huvudorter. I studiens intervjuer har det framkommit från några håll att det finns en viss oro över rådande läge eftersom de minns de rivningsprojekt som genomfördes på 1990-talet till följd av höga vakansgrader.

6.1.2 Uttalade hinder för bostadsbebyggelse

Både konjunkturen och bostadsbristen talar just nu för att det kan byggas mycket bostäder i kommunerna. Trots detta finns det några uttalade hinder som framkommit i intervjuerna. Ett problem som uttalats är kompetensbristen inom samhällsbyggnadsbranschen. Bristen på arbetskraft kan sakta ner den byggnation som marknaden planerar för. Region Skåne kommenterar detta.

*Just nu går det väldigt bra för byggföretagen och de bygger så mycket de kan. Den största utmaningen nu är kompetensbristen. –
Region Skåne*

Ett annat uttalat problem är att öka bostadsbyggandet utanför storstadsregionerna.¹⁴¹ Många av de mindre kommunerna framhåller att byggherrarna inte visar något intresse trots att det finns byggklar mark till försäljning. Marknaden bygger inte överallt då det krävs ekonomiska incitament och en efterfrågan. I lågkonjunktur finns även problem att motivera byggande i de större städerna. En av de större

¹⁴¹ Se avsnitt 3.4

kommunerna tar höjd för sämre tider genom att spara vissa detaljplaner i attraktiva lägen.

Den stora utmaningen är att hålla bostadsbyggandet uppe när marknaden går ner. Då gäller det att ha planer som är intressanta att bygga på även när det inte är högkonjunktur. – Malmö

I många av byarna där kommunen har tomter till försäljning finns inget intresse hos byggföretagen. Det syns tydligt. – Eslöv

Det var inte givet, det var många turer innan någon ville bygga där. Nära kusten, nära stationen, man tycker att någon borde vilja bygga där. – Båstad

Vi haft något avtal där det skulle byggas flerbostadshus /.../ där man har lagt avtalet på lager, det har blivit en hyllvärmare. – Svedala

När inte privata aktörer vill bygga är allmännyttan det alternativ som kommunen kan använda för att få fram nya bostäder. Efter det att allbolagen trädde i kraft 2011 har det uppstått problem för allmännyttan att bygga på landsbygden. Det finns speciellt utmaningar kring nyproduktion i de områden där det förväntade marknadsvärdet ligger under produktionskostnaden.¹⁴² Flera av studiens kommuner upplever detta som ett stort problem.

I Eslöv är det svårt att bygga utanför tätorten eftersom marknadspriserna understiger produktionskostnaderna. – Eslöv

Det är en besvärlig regel för oss. Den tar död på landsbygden. Det är inget problem i större städer där man kan ta ut höga hyror, men här är det så när vi bygger nytt, till exempel när vi renoverar, så får vi skriva ner flera miljoner och det slår direkt mot vårt resultat. – Årjängs Bostads AB

En annan aspekt som kommunerna angett att de tagit ställning till är hur de vill växa. Några av studiens kommuner menar att en alltför hög tillväxt är svår att hantera då kvaliteten på den offentliga servicen och boendemiljöerna inte hinner anpassas och utvecklas efter en ökad befolkning. Samhällsfunktioner som skolor och vård måste inkluderas i planeringen när en kommun växer. Nedan kommenteras några tankar om detta.

Vi är en tillväxtkommun och kommunen har haft som mål att begränsa tillväxten. "Väx med en procent" heter

¹⁴² Se avsnitt 3.4

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

bostadsförsörjningsprogrammet och det är, väx med maximalt en procent /.../ Vi har ett uttalat mål att inte växa för snabbt och det skiljer sig nog från andra kommuner beroende på vilket läge man har. – Vellinge

När man pressar fram så mycket bostäder på kort tid så har det inte blivit de här miljöerna vi varit inne på. Så då är frågan om vi sänker kraven kommer vi då få områden som inte kommer vara trevliga att bo i, som eventuellt kommer få dålig status. – Burlöv

Det är inte lätt heller att få en enorm befolkningsökning, då har vi en brist i skolor – då barkar de ihop och det blir dålig miljö för att ventilationen inte klarar det och det finns inte tillräckligt med lärare. – Båstad

Som beskrivits tidigare har bostadsbyggande införts i PBL som ett allmänt intresse i samband med förtydligandet av BFL. Riksintresseutredningen behandlar frågan om huruvida områden för bostadsförsörjning borde utgöra ett riksintresse.¹⁴³ Detta har varit uppe till diskussion i några av intervjuerna där kommunerna uttrycker att det skulle vara positivt eftersom de anser att dagens riksintressen många gånger utgör ett hinder för bostadsbebyggelse. Två av kommunerna uttrycker sig på detta sätt:

I en ideal värld så skulle bostadsförsörjning vara ett riksintresse, men det är det inte utan alla andra intressen blir hinder och man gör aldrig någonsin en avvägning mellan de här olika intressena som utgör hinder och hur viktigt det är att bygga bostäder. Den avvägningen görs aldrig någonsin, men det är den stora bristen i hela systemet kan jag tycka. – Ängelholm

Vi har en hel del riksintressen i kommunen och generellt kan vi säga det att Länsstyrelsen tycker att vi lägger ut lite för stora områden för utbyggnad. – Höganäs

¹⁴³ Se avsnitt 5.2.4

Sammanfattning 6.1.2

Trots att det råder högkonjunktur och att det byggs mer bostäder än på decennier så finns det enligt studiens respondenter hinder och hot för bostadsbyggandet vilka listas nedan:

- Kompetensbristen inom samhällbyggnadsbranschen
- Bristande intresse från marknaden att bygga på landsbygden
- Redovisningsregler som försvårar för allmännyttan att bygga i områden där produktionskostnaderna överstiger det förväntade marknadsvärdet
- För hög befolkningstillväxt sänker kvaliteten på offentlig service och boendemiljöerna.
- Områden för riksintressen premieras framför bostadsbyggande

6.2 Genomgång av riktlinjer för bostadsförsörjning

Kommunerna har sedan år 1947 haft ett lagstadgat bostadsförsörjningsansvar. Lagstiftning kring bostadsförsörjningen upphävdes år 1993 och i nästan 10 år fanns inget lagstadgat bostadsförsörjningsansvar vilket kan ha medfört en osäkerhet hos kommunerna om varför dokumentet med riktlinjer för bostadsförsörjning ska upprättas. Detta har speciellt upplevts bland de som arbetat med bostadsförsörjningsfrågan under år utan lagstiftning.¹⁴⁴

I bilaga 1 redovisas de deltagande kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning. Genomgången sammanställer vad dessa dokument innehåller, men besvarar inte vad som skrivs under respektive kriterium. Detta beror på att den enskilda kommunens bedömning om vad som bör ingå i t ex minimikraven gör det svårt att jämföra innehållen. Lagändringen från 2014 har preciserat vad som ska ingå i riktlinjerna, men trots detta har kommunerna arbetat olika med sina riktlinjer för bostadsförsörjning sett till dokumentens omfattning och innehåll.¹⁴⁵

6.2.1 Inhämtning av statistik till underlag och analys

Cirka hälften av kommunerna i studien är i färd med att ta fram reviderade eller nya riktlinjer för bostadsförsörjning, vilket beror på att befintliga dokument som är framtagna efter år 2014 på något sätt redan anses inaktuella. En anledning till detta som är återkommande i intervjuerna är att följderna av flyktingvågen 2015 inte har beaktats vid framtagandet av riktlinjerna. Flyktingvågen medförde dels en reviderad befolkningsprognos, dels införandet av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning vilket tillsammans förändrade förutsättningarna i kommunerna och för riktlinjerna för bostadsförsörjning.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Se kap 4

¹⁴⁵ Se avsnitt 5.2

¹⁴⁶ Se avsnitt 2.2.3 *Lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*

Riktlinjerna för bostadsförsörjning ska grundas på en analys av kommunens förutsättningar. Boverket rekommenderar i sin handbok att underlaget ska tas fram i ett separat dokument och inte inkluderas i dokumentet med riktlinjerna då underlaget kan behöva uppdateras mer frekvent och även utgöra underlag till annat.¹⁴⁷ Av kommunerna i studien är det endast tre kommuner som inte har presenterat underlaget i sina riktlinjer. I en av kommunerna beskrivs problemet med att ha underlaget bifogat i riktlinjerna på detta sätt:

Jag tänker att det inte är våra riktlinjer som är inaktuella utan det är analysen bakom dem. /.../ Riktlinjerna går fortfarande att jobba med, men jag tycker inte bakgrundsanalysen håller riktigt för det har hänt mycket mer i bostadsfrågan. – Höör

Samma kommun beskriver också en annan anledning till varför underlaget med fördel kan tas fram separat.

Ett skäl tycker jag är att själva analysen helst inte ska vara politisk färgad utan en professionell bedömning, medan riktlinjerna är politik, vad man väljer att fokusera på. – Höör

Trots att de riktlinjer för bostadsförsörjning som har granskats i studien är antagna efter BFL:s förtydligande så kan arbetet med dessa ha påbörjats tidigare än år 2014. Detta kan innebära att kommunerna i sitt arbete inte hunnit beakta den nya lagen. Boverkets handbok utkom först år 2016 vilket betyder att majoriteten av kommunerna inte har använt denna vid arbetet med riktlinjerna. Många kommuner har angett att inspiration till riktlinjerna är hämtad från andra kommuner vilket kan ha medfört att vissa trender i riktlinjerna har fått spridningseffekter mellan olika kommuner – exempelvis att presentera underlaget i samma dokument som riktlinjerna för bostadsförsörjning. Nedan kommenteras huruvida kommunerna tagit hjälp av Boverkets handbok eller inte.

Ja, vi har läst i den. /.../ inte minst kollat på andra kommuners bostadsförsörjningsprogram. Det är nästan den största källan. – Båstad

Nej, för den fanns inte då. /.../ Vi tittade runt ganska mycket på andra kommuner vad de hade tagit fram och hur de hade lagt upp det. – Kristianstad

Vilket material och hur detta används för att få fram ett analyserat underlag är individuellt i kommunerna. SCB:s statistik och Länsstyrelsen Skånes bostadsmarknadsanalys nämns i nästan alla intervjuer och utöver dessa har kommunerna olika interna databaser och källor som de använder. Några kommuner nämner i intervjuerna vad som är extra viktigt att analysera i deras kommuner.

¹⁴⁷ Se avsnitt 5.3

Flyttkedjor och effekten av dessa är något som återkommer i intervjuerna.¹⁴⁸ Många kommuner har gjort egna studier över vad som händer i beståndet när det byggs nya bostäder. I vissa fall går det att åstadkomma en flyttkedja i flera steg medan det i andra fall kommer utomstående för att bosätta sig i kommunen och då uppstår ingen flyttkedja i kommunens bestånd. Några av studiens deltagande kommuner har vid intervjuerna kommenterat flyttstatistik och flyttkedjor på följande sätt.

Det finns massor av olika aspekter i detta, men här är flyttstatistiken det mest intressanta. /.../ Det finns ett politiskt brett uppdrag att locka hit nya invånare och gå till botten med varför folk väljer att lämna vår kommun också – det är viktigt. – Höganäs

Vi jobbar med flyttkedjeanalyser för vi måste förstå kopplingen mellan de bostäder vi bygger nytt och vilka effekter de har på den lokala bostadsmarknaden. – Helsingborg

Nu börjar flerbostadshusen komma i en väldigt mycket större utsträckning än tidigare och det börjar faktiskt röra på sig i befolkningmängden. – Båstad

Kommunerna svarar varje år på BME:n som länsstyrelserna sedan kvalitetssäkrar och sammanställer i den årliga bostadsmarknadsanalysen.¹⁴⁹ Olika delar av enkäten besvaras av olika förvaltningar i kommunen och en del är ämnad för kommunens allmännyttiga bostadsbolag vilket gör att kunskapsinhämtningen till enkäten får bredd. I majoriteten av de intervjuade kommunerna administreras BME:n under samma förvaltning eller avdelning som också ansvarar för riktlinjerna för bostadsförsörjning, ofta av samma person.

Både kommunerna och Länsstyrelsen Skåne har kommenterat problematiken med att enkäten och sammanställningen av densamma används som underlag. En av de medverkande kommunerna menar att resultatet av enkäten per automatik ger utfallet bostadsbrist, men att det sedan inte utförs någon vidare analys av vad bristen innebär. Även Länsstyrelsen Skåne nämner att svaren från enkäten endast sammanställs utan någon djupgående analys. Några av kommunerna har nämnt problemet med att använda Länsstyrelsen Skånes bostadsmarknadsanalys eller statistik från SCB till sitt underlag eftersom denna information är baserad på kommunens individuella bedömningar i bland annat BME:n.

¹⁴⁸ Se avsnitt 3.3

¹⁴⁹ Se avsnitt 3.2

När man fyller i Boverkets enkät så blir det per automatik bostadsbrist, men det finns inget som säger hur djup den bostadsbristen är. – Ängelholm

Det är inrapportering till SCB och det är ofta baserat på vår egen statistik så det blir rundgång i systemet. – Höganäs

Sammanfattning 6.2.1

Riktlinjer för bostadsförsörjning ska antas av kommunfullmäktige en gång per mandatperiod eller vid ändrade förutsättningar i kommunen. Detta ställer krav på att underlaget till riktlinjerna är aktuellt. Kommunerna använder nationell och intern statistik för att göra sin analys. Mycket av statistiken kommer från BME:n, vilken besvaras efter kommunernas egna bedömningar. I majoriteten av kommunerna administreras BME:n under samma förvaltning som också ansvarar för riktlinjerna för bostadsförsörjning. Olika delar av enkäten besvaras av olika förvaltningar samt kommunens allmännyttiga bostadsbolag.

6.2.2 Namnet på dokumentet

I propositionen 2012/13:178 förs en diskussion huruvida kommunernas dokument enligt BFL ska benämnas "riktlinjer för bostadsförsörjning". Syftet med diskussionen är att ett få en enad bild av vad dokumentet ska innehålla, men detta mynnar inte ut i någon bestämd regel. I bilaga 2 visas hur kommunerna namngett dokumenten med riktlinjer för bostadsförsörjningen på olika sätt.

Vi har ju inget krav på oss att det måste heta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Något som vi har valt själva är att lägga in våra riktlinjer för markanvisning också och det gör man på väldigt olika sätt i olika kommuner. – Helsingborg

12 av 17 kommuner har med "bostadsförsörjning" i dokumentets namn, men endast tre av 17 har använt namnet "riktlinjer för bostadsförsörjning". En av anledningarna till att namngivningen av dokumentet skiljer sig mellan kommunerna är att vissa kommuner anser att dokumentet innehåller mer än bara riktlinjer för bostadsförsörjning. En annan anledning är att många kommuner har strategier och mallar för hur styrdokument namnges. En kommun framhåller att det endast finns reglering på vad dokumentet ska innehålla, inte vad det ska heta. Citaten som följer ger en bild av hur kommunerna resonerat angående namnsättningen av dokumentet för riktlinjerna.

Lagen säger ju inte vad man ska kalla dokumentet utan vad det ska åstadkomma. – Höör

Genom att benämna det "bostadsförsörjningsprogram" så kanske det försvinner litegrann, det är ju riktlinjerna som är det viktiga. Det kanske hade varit bättre med lite enhetlighet. – Höganäs

Vi har någon form av beslut hur vi ska ange namn på dokument och det passade in i mallen. – Vellinge

Vi tog den egentligen så som lagen säger att kommunen ska plocka fram riktlinjer för bostadsförsörjning och inte bara kalla det bostadsförsörjning och bostadsprogram. – Kristianstad

Sammanfattning 6.2.2

Eftersom det inte finns någon bestämd regel för hur kommunerna ska namnge sina dokument med riktlinjer för bostadsförsörjning, har kommunerna namngett dessa efter egna mallar och strategier eller på eget initiativ. Detta har medfört att få av dessa dokument har samma namn och kan vara svåra att hitta för utomstående.

6.2.3 Koppling mellan översiktsplan och riktlinjer för bostadsförsörjning

Det här blir det kommunala planeringsunderlaget som är ett underlag in i översiktsplaneringen som ska läggas med andra sådana. – Länsstyrelsen Skåne

Enligt BFL 4 § ska riktlinjerna för bostadsförsörjning vara vägledande när kommunen arbetar med översiktsplaneringen och bedömer det allmänna intresset, bostadsbyggandet och utveckling av beståndet.¹⁵⁰ Riktlinjerna kan inte vara vägledande till översiktsplanen om de är beslutade och antagna i denna. 16 av de 17 deltagande kommunerna i denna studie har sina riktlinjer för bostadsförsörjning antagna i ett enskilt dokument. I intervjuerna har det framgått att flertalet av kommunerna ser riktlinjerna som en fördjupning av översiktsplanen istället för ett vägledande dokument av densamma. I intervjuerna uttrycker flera kommuner att teorin kan vara svår att koppla till verkligheten eftersom processerna är löpande och ofta beroende av olika politiska beslut. Följande citat visar på hur några kommuner ser på kopplingen mellan översiktsplanen och riktlinjerna för bostadsförsörjning.

Och det här med att riktlinjerna ska vara vägledande för ÖP, ja, det är samma underlag som ligger till grund för riktlinjerna och översiktsplanen, men om man skulle anta riktlinjer först och sen sätta igång med ÖP, det är inte möjligt om man ska hinna med det under en mandatperiod och ha den politiska processen. Nu tar vi fram dem samtidigt och de ger mat åt varandra kan man säga.

¹⁵⁰ Se avsnitt 5.2.4

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Den delen av lagen känns inte helt verklighetsförankrad tycker jag /.../ Det känns som om man har en glasklar idé om att de här processerna går med vattentäta skott, men så är det nog inte i de flesta kommuner, så jobbar inte vi i alla fall. – Malmö

Vi tänker lite tvärtom. Vi kopplar vårt mark- och boendeprogram till det översiktsplanen säger. – Helsingborg

Bostadsförsörjningsprogrammet följer översiktsplanen ganska tydligt. Det är mer detaljerat och det var också uppdraget. Uppdraget var inte att omvärdera översiktsplanens ställningstagande utan här handlade det om att göra en mer detaljerad sammanställning av projekten. – Vellinge

Det är snarare så att mark- och boendeprogrammet som har tagits fram och håller på att revideras är en fördjupning av den nyligen antagna översiktsplanen. – Landskrona

Enligt BFL 2 § 3 st ska riktlinjerna för bostadsförsörjning antas en gång per mandatperiod. Översiktsplanen ska också aktualitetsprövas en gång per mandatperiod, men gäller ofta över en längre tidsperiod.¹⁵¹ Riktlinjerna för bostadsförsörjningen är tänkt vara ett mer flexibelt dokument eftersom det ska uppdateras efter ändrade förutsättningar. För att detta ska fungera i praktiken borde riktlinjer för bostadsförsörjning antas så att de är aktuella och kan vara vägledande vid aktualiseringen av översiktsplanen. Processerna sker dock löpande och det är svårt att hantera synkroniseringen i den kommunala organisationen. Några av kommunerna som är i färd med att uppdatera eller ta fram en ny översiktsplan säger i intervjuerna att de har använt riktlinjerna som ett underlag eller tänker göra det.

/.../ eftersom vi arbetade parallellt med översiktsplanen så blev det input direkt till översiktsplanen när vi tog fram bostadsbehovet till bostadsförsörjningsprogrammet så det är så kopplingen har sett ut till markanvändningen. – Eslöv

/.../ där görs för närvarande en översyn av översiktsplanen och där kommer en ny översiktsplan 2018 och då förutsätter jag att den är med där, riktlinjerna alltså. – Svedala

Vi kommer uppdatera dem vart fjärde år. Och sen håller vi på med en ny ÖP så de ska absolut implementeras och för en gång skull tycker jag vi fick ett mer förståeligt sätt att arbeta. – Båstad

¹⁵¹ Se avsnitt 2.3.2 Planmonopol

Jag jobbar med bägge dokumenten så vi har med det som finns i bostadsförsörjningsplanen i översiktsplanen fast på en annan nivå. Översiktsplanen sträcker sig fram till 2035 så det är helt olika tidsperspektiv som man får väga in. – Ängelholm

I några av de medverkande kommunerna upplevs en viss problematik att uppdrag och projekt inte kan starta på initiativ av tjänstemännen utan måste initieras från politiken. Ofta är det tjänstemännen som ser behoven och måste förankra detta hos politikerna för att kunna sätta igång med arbetet. Om uppdrag om uppdatering och aktualisering av riktlinjerna för bostadsförsörjning inte ges i tid kan detta medföra fördröjningar, vilket i sin tur förhindrar riktlinjernas funktion som underlag till översiktsplaneringen.

Samtidigt så krävs det i den kommunala förvaltningen någon form av politiskt beslut för att sätta igång ett arbete. Vi kan inte själva initiera arbetet här. – Vellinge

Sammanfattning 6.2.3

Syftet med riktlinjerna är att de ska fungera som ett planeringsunderlag, men enligt många kommuner är det svårt att genomföra i praktiken. När lagtext och proposition studeras framgår hur syftet med kopplingen mellan översiktsplanen och riktlinjer för bostadsförsörjning är tänkt. På grund av att alla kommuner befinner sig i olika skeden med sin översiktsplanering krävs det en inväpningsperiod för att processerna ska synkroniseras som det är tänkt från lägstiftarnas sida.

6.2.4 Minimikraven

Det har tidigare inte varit preciserat vad riktlinjerna för bostadsförsörjning ska avse, men i och med förtydligandet är detta nu infört i BFL 2 §.¹⁵² Nästan alla medverkande kommuner uppfyller samtliga minimikrav, se bilaga 1. De kommuner som inte uppfyller minimikraven enligt studiens bedömning har inte tagit hänsyn till det regionala och nationella perspektivet. En svårighet som kommunerna uttryckt i intervjuerna är att de tycker det är svårt att veta vilka mål, planer och program kommunen ska ta hänsyn till. Där ser de att länsstyrelsen kan fylla en viktig funktion och sammanställa vilka mål som är relevanta för kommunerna i länet att ta hänsyn till.

Nej, men det är väl bra, det är klart man ska ta hänsyn till nationella och regionala mål, men det är också en otrolig målflorea så då kanske man också ska vara tydlig med vilka mål som man måste ta hänsyn till. Där har länsstyrelsen en viktig roll att fylla. – Malmö

¹⁵²Se avsnitt 5.2.1 *Minimikrav enligt BFL 2 §*

Om regeringen bedömer att kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning inte tar hänsyn till nationella och regionala mål har de möjlighet att förelägga kommunerna att ta fram nya riktlinjer.¹⁵³ Vid intervjuerna har det framgått att det är få kommuner som uppmärksammat denna ändring, men några kommenterar möjligheten som positiv då det är viktigt att förhålla sig till omvärlden. Däremot förstår inte respondenterna hur ett föreläggande skulle se ut i praktiken eller om det ska anses som ett hot för att ta fram riktlinjer. Huruvida ett föreläggande skulle anses som ett intrång i det kommunala självstyret går det först att ta ställning till om det skulle bli skarpt läge menar en kommun. Variationen i följande citat visar inställningen till denna bestämmelse.

Det kan vara bra på ett sätt, sätta lite press. Jag förstår att man vill sätta press på den här frågan nationellt eftersom det på många sätt inte händer tillräckligt mycket, tillräckligt snabbt. /.../ Hur mycket kan kommunen göra, vad kan staten göra och vad kan den privata marknaden göra? Det är ett ganska komplicerat växelspel här. – Landskrona

Det är att vi själva också som ser behovet att vi måste förhålla oss till våra omvärld. /.../ Väldigt specifikt det senaste året har vi fått nya krav på oss att ordna bostäder för nyanlända t ex. Vi kan inte bara stänga in oss. Det är en del av sammanhanget, det är en del av helheten. – Helsingborg

Om det skulle bli en diskussion på allvar så kanske de känslorna om självstyret skulle komma fram, att det här ska vi minsann bestämma själva. – Eslöv

Jag ser det inte som något större hot. Nu tänker vi inte testa det utan vi kommer att ta fram någonting, men jag vet kommuner som ligger väldigt lågt när det gäller bostadsförsörjning som inte tagit fram någonting på väldigt länge. – Burlöv

Jag har svårt att se nyttan med det. Återigen, vad är syftet med att ta fram riktlinjerna, vad är det man vill uppnå med dem? – Örkelljunga

¹⁵³ Se avsnitt 5.2.3

Sammanfattning 6.2.4

Hur kommunerna har valt att tolka minimikraven visar sig i omfattningen på deras dokument. Alla studiens kommuner har med mål och strategier i sina dokument med riktlinjer för bostadsförsörjning, men några av kommunerna har inte tagit hänsyn till nationella och regionala mål vilket innebär att de inte uppfyller samtliga krav. Regeringens möjlighet att förelägga kommunerna om att ta fram nya riktlinjer på grund av denna brist är det inte många av kommunerna som har funderat över.

6.2.5 Målgrupp - till vem riktar sig riktlinjerna för bostadsförsörjning?

Vi har sagt att våra mål och riktlinjer ska vara vägledande och tydligt framgå i de olika förvaltningarna och även i våra bolags strategier och planer som styr bostadsutvecklingen. Det är framförallt ett kommunalt dokument där vi vill att olika förvaltningar och bolag ska vara samsynkade runt bostadsutvecklingen. Vi vill att riktlinjerna ska ge stöd åt näringslivet och exploatörer och byggexploatörer inför deras investerings- och etableringsbeslut. Och även att man som allmänhet kan gå in och titta vilka boendetyper och vilka bostadsområden planerar kommunen att bygga. – Kristianstad

Dokumentet med riktlinjer för bostadsförsörjning kan beroende på omfattning och innehåll användas på olika sätt och riktas mot olika målgrupper. Majoriteten av de tillfrågade kommunerna säger att riktlinjerna är till för den interna kommunala organisationen, för att få en samlad bild i kommunen, mellan politiker och tjänstemän för hur planeringen med bostadsförsörjning ska ske. Några kommuner har angett att riktlinjerna för bostadsförsörjning är ett bra sätt att visa exploatörer och investerare vilken inriktning bostadsbyggandet ska ha i kommunen. Även intresserade kommuninvånare och potentiella nya kommuninvånare anges som en målgrupp från en del kommuner. Nedan kommenterar tre kommuner hur de tänker angående målgrupp för riktlinjerna.

Det är till tjänstemän och politiker i första hand. Först har vi ett politiskt uppdrag så det är det absolut viktigaste. Sen är det viktigt ute i förvaltningen på olika nivåer /.../ I tredje hand har även allmänheten möjlighet att använda dem /.../ Olika exploatörer som är intresserade. – Vellinge

Men inte egentligen ut mot allmänheten, det är lite professionsdokument. – Höganäs

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Det är riktat till alla målgrupper egentligen. /.../ självklart vill kommunen locka till sig nya skattebetalare, det vill alla kommuner. – Landskrona

Av studiens deltagande kommuner är det 14 av 17 som i sina riktlinjer har angett sina tänkta utvecklingsområden för bostadsbebyggelse och utveckling i det befintliga beståndet. Genom detta görs ett ställningstagande som externa aktörer kan ta del av och kommunen har möjlighet att påverka sin utveckling. På vilket sätt dessa områden presenteras varierar från att utpekas på en översiktlig karta till att i detalj framställa vilka detaljplaner som är aktuella eller på gång. Citaten som följer beskriver vilka användningsområden kommunerna ser för sina riktlinjer.

Tydlighet internt inom organisationen, att vi har en samsyn om hur vi vill arbeta med bostadsförsörjningen, men också vilka ambitioner vi har med den. Sen är det också vilken tydlighet vi har mot externa aktörer. – Helsingborg

Den är riktad dels till våra egna politiker och tjänstemän för att vi som kommun ska dra åt samma håll och samla kraft i det som vi bestämt att vi ska göra. Det är en jätteviktig signal till byggbranschen, byggherrarna så där gäller det att skriva och göra ett upplägg som intresserar dem eller får dem att förstå att det är detta som Malmö stad vill. – Malmö

Dels är det externt, dels är det mot byggherrar och internt för kommunens verksamhet inom olika sektorer. Också kommuninvånare som har intresse av de här frågorna. – Svedala

Kommuner som använder sig av markanvisningar och exploateringsavtal är enligt lag skyldiga att ta fram riktlinjer för hur dessa förfaranden genomförs.¹⁵⁴ Två kommuner har valt att bifoga sina riktlinjer för markanvisningar samt exploateringsavtal i samma dokument som riktlinjerna för bostadsförsörjning. Är en exploatör intresserad av att bygga bostäder i en kommun är det en fördel om det finns ett dokument med samlad information om vad som gäller. Detta ökar transparensen i processen redan i startskedet anser de kommuner som arbetar enligt denna form.

Om man t e x som privat exploatör vill förstå hur markanvisningsprocessen går till. Att man inte behöver leta på två eller tre olika ställen, utan allt finns samlat. – Helsingborg

Sen är det gentemot marknadens aktörer framförallt. – Lund

¹⁵⁴ Se avsnitt 2.3.2 *Strategisk markanvändning*

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Det är väldigt viktigt att sådant blir klarlagt, att aktörerna vet att här är det allvar, bitarna börjar komma på plats. Det är den marknadsföringen som vi behöver ha, det har slagit igenom. Det finns ett underlag, det finns en efterfrågan, det finns ett behov. – Trelleborg

Till vilken målgrupp respektive kommun valt att rikta sina riktlinjer kan bero på hur etablerat arbetet med bostadsförsörjning är internt i kommunen. I de kommuner där det inte tidigare arbetats med riktlinjer för bostadsförsörjning kan syftet med dokumentet främst vara för att informera politiken och den interna organisationen om detta begrepp. Viljan att rikta sig mot externa aktörer ses i dessa kommuner som sekundär. En av kommunerna uttrycker att allmännyttan ska använda kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning som ett komplement till kommunens ägardirektiv till bostadsbolaget.

Vi har gjort den för oss själva, för förvaltningen och politiken. – Höör

Det är i första hand inte riktat till marknaden som en lättillgänglig produkt för att marknadsföra kommunen utan mycket fokus har varit på den egna organisationen, förstå vad bostadsförsörjning är, vad gör de olika delarna i kommunen, vad finns det för behov inom kommunen. – Eslöv

Förhoppningen är att de ska kunna titta på riktlinjerna som ett komplement till ägardirektiven. – Eslöv

Sammanfattning 6.2.5

Många kommuner ser riktlinjerna för bostadsförsörjning som ett internt dokument för att samla visionerna för bostadsförsörjning inom kommunen och mellan dess olika aktörer. Vissa kommuner ser även att riktlinjerna kan användas mot marknadens aktörer och andra utomstående för att marknadsföra och visa vad kommunen har för ambitioner och planer.

6.3 Kommunernas planering för bostadsförsörjning

Kommunerna bär det främsta ansvaret när det kommer till planering för bostadsförsörjning, vilket innebär att de ska tillgodose sina invånare med goda bostäder. Kommunerna har inom sina organisationer olika arbetssätt och rutiner för hur detta genomförs. Hur etablerat detta arbete är kan bero på om kommunen i samband med förtydligandet av BFL har valt att börja arbeta aktivt med bostadsförsörjningen eller om de har gjort det sedan tidigare.

Det fanns en tid här när man gick till kommunalrådet om man ville bygga någonstans. "Kan du fixa det?" Och då gjorde han det. Nu fungerar det annorlunda. – Trelleborg

6.3.1 Initieringen av arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjning

Samtliga kommuner i studien har efter förtydligandet av BFL antagit nya riktlinjer för bostadsförsörjning. Vid intervjuerna ställs frågan huruvida initieringen av arbetet med de nya riktlinjerna har gått till. De kommuner som sedan tidigare inte hade riktlinjer anger att förtydligandet av lagen har varit en anledning att påbörja arbetet. Hur arbetet initieras skiljer sig kommunerna emellan och detta återges i följande citat. I vissa kommuner är politikerna aktiva och delegerar uppdrag till tjänstemännen, medan uppdrag i andra kommuner lyfts av tjänstemännen som sedan får ett godkännande eller avslag från politiken.

Eftersom vi inte hade några riktlinjer så hade vi ett politiskt krav på oss från början att ta fram riktlinjer. – Kristianstad

Vi kommer på något sätt få bilda arbetsgrupper och sälja in det och förklara vad det är, så det kommer inte uppifrån politiken utan från tjänstemännen. – Burlöv

Ofta är det att tjänstemännen ser behovet och lyfter det till politiken "vill ni göra detta?", så svarar politiken ja eller nej. Vi sitter i en liten kommun med fritidspolitiker. – Båstad

Sju kommuner anger att det statliga anslaget som förordningen (2016:364) möjliggör, har fungerat som ett bra incitament för politiken att engagera sig i frågan om bostadsförsörjning.¹⁵⁵ Andra har uttalat att anslaget blev en anledning att skynda på processen för antagandet av riktlinjerna för att kunna skicka in en ansökan. En kommun anger anslaget som en bonus eftersom deras riktlinjer redan var antagna vid tidpunkten för ansökan.

En av sakerna som påverkade det här var att det gick att söka pengar. Extra pengar i kassa om man hade aktuella riktlinjer för bostadsförsörjning /.../ Det var ett väldigt tacksamt exempel för att få politiken att prioritera den typen av frågor. – Båstad

Utöver lagändringen och det statliga anslaget för ökat bostadsbyggande så har även andra anledningar angetts till att arbetet med bostadsförsörjningen har fått uppmärksamhet. I några kommuner där tjänstemännen har fått uppdrag från politikerna, har inte tyngdpunkten legat på bostadsförsörjningen, men den har ingått som en del av ett större projekt för ökat bostadsbyggande. I en kommun kom hemlöshet upp på agendan i samband med en statlig utredning. Detta gjorde

¹⁵⁵ Se avsnitt 2.1.3 Statsbidrag för ökat bostadsbyggande

politikerna uppmärksamma på frågan vilket resulterade i ett uppdrag till tjänstemännen.

Hemlöshet var kanske inte den mest brinnande frågan här, men det var det som triggade igång diskussionen. Som gjorde att det blev ett bostadsförsörjningsprogram. – Höör

Vi skulle samla alla dokument som hade med detta att göra i ett dokument och målsättningen var att vi skulle öka bostadsbyggandet och bli tydligare gentemot marknadens aktörer och mot oss själva, hur vi såg på utbyggnaden i kommunen. Sen passade det bra att ta med riktlinjer för kommunala markanvisningar och exploateringsavtal och samtidigt se till att klara lagkrav kring bostadsförsörjningsansvaret, så vi smällde ihop alla i ett. – Lund

Kommunerna och dess organisation arbetar på olika sätt för att lyfta bostadsförsörjningsansvaret till agendan. Om det är på tjänstemännens eller på politikernas initiativ varierar mellan kommunerna. I intervjun med Höör sades att uppdraget om att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning kommit som motion i kommunfullmäktige. Detta betydde att tjänstemännen inte var särskilt insatta i uppdraget när det delegerades vilket i sin tur ledde till en längre process än vad det skulle varit om uppdraget först beretts i förvaltningen och därefter lyfts till politiken.

Förra gången det kom ett uppdrag om bostadsförsörjningsprogram så kom det efter en motion från fullmäktige. /.../ frågan inte var förberedd i förvaltningen så det tog lite tid att komma igång. /.../ om vi ber om ett uppdrag så är det bättre förberett och tydligare vad man ska ha det till än när det kommer som en motion, det är min bild. – Höör

Sammanfattning 6.3.1

Om arbetet med riktlinjerna för bostadsförsörjning är initierat på tjänstemännens eller på politikernas initiativ varierar mellan kommunerna. Det statliga anslaget upplevs som en motivation för politikerna att lyfta frågan om bostadsförsörjning. Som tidigare nämnts har inte regeringens möjlighet att förelägga kommunerna att anta nya riktlinjer ansetts vara ett hot som påverkat beslutet att ta fram riktlinjer.

6.3.2 Inverkan på arbetet med bostadsförsörjningen

Vår iakttagelse är också att kommunerna är ganska olika, de har olika organisation, politisk styrning, kultur och förutsättningar. Det är olika tradition mellan allmännyttans roll och hur mycket privata fastighetsägare man har /.../ Även om de ligger intill varandra så kan de vara väldigt olika så då har vi prioriterat att träffa dem var för sig. /.../ ett värde att de träffas mellan förvaltningarna i kommunerna. Det är lättare att få till när man bara har en kommun. – Länsstyrelsen Skåne

Kommunernas organisationer skiljer sig i storlek och uppbyggnad vilket bidrar till att arbetet med planeringen av bostadsförsörjningen ser olika ut. Som framgår av bilaga 2 är de intervjuade tjänstepersonerna från avdelningar eller förvaltningar med olika benämning och ansvarsområden. I de kommuner där arbetet med bostadsförsörjning är etablerat finns i vissa fall etablerade organisationer som arbetar med riktlinjerna som en ständigt rullande process. I andra kommuner är det endast en tjänsteman som arbetar aktivt med frågan. Intervjuerna har gett en bild av att arbetet med planering av bostadsförsörjning har skett mer eller mindre förvaltningsövergripande. I de kommuner där det skett ett förvaltningsövergripande arbete har detta upplevts som något positivt då bostadsförsörjningen berör många områden och inte minst har sociala aspekter. Även tillväxtarbete och infrastruktur är tätt sammankopplade med utvecklingen av bostäder. I de kommuner där arbetet med att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning har lagts på en enskild tjänsteman har det upplevts svårt att förankra syftet med arbetet inom hela kommunen.

Det har visat sig att det finns ett behov av forum att kunna prata om bostadsfrågan förvaltningsövergripande. – Eslöv

Det är en tjänstemannagrupp med delar från hela den kommunala förvaltningen. /.../ genom detta utskott så finns klart bättre förutsättningar att behandla exploatering och bostadsförsörjningsfrågor för närvarande. – Svedala

Det var ingen projektgrupp eller något sådant. Det var diskussioner med de som har något med det att göra. – Trelleborg

En faktor som bör beaktas är storleken på kommunens organisation och arbetsfördelningen mellan dess tjänstemän. I intervjuerna har det framgått att arbetsuppgifter i de mindre kommunerna har en tendens att bli personbundna, vilket medför problematik när det är rotation på tjänstemän i branschen. Detta nämns av kommunala tjänstemän, men också i intervjuerna med Länsstyrelsen Skåne och Region Skåne. En nyanserad bild av kommunernas inställning till den egna organisationen ges i följande uttalanden.

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Det haltar lite och det är den lilla organisationens svaghet – att det haltar lite på olika verksamhetsområden. – Båstad

Det var aldrig frågan om någon delegering när den nya lagstiftningen kom utan när jag fick information om den gick jag igenom lagtexten och vad SKL skrev om den och så hade jag det som underlag när jag gjorde en revidering. – Svedala

Vi får gå mjukt fram och informera om dels att det är ett lagkrav och dels att det är ett bra instrument för oss att hålla någon slags riktning, mål på vår bostadsförsörjning. /.../ Jag hoppas lite på att man sätter ett mål för vi är en ganska liten kommun och en ganska liten organisation och vi har jättestor projekt i Kronetorp /.../ Därför hade det varit bra om politikerna funderade lite över det innan man säger ja till allt, att vi ska kunna klara av det också. – Burlöv

Socialtjänstlagens inverkan

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar regleras bland annat av socialtjänstlagen.¹⁵⁶ Endast ett fåtal kommuner har angett att socialtjänsten har varit inblandade i framtagandet av riktlinjer för bostadsförsörjning. Majoriteten av de intervjuade kommunerna har däremot nämnt socialtjänstens inblandning i besvarandet av BME:n där förvaltningen har en egen del som bland annat gäller antalet utställda sociala bostadskontrakt. Det har upplevts positivt i de kommuner där socialtjänsten varit inblandade i arbetet med bostadsförsörjningen då de sitter på kunskap som saknas i de tekniska förvaltningarna.

Det har varit helt naturligt att ha en ganska tight dialog med socialförvaltningen. – Höganäs

Så att just socialtjänsten har lite för lite information i vårt bostadsförsörjningsprogram. – Båstad

Politikens inverkan

Olikheterna i kommunernas organisationer kanske uttrycker kommunernas individualitet bäst. Kommunens organisation är komplex och individuell och vi har upplevt att det kan vara svårt för utomstående att förstå hur organisationen fungerar samt om ansvaret i olika frågor vilar på tjänstemän eller politiker. Detta kan medföra problem mellan kommunen och dess medborgare vilket beskrivs i följande citat.

¹⁵⁶ Se avsnitt 2.3

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Man vet inte skillnad på kommunalråd och kommunchef för den kunskapen har du inte fått i skolan. – Årjäng

Om och i vilken utsträckning politiker är inblandade i arbetet med bostadsförsörjningen beror på hur förankring, intresse och politiska värderingar ser ut i den enskilda kommunen. Det som tagits upp i intervjuerna är bland annat synen på kommunens roll gentemot marknaden, hur tjänstemännen har relation till och ser på detta samt hur de upplever politikernas perspektiv. Tjänstemännens och politikernas olika roller i kommunens arbete är viktigt att förstå i sammanhanget. I intervjun med Årjängs kommun beskrivs skillnaderna mellan rollerna såhär:

Det tjänstemännen gör är att förbereda ärenden som ska till politiken och sen ska de besluta, gör det eller gör det inte och sen ska du verkställa. Det är din roll hela tiden som tjänsteman att jobba så, vad jag tycker är helt oväsentligt. – Årjäng

Samtidigt har tjänstemännen också ett ansvar att informera och underrätta politikerna om hur olika processer fungerar. I många av studiens medverkande kommuner är det fritidspolitiker utan omfattande sakkunskap som sitter i nämnderna. I en av intervjuerna kommenterar respondenten att politikerna måste informeras om att det är kommunen och inte marknaden som har helhetsperspektivet för att bestämma hur kommunen ska utvecklas. I flera andra intervjuer har det nämnts att det är viktigt att politiken bestämmer inriktning i olika frågor så att arbetet kan formas efter detta. I många fall handlar det om att tjänstemännen ska kunna motivera och försvara det arbete, de prioriteringar och den planering som utförs. Följande uttalanden handlar om politikens inriktningar för att komma vidare i arbetet med bostadsförsörjningen.

Kommunen har haft befolkningsmål sedan 2011 om 50 000 invånare till 2025 /.../ Det har haft sin betydelse för då krävs det 3500, 4000 bostäder på de här åren /.../ vi tjänstemän kan peka på att detta görs i ambitionen att det ska bli så. – Trelleborg

Ska vi rulla ut fler villamattor, ska vi rulla ut flerbostäder eller vad är det vi ska göra? – Kristianstad

Politikens inblandning är jätteviktig och ganska komplex. Vi har ganska så höga och hårda krav på våra politiker. De är ju vanliga människor och så ska de ha någon form av samhällskunskap som vi kräver av dem som de faktiskt inte har och det är orimligt att kräva av dem./.../ Den politiska gången är viktigare än vad man kan tänka sig och det skiljer jättemycket mellan olika kommuner.

– Båstad

Politikens uppgift är på såväl på nationell som på lokal nivå att bestämma inriktningen för hur landet och kommunen ska utvecklas genom målstyrning.

Länsstyrelsens uppgift är att vara genomförandeorganisation för de nationella målen i länet. Den kommunala politiken ska anpassas efter de nationella mål och styrdokument som finns och det är de kommunala tjänstemännens uppgift att tolka och implementera de lokala mål och styrdokument som bestäms av politiken.¹⁵⁷

Politikerna styr, inte tjänstemännen. Konkretiseringen av politikens målformuleringar ligger på tjänstemännen. – Landskrona

Målarbetet är också individuellt i kommunerna. I intervjuerna har frågan ställts om hur delaktig politikerna och oppositionen varit vid arbetet med framtagandet av riktlinjer för bostadsförsörjningen. Hur kommunerna har svarat på denna fråga visar på att politisk inblandning värderas olika i kommunerna. I några kommuner menar respondenterna att antagna styrdokument som rör kommunens utveckling har använts i arbetet och att förankringen politiskt finns på så sätt. I andra kommuner har dialogen med politikerna varit mer kontinuerlig. I Kristianstad finns en politisk arbetsgrupp för planering av bostadsförsörjning, vilken beskrivs i positiva termer.

Det finns redan en hel del riktlinjer för hur kommunen ska arbeta med bostäder såsom politiska inriktningar som även är inarbetade i dokumentet. – Landskrona

För det är fokus på de här riktlinjerna från politikens sida och det tror jag är just för att de var med och tog fram det, i den här politiska arbetsgruppen. Jag tror att politiken känner sig ganska delaktig faktiskt. – Kristianstad

Allmännyttans inverkan

De allmännyttiga bostadsbolagen ökar kommunernas möjlighet att agera vid brist på bostäder eller i samband med utvecklingen av bostadsområden. Genom ägardirektiven regleras allmännyttans mål och arbetsuppgifter.¹⁵⁸ Hur inblandade allmännyttan är i kommunernas planering för bostadsförsörjning har beskrivits olika i intervjuerna. I vissa fall utgör allmännyttan en del av en beställargrupp. Några kommuner har angett att samarbetet med allmännyttan i frågan har varit mycket bra där dialog har hållits kontinuerligt.

De har deltagit i hela processen, vi hade några inledande möten med dem för att se vilka behov som fanns. Det kommunala bostadsbolaget har fått nya politiska direktiv för hur de ska arbeta och hur detta skulle kunna spelas in på riktlinjerna för bostadsförsörjning. – Landskrona

¹⁵⁷ Se avsnitt 2.1

¹⁵⁸ Se avsnitt 2.3.2 Allmännyttiga bostadsbolag

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

De har vi haft återkommande avstämningsmöten med. Jag tror att vi har en väldigt bra dialog och ett väldigt bra samarbete med dem. Så jag skulle säga att de har varit väldigt involverade i processen. – Helsingborg

I andra kommuner sker samarbetet och kontakten med allmännyttan främst när handlingen skickas ut på remiss. Många kommuner nämner att mycket samarbete sker genom underhandskontakter vilket innebär att samarbetet sker genom tjänstemännens personliga kontakter med tjänstemän hos allmännyttan. När allmännyttan diskuteras får olikheterna mellan kommunernas bostadsbolag inte glömmas bort. Omfattning på bestånd, ägardirektiv och relationer med kommunerna spelar stor roll för hur involverade respektive inte involverade organisationerna är i varandras verksamheter. Nedan kommenterar två kommuner samarbetet med allmännyttan i samband med framtagandet av riktlinjerna.

De har egentligen inte varit involverade. Vi pratade med dem, men de hade egentligen inget intresse av de här frågorna, trots att de jobbar med bostäder. För lite samarbete med dem. /.../ De hade för lite inflytande på själva programmet, men det fanns heller inget intresse – det var en kombination där. – Båstad

De har inte deltagit aktivt i framtagandet. Jag har kunnat ställa vissa frågor till en som jobbar på allmännyttan, annars har de mest fått det på remiss. – Kristianstad

Lunds Kommuns Fastighets AB, som är ett av de intervjuade bostadsbolagen, har varit med i arbetet till viss del, men menar att samarbetet kunde skett i större omfattning. Allmännyttan är ett av kommunens verktyg för att förverkliga sina bostadspolitiska mål och deras medverkande i arbetet med riktlinjerna skulle kunna innebära en mer verksamhetsnära utveckling.

En del av våra synpunkter har tillgodosetts, men vi skulle kunnat vara mer delaktiga i det arbetet för det är jätteviktigt för oss. – Lunds Kommuns Fastighets AB

Länsstyrelsens inverkan

Vid intervjuerna har kommunerna fått ange i vilket skede i arbetet med framtagandet av riktlinjerna som kontakten med länsstyrelsen har tagits. Majoriteten av kommunerna har svarat att denna kontakt främst varit formell och därför skett i remisskedet. Länsstyrelsen har fått handlingen med riktlinjer för bostadsförsörjning på remiss och då kommit med sitt utlåtande. Några kommuner har inte haft kontakt med länsstyrelsen alls i denna fråga och andra anger att kontakten varit kontinuerlig, vilket framgår av följande två uttalanden.

Vi har det i ÖP-sammanhang och då har vi pratat om riktlinjerna också litegrann. Men i övrigt har vi kanske inte haft så mycket kontakt med länsstyrelsen den här gången. – Malmö

Vi har haft ett arbete hela tiden med Länsstyrelsen. – Kristianstad

Vad kommunerna förväntar sig av Länsstyrelsen i processen skiljer sig också. De flesta intervjuade kommuner är generellt nöjda med Länsstyrelsen Skånes arbete i frågan. Det har upplevts att alla kommuner inte riktigt vet vad som ska förväntas av Länsstyrelsens arbete. En del kommuner menar att det är upp till den egna kommunen att ta ansvar för att bostadsförsörjningen fungerar, att det är ett självändamål för kommunerna och inte något som ska göras på grund av att det är lagreglerat. Flera kommuner anger att Länsstyrelsen Skåne står för bra information och är duktiga på att bjuda in till seminarium. Andra har angett att informationen kring exempelvis nationellt målarbete kan bli tydligare och övrig rådgivning gällande lagstiftningen kan bli mer specifik.

De ger ganska mycket generella regler, inte så mycket för den specifika kommunen, utan mer generellt - läs i den här lagen. Och där skulle man som kommun kanske önska mer specifik vägledning. – Kristianstad

Det är någonstans också kommunens eget ansvar att se till att det här fungerar. Det är ett intresse att få in skattekraft i form av nytt folk och så är det väldigt olika förutsättningar i olika kommuner. – Båstad

Sammanfattning 6.3.2

Kommunernas organisationer påverkar hur arbetet och planeringen med bostadsförsörjningen ser ut. Många kommuner menar att riktlinjerna för bostadsförsörjning har skett i någon form av förvaltningsövergripande arbete. Hur stor inverkan aktörer såsom socialförvaltning, politiken, allmännyttan och länsstyrelsen har på arbetet beror också på de organisatoriska förhållandena.

6.3.3 Uppföljning av riktlinjer

Kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara aktuella och bör uppdateras vid förändrade förutsättningar.¹⁵⁹ Hur kommunerna följer upp sina riktlinjer är olika beroende på kommunens organisation och resurser. Många kommuner anser att uppföljningen behöver vara en löpande process för att förändringarna ska kunna beaktas. I två av studiens kommuner följs riktlinjerna upp årligen.

¹⁵⁹ Se avsnitt 5.2.5

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Vi har vissa gemensamma forum varje år där vi också följer upp bostadsmarknadsenkäten /.../ Inte bara kopplat till antal utan också vilken typ av bostäder vi bygger. – Helsingborg

Vi har kontinuerlig koll på hur många projekt vi har och hur många bostäder som det antas generera och i sin tur vilken befolkningsförändring det kan leda till. – Vellinge

Här skiljer det sig mellan kommunerna vad som hinner hända på fyra år. I vissa kommuner förändras förutsättningarna medan det i andra inte händer något alls. En kommun som är i färd att revidera sina riktlinjer har infört mål med följande uppföljningsdel för att underlätta uppföljningen. I de mindre kommunerna där det endast är ett fåtal tjänstemän som arbetar med bostadsförsörjningsfrågan är det en fråga om resurser och det kan vara svårt att följa upp riktlinjerna i den mån det är meningen från lagen sett. Kommunerna nämner att de är medvetna om bristerna på uppföljning och kommenterar detta i följande citat.

Tyvärr är det lite så, eftersom vi är lite små, det är bara jag som jobbar med planeringen. Man har inte riktigt tid eller kraft att ha den här löpande planeringen, att uppdatera alla planer. – Klippan

I många kommuner händer ingenting på fyra år, varför ska man då göra en ny? Det är liksom bara en kostnad för småkommuner. – Båstad

Det finns en självmedvetenhet hos de intervjuade tjänstemännen på kommunerna och det är flera som fått bristen på uppföljning som kommentar i remissutlåtande från länsstyrelsen. I samband med detta blir det återigen tydligt att syftet med att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning inte är förankrat i alla kommuner och att somliga ser det mer som ett tvång än som en vinning att planera enligt rådande lagstiftning.

Det var bland den tyngre kritiken som kom i samrådsskedet, jag tror det var länsstyrelsen som anmärkte på det att det inte fanns något uttalat program för uppföljningen eller genomförande av det. Det är en svaghet, absolut. – Klippan

Sammanfattning 6.3.3

Syftet med uppföljningen av riktlinjerna för bostadsförsörjning är att de ska vara aktuella, dels för att kunna utgöra ett underlag till översiktsplanen, dels för att visa om mål och strategier eftersträvas och uppnås. Kommunerna har olika förutsättningar att arbeta med uppföljningen vilket i vissa fall medför att uppföljningen utebli.

6.4 De kommunala verktygen

I kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning ska kommunen framföra sina intentioner för det befintliga bostadsbeståndet samt för planerade nybyggda områden. De verktyg som främst diskuteras är planmonopolet, strategisk markanvändning, de allmännyttiga bostadsbolagen, men också bostadsförmedling och hyresgarantier tillhör kategorin. Hur kommunerna ser på och använder sina kommunala verktyg beror på konjunktur, inomkommunala traditioner och politisk inriktning. Vilket verktyg som anses starkast i kommunerna beror på den individuella organisationens uppfattning. En kombination av planmonopol, strategisk markanvändning och allmännytta är i de flesta tillfrågade kommuner det som anses nödvändigt för att kunna arbeta med sitt bostadsförsörjningsansvar. Även andra verktyg har påtalats som viktiga och ett av dem som återkommer i många intervjuer är samverkan med privata aktörer. Följande citat visar hur två olika kommuner har kommenterat arbetet och förhållandet till verktygen.

Med allmännyttan spelar inte konjunkturen så stor roll, därför är den stark. Vi måste ha planprocesser för att det överhuvudtaget ska kunna byggas något så den är nästan starkast. I och med att vi måste komma åt bostäder själva är det egna markinnehavet jätteviktigt. – Lund

Vi tittade på vad vi har för behov och vad vi har för verktyglådor, hur kan vi bredda hur kommunen jobbar. /.../ Det har tagits ställningstagande i riktlinjerna, vilka luckor som finns och att det behövs en markpolicy, det är en utav åtgärderna, att ta fram det. – Eslöv

6.4.1 Planberedskap

Det räcker inte att ha en plan, det blir inga bostäder bara för att det finns en plan. – Landskrona

Kommunen har planmonopol vilket innebär att det endast är kommunen som har befogenhet att anta eller ändra planer.¹⁶⁰ Bland de intervjuade kommunerna har nästan alla angett att de jobbar för att ha planberedskap. Detta innebär att det ska finnas detaljplaner när byggherrar vill bygga. Det är marknaden som bygger och det kommunen kan göra är att tillhandahålla planer som godkänner den byggnation som det finns behov av eller efterfrågas. När och var byggherrar och exploatörer väljer att bygga styrs mycket av konjunktur. Citaten stärker tesen om att planberedskapen är viktig för att kommunerna ska kunna använda planmonopolet som verktyg för att nå uppsatta mål.

¹⁶⁰ Se avsnitt 2.3.2 *Planmonopol*

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

En sak är hur vi jobbar i linjearbetet och där har en tydlig strategi varit att vi har haft många detaljplaner framme så att det ska vara möjligt att sätta igång bostadsbyggandet när konjunkturen medger det, vi är beredda liksom, när marknaden vill. – Malmö

Planmonopolet är ett viktigt verktyg, att vi som kommun bestämmer vad som ska bli och när det ska bli. – Båstad

Det starkaste verktyget är detaljplanen som skapar byggrätter. – Svedala

Några av de intervjuade kommunerna och även Region Skåne har nämnt en diskussion om att marknaden inte har ansett att kommunerna har tillräckligt god planberedskap. Dessa kommuner menar att planer inte saknas utan att det istället råder brist på intresse från marknaden. I synnerhet är detta ett problem som främst upplevs i de mindre kommunerna. Inställningen i dessa kommuner får ändå anses vara ödmjuk då detaljplanerna hos många av kommunerna ses som en färskvara. Alternativ ses över för hur planberedskapen ska kunna vara hög samtidigt som det som står i dessa ska kunna passa mer än en exploatör. Nedan kommenteras diskussionen angående kommunernas planberedskap.

/.../ då gjorde länsstyrelsen en undersökning där det visar sig att i stort sett alla kommuner hade en planberedskap /.../ så det är egentligen inte det heller som är problemet. Möjligtvis är detaljplanen en färskvara. – Burlöv

Jag kan säga att det finns många färdiga detaljplaner, sen är de ofta väldigt mycket färskvara och knutna till en exploatör och då är den svår att ändra. Du har inte samma marknad över hela Skåne heller. – Region Skåne

Nästan samtliga intervjuade kommuner vill öka sitt bostadsbyggande och alla får anses ha en positiv inställning till att förenkla och skynda på planprocessen när en exploatör önskar bygga. Många av kommunerna har därför nämnt att mer öppna och flexibla detaljplaner ses över som alternativt alternativt att kommunerna redan arbetar med det. Citaten presenterar två kommuners inställning till att möta byggherrarnas behov genom att se över arbetet i detaljplaneringen.

Det värsta som kan hända är när du får en byggherre som vill bygga säs tvåvånings-radhus och detaljplanen tyvärr endast medger en våning. – Örkeljunga

Vi ligger steget efter. Vi vill tillgodose det som efterfrågas nu och ser vi att detta område inte är färdigbyggt kan vi ändra detaljplanen /.../ Så blir det en snabb process. – Höör

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Antingen får man göra superflexibelt och bara sätta ett B och exploateringsgrad /.../ eller får man bestämma sig. Det är dumt att hålla på i mellanläget, det blir meckigt. – Höör

I intervjun med Burlövs kommun lyfts att det i deras kommun och i andra mindre kommuner kan vara viktigt att fokusera på en detaljplan åt gången. Anledningen till detta är bland annat den lilla kommunens brist på resurser, men också det faktum att två liknande detaljplaner kan konkurrera med varandra och resultera i att ingen plan blir värd att genomföra när det totala intresset delas på två. Tjänstemannen på Burlövs kommun kommenterar detta med följande uttalande.

Det är också så att planer konkurrerar med varandra. Har vi två detaljplaner med liknande bostäder och vi får hälften sökande till ena och hälften till andra så startar de inte eftersom de har för få sökanden. Det är bra att fokusera. – Burlöv

I några kommuner upplevs att en uppgradering i detaljplaneringen har skett främst under de senaste åren. Kommuner som i lågkonjunktur inte haft någon efterfrågan från marknaden har nu när det råder högkonjunktur fått uppvaktning från investerare vilket tvingat dem att se över planeringen. Vikten av planering har blivit tydligare för vissa kommuner när det ska byggas mycket samtidigt. Citaten nedan tyder på detta.

Vi försöker planera mycket mer nu än man gjorde för fem år sedan. – Årjäng

Det har blivit ett helt annat fokus på utbyggnadsområden här. Planavdelning har gått från en till tio planarkitekter på tio år så det har blivit en annan syn på det, en uppgradering. – Trelleborg

Områden utpekade i översiktsplanen ska prioriteras och ha god planberedskap. Det har vi haft och har fortfarande och det är tack vare det som vi ändå har lyckats få igång ny bebyggelse som pågår just nu. – Klippan

Sammanfattning 6.4.1

Efter intervjuerna med kommunerna har den generella uppfattningen blivit att samtliga kommuner arbetar mycket med planberedskapen och inser vikten av att vara tillmötesgående mot marknaden. Det krävs ett samspel med marknaden och en fokusering i detaljplaneringen.

6.4.2 Strategiskt markanvändning

Strategisk markanvändning är ett annat av verktygen som kommunerna kan använda för att planera och påverka bostadsbyggandet.¹⁶¹ Detta förutsätter dock att kommunen har en väl förankrad markpolitik som genomsyrar förhandlingarna med exploatörer. Huruvida kommunerna har antagna riktlinjer för exploateringsavtal och markanvisningar varierar, men majoriteten av respondenterna anger att det finns ett behov av att veta vad kommunen har för strategi angående sin markanvändning. Alla kommuner arbetar inte med markanvisningar och behöver då inte anta några riktlinjer för förfarandet angående dessa, men det finns andra saker att ta ställning till. Varken Eslöv eller Båstad kommun har någon uttalad strategisk markanvändning, men ser ett behov av detta framöver.

Eslöv har ett ganska stort markinnehav, men vad tycker politiken om det? /.../ Bör kommunen vara på hugget? Anser vi att det skapas bostäder genom att äga mark och ha stor rådighet eller bör vi släppa fram marknaden? – Eslöv

Vi har inget dokument som visar på markpolitiken, men det finns ett behov för det. /.../ Alla kustkommuner har problemet att marken som ligger nära kusten är väldigt, väldigt dyr. /.../ på åsen så är det betydligt billigare mark och där har vi reserver, men vi har inte riktigt samma tryck för att vilja bosätta sig där. – Båstad

Kommunen styr lättare användningen av den mark som de själva äger vilket, som några kommuner har nämnt, är en fördel när ett nytt område ska exploateras. En fråga som kommunen i sammanhanget bör ta ställning till är huruvida kommunen ska förvärva eller sälja mark. Som Vellinge kommun kommenterar nedan är ett kommunalt markinnehav ett sätt att reglera byggnationen i kommunen efter marknadsförutsättningarna. Lunds kommun kommenterar problematiken när kommunen inte äger mark i ett exploateringsområde.

Det handlar om att initiera planarbetet där kommunen äger mark. /.../ Det används som en buffert, så om vi känner att vi behöver bygga mer kan vi satsa mer på våra egna projekt /.../ och känner vi att vi behöver bygga mindre kan vi dra i handbromsen i de projekten. – Vellinge

I områden med många olika markägare är det jättesvårt att få ihop pusslet om inte kommunen också äger mark, det är ingen som vill släppa till. – Lund

Flera kommuner nämner markinköp som en del av strategierna för ökat bostadsbyggande och en förbättrad samhällsutveckling. Samtliga av de intervjuade

¹⁶¹ Se avsnitt 2.3.2 *Strategisk markanvändning*

kommunerna strävar efter blandad bebyggelse vilket bland annat innebär blandade upplåtelseformer. Äger kommunen mark i ett område har de större möjlighet att påverka hur stora andelar hyres-, ägande- och bostadsrätter som ska byggas. Förtätning är en annan strategi som många av studiens kommuner anger i både intervjuer och sina riktlinjer för bostadsförsörjning. Även i denna strategi behövs ett politiskt ställningstagande för hur marken ska användas. En av de kommuner som har en mer etablerad markpolitik är Helsingborgs stad vilket framgår av nedanstående citat.

Mark vi inte äger har vi inte så stor rådighet över. Förvalta den mark vi äger på ett smart sätt, men också jobba med markinköp så vi kan påverka utvecklingen i vissa områden. – Helsingborg

I Ängelholms kommun upplevs det som en trend att byggherrar och exploatörer föredrar att kommunen äger mark och att de istället för att äga marken själva får den markanvisad till sig. Marknaden har sålt sin mark till kommunen för att slippa ta risk i detaljplaneskedet. Kommunen med sitt helhetsperspektiv får möjlighet att markanvisa det de önskar. I intervjun kommenterar kommunen saken såhär:

Nu tycker de här bolagen att det är enklare om kommunen sköter det här med planering av markförsörjning och lämnar ut markanvisningar istället. /.../ det är kanske en anpassning till hur det är i andra kommuner /.../ Bolagen vill inte tynga sina bokslut med en massa mark som inte ger någon avkastning. – Ängelholm

Sammanfattning 6.4.2

Oavsett hur mycket kommunerna har arbetat med strategiskt markanvändning tidigare, är detta nu något som samtliga anser är viktigt för att kunna styra kommunens bostadsutveckling. Det krävs politiska ställningstagande för hur detta ska skötas i kommunerna. En trendspaning är att fler kommuner eftersträvar en mer strategisk markanvändning.

6.4.3 Allmännyttan

Allmännyttan utgör ett verktyg för kommunernas långsiktiga planering för bostadsförsörjningen och ökar kommunernas chans att agera vid brist på bostäder. Hur starkt detta instrument blir för kommunen beror på dess bostadsmarknad och vilken ambitionsnivå kommunen uttrycker i sina ägardirektiv.¹⁶²

Politiken i Landskrona har tagit fram nya direktiv för allmännyttan. Politiken är väldigt engagerad i det allmännyttiga bolaget. – Landskrona

¹⁶² Se avsnitt 2.3.2 Allmännyttan

För att allmännyttan ska kunna bygga bostäder krävs det att kommunen ger förutsättningar till det. Om kommunens ägardirektiv till allmännyttan anger ett visst antal bostäder måste de även ge förutsättningar för att detta ska vara genomförbart. Det är också viktigt att kommunen är flexibla i synen på gällande detaljplaner så att allmännyttan kan få igenom de lösningar som krävs. I Höör byggs exempelvis flerbostadshus för enpersonshushåll på villatomter.

Och ska vi kunna bygga 250-300 per år så måste vi ha mark och detaljplaner. Så det blir väldigt viktigt att vi får markanvisningar från kommunens sida, men sen är vi själva också aktiva och är ute och köper mark och så jobbar vi mycket med förtätningar på egen mark. – Lunds Kommuns Fastighets AB

Det är de som skakar fram bostäder till nyanlända /.../ På villatomter bygger man ett hus som innehåller fyra ettor med sovloft som passar för ungdomar, en person. De bygger lägenheter kontinuerligt. – Höör

Allbolagen trädde i kraft 2011 och har påverkat hur kommunen kan använda sitt bostadsbolag.¹⁶³ Årjängs bostadsbolag brottas med konflikten att väga samhällsnyttan mot affärsmässigheten och uttrycker sig nedan. Flera kommuner ser skillnad på allmännyttans roll efter allbolagens ikraftträdande.

Sen är vi ett allmännyttigt bostadsbolag och har den saken att tänka på, det vill säga "bostäder åt alla", det är viktigt för oss att förhålla oss till det. Samtidigt som vi ska vara ett aktiebolag och tjäna pengar. – Årjängs Bostads AB

Vi behöver inte ha igen alla pengar i en investering på fem år, utan vi kanske kan se det på längre sikt /.../ Den ekonomiska affärsmässigheten bygger på att vi har en marknadsmässig kalkylränta när vi räknar på våra projekt. – Lunds Kommuns Fastighets AB

Allmännyttan har ingen suverän roll som den hade innan. De agerar som nästan vilket bolag som helst. Ibland kan man undra vilken roll ett sådant bolag har/.../ det är kommunen som är ägare, det är den enda roll som har betydelse i sammanhanget. – Ängelholm

Vissa projekt som ges genom ägardirektiven anser inte bostadsbolagen vara affärsmässiga. Vidare i intervjun med Årjängs bostadsbolag framgår att de har problem med affärsmässigheten och att bygga nytt då detta blir en direkt förlust i

¹⁶³ Se avsnitt 3.4

bolaget. Bostadsbolaget ser dock att allbolagen har stärkt möjligheten att motivera för kommunen varför vissa projekt inte är möjliga att genomföra. Även Trelleborg uttrycker konflikten mellan de kommunala politiska ägardirektiven och det allmännyttiga bostadsbolaget.

Vi har lite mer makt att kunna säga nej till saker som vi kunde tvingas på förut. /.../ Vi kan säga att det inte kan göra så mot oss för det är inte affärsmässigt riktigt, så lite mer argument har vi där. – Årjängs Bostads AB

Man vill att de ska bygga mer, det är den konflikt här är. ”De borde bygga mer”, säger vissa politiker och då säger Trelleborgshem ”att då måste vi sälja av en del av beståndet”. ”Det får ni inte”, säger politiken. – Trelleborg

I många av de kommuner med mycket landsbygd är allmännyttan en av få som bygger. Örkelljunga och Båstad är några av kommunerna som uttrycker vikten av sin allmännytta för att få fram bostäder utanför tätorten. Örkelljunga är en kommun som har haft problem med att få byggherrar att bygga i kommunen, framförallt på de mindre orterna. Här har allbolagen och den så kallade affärsmässigheten försvårat situationen ytterligare. Kommunen har använt sina ägardirektiv för att få till byggnation på de mindre orterna. Även om det handlar om totalt tolv lägenheter i två mindre orter så har bostadsbolagets inställning till detta varit negativ. För kommunen är det en politisk fråga att bygga även utanför huvudorten för att hela kommunen ska kunna leva.

När vi pratar landsbygd så ska vi också mena att vi ska våga bygga där ute. De har fått ett ägardirektiv att de ska bygga där ute i småorterna och där är vi inte på ”speaking terms” så kan jag säga. De vill inte, de säger att det här inte är affärsmässigt /.../ Om inte allmännyttan bygger där, vem i hela fridens namn ska då bygga där, ingen. – Örkelljunga

De har möjlighet att bygga på mindre orter där andra inte vill. Sen har de också avkastningskrav och en lagstiftning som de måste följa. Och hur man väljer att tolka den kan också vara ett problem. – Båstad

I kommuner där många privata aktörer är verksamma har inte allmännyttan den primära roll de ofta har, att bygga och tillhandahålla hyresrätter till alla kommunens invånare. Ängelholm har inte varit beroende av det kommunala bostadsbolagets förmåga att producera hyresrätter på grund av att kommunen haft många privata aktörer som varit verksamma med att tillhandahålla detta.

Vi har i alla år haft en fungerande bostadsförsörjning på så sätt att vi haft privata bolag som har producerat hyresrätter. Vi har

alltid haft privata bolag som har producerat hyresrätter så vi har varit rätt så gynnande på det sättet. – Ängelholm

Det är marknaden som styr utbudet av bostäder i stor utsträckning. En fördel med allmännyttan är att de inte är beroende av konjunkturen och många kommuner uttrycker att det gör verktyget starkt. I intervjun med Lunds Kommuns Fastighets AB framgår att det är fördelaktigt för allmännyttan att bygga i lågkonjunktur. När många privata aktörer bygger kan kommunen styra allmännyttans produktion genom ägardirektiven.

Med allmännyttan spelar inte konjunkturen så stor roll, därför är den stark. – Lund

För oss är det rätt bra för oss att bygga i lågkonjunktur för då får vi bäst priser. Vi skulle egentligen bygga mest i lågkonjunktur och minst i högkonjunktur för att inte drabbas av de högre priserna. – Lunds Kommuns Fastighets AB

Sammanfattning 6.4.3

Allmännyttan är ett starkt verktyg för kommunen då de är ägare till bostadsbolaget och har möjlighet att styra dess verksamhet genom ägardirektiven. De har möjlighet att bygga där och när den privata marknaden inte gör det. När kommunen ställer sådana krav i ägardirektiven kan detta komma i konflikt med allmännyttans affärsmässighet. Sedan allbolagens ikraftträdande anser många kommuner att allmännyttans roll har förändrats. Vart allmännyttan är på väg är det ingen som vet men det kommer att påverka hur kommunen kan använda verktyget. (Se avsnitt 3.4.1)

6.4.4 Samarbete med privata aktörer

Ett verktyg som inte är officiellt uttalat, utan mer underförstått i kommunerna är samverkan med marknaden. Dialogen med byggherrar, privata fastighetsägare och investerare uttrycks av många kommuner som ett mycket viktigt verktyg för att det ska byggas bostäder i kommunen.

En jätteviktig sak som vi har arbetat med de senaste åren är dialogen med marknaden. Att vi har en bra kommunikation och att vi förstår varandras förutsättningar och villkor och försöker agera utifrån det. – Malmö

Samarbete med entreprenörer är ett jätteviktigt verktyg. – Båstad

Vi har alltid samverkan i olika exploateringsgrupper med exploitörerna för att arbetet ska framskrida under total öppenhet,

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

delaktighet. Det tjänar båda parter mest på. I alla stora projekt finns det samverkan med byggherrar. – Svedala

Uppfattningen som ges vid intervjuerna är att kommunerna vill vara tillmötesgående till de som är villiga att bygga i kommunen. Alla kommuner anger att samarbetet med privata aktörer är gott, men det skiljer sig kommuner emellan hur samarbetena ser ut. Tre av studiens mindre kommuner står för citaten nedan vilka visar på deras inställning till relationen med marknaden.

Vi försöker också vara väldigt ”serviceminded”. Om du kommer och vill bygga ett hus och visar intresse då försöker jag dra ihop en grupp direkt. /.../ Du ska inte behöva springa runt och jaga i huset. Den lilla kommunens fördel, går snabbt att dra ihop ett gäng. – Årjäng

När det gäller planerna nu så har vi inte haft något större intresse från marknaden att bygga, men det senaste året har det verkligen vaknat till./.../ De vill ju passa på nu när det finns en efterfrågan och man vill ju inte vara en stoppkloss. – Klippan

Vi ska se till att planera för nya bostäder och vi ska göra det effektivt och vi ska göra det med trygghet för de som vill investera i kommunen. – Landskrona

Utefter vilken relation kommunen har med sina fastighetsägare och byggherrar varierar arbetssätten och samarbetena. Lunds kommun samarbetar med privata fastighetsägare genom en etablerad bytesmodell som beskrivs nedan. I några av de mindre kommunerna satsas det mycket på mindre, lokalt etablerade byggherrar då dessa kan se tillräckliga vinster i mindre projekt vilket större byggherrar kanske inte alltid gör.

Vi har en bytesmodell, om en fastighetsägare kan erbjuda kommunen att hyra ett visst antal bostäder så är vi beredda att matcha med en ny markanvisning så att de kan bygga lika mycket. – Lund

Här försöker vi hitta en annan typ av byggherre, den lilla byggherren som kan bygga färre enheter, men som kan hitta ekonomi i projekt som de stora inte gör. – Båstad

6.4.5 Hyresgarantier och bostadsförmedling

Utöver ovan nämnda verktyg utgör även hyresgarantier och bostadsförmedling hjälpmedel för kommunerna att tillgodose sin bostadsförsörjning.¹⁶⁴ Detta används blygsamt av kommunerna, men en stor andel anger i sina riktlinjer för bostadsförsörjning att möjligheterna för att erbjuda kommunala hyresgarantier ses över. En majoritet av de kommuner som anger att de använder kommunala hyresgarantier har en egen form av hyresgarantier vilka inte är enligt definition för att få det statliga bidraget. I intervjun med Eslövs kommun uttrycks nyttan med hyresgarantier på följande sätt:

Sen är det hyresgarantier, men det är inget verktyg att få fram fler bostäder, men att tillgängliggöra fler. – Eslöv

I Sverige finns inget enhetligt system för att söka bostad. Istället får fastighetsägare och bostadsbolag själva avgöra hur uthyrningsverksamheten ska hanteras. Malmö stad äger Boplats Syd som flera kommunala bostadsbolag och privata fastighetsägare är anslutna till. När det gäller bostadsförmedling så anger majoriteten av kommunerna att detta administreras genom det kommunala bostadsbolaget. Liksom med hyresgarantier är bostadsförmedling något som många kommuner ser över om det saknas i kommunen idag. Vissa kommuner ser över möjligheten att starta bostadsförmedling till fördel för både allmännyttan och andra fastighetsägare i kommunen medan andra kommuner ser över möjligheterna att ansluta sig till befintliga, exempelvis Boplats Syd. Citaten visar på två kommuners arbete med detta.

Vi har ingen bostadsportal som visar på de olika hyresvärdarna som vi har i kommunen. Det är allmännyttan i Kristianstad som har en egen, men där ingår inte Pelle och Kalles bostadsförmedling /.../ så vi tänker att vi ska försöka få fram en gemensam. – Kristianstad

Det var ett beslut i kommunstyrelsens arbetsutskott att man skulle rekommendera fastighetsbolagen i Trelleborg att ansluta sig till Boplats Syd. Jag tror bara det är allmännyttan som har anslutit sig dit. – Trelleborg

Sammanfattning 6.4.4

Syftet med hyresgarantier och bostadsförmedling är att tillgängliggöra fler bostäder för kommunernas invånare.

¹⁶⁴ Se avsnitt 2.3.2 *Kommunal hyresgaranti/Bostadsförmedling*

6.5 Den regionala samordningen

BFL:s förtydligande innebär att kommunerna ska ta hänsyn till nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. De regionala aktörerna som är intervjuade i denna studie är Länsstyrelsen Skåne och Region Skåne. Vad som framgick i intervjuerna med kommunerna är att dessa inte riktigt vet vem som gör vad i frågan om bostadsförsörjning.

De har sina träffar, både Länsstyrelsen och Region Skåne, ibland är det svårt att veta vem som gör vad. – Lund

*Vi har olika roller i det här och allt ansvar ligger på kommunerna. Region Skåne har rollen att göra trafikförsörjningsprogrammet, länstransportplanen och regionala utvecklingsstrategin. Sen har Kommunförbundet sina uppdrag att stödja kommunerna. Sen har vi uppdrag att skriva den regionala bostadsmarknadsanalysen och nu på senare tid flera olika särskilda regeringsuppdrag. Vi har inskrivet att vi ska stödja kommunerna, det står i lagstiftningen kring riktlinjerna. –
Länsstyrelsen Skåne*

6.5.1 Länsstyrelsen Skånes perspektiv

Länsstyrelsen ska verka som regeringens förlängda arm och lämna råd och information vid framtagandet av riktlinjer för bostadsförsörjning. De lämnar sedan remissutlåtande på riktlinjerna.¹⁶⁵ De har också många andra uppdrag som berör kommunernas planering.

*Vi är liksom en myndighet som hanterar massa olika ärenden och en del av de här ärendena har koppling till bostadsfrågan. Översiktsplanen är den tydligaste och där företräder vi staten och statens intressen /.../ där ska alla allmänna intressen vägas samman /.../Bostadsförsörjning är ett allmänt intresse. –
Länsstyrelsen Skåne*

Vi har många roller. – Länsstyrelsen Skåne

Skåne är ett län med många kommuner på en liten yta. Länsstyrelsen har i och med förtydligandet av BFL fått i uppgift att uppmärksamma om samordning mellan kommunerna kring bostadsförsörjningsfrågan krävs.¹⁶⁶ Länsstyrelsen Skåne uttrycker att det är viktigt att kommunerna samverkar och träffas. De har upplevt att det finns ett intresse för fler träffar och att kommunerna inte alltid själva tar initiativ till samarbete kring bostadsförsörjningsfrågan.

¹⁶⁵ Se avsnitt 2.2.3

¹⁶⁶ Se avsnitt 5.2.2

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Det är 33 kommuner på ganska liten yta och de behöver samverka mer för sin egen skull. – Länsstyrelsen Skåne

Det viktiga är att kommunerna träffas. /.../ det är en del kommuner som frågar efter och tycker att vi skulle ta fler initiativ till att kommuner träffas utöver det här. Det är inte alltid självklart att kommunerna av sig själva samarbetar kring bostadsförsörjningsfrågan eftersom det är konkurrens mellan kommunerna. – Länsstyrelsen Skåne

Länsstyrelsen Skåne säger att deras roll blir olika i kommunerna beroende på hur etablerat arbetet med bostadsförsörjning är. Länsstyrelsen gör årliga kommunbesök i samband med sammanställningen av bostadsmarknadsanalysen. Dessa besök är uppskattade av såväl kommunerna som av Länsstyrelsen Skåne. Länsstyrelsen får genom kommunbesöken en överblick av kommunerna och deras likheter/olikheter. I citatet nedan sammanfattas de skånska kommunernas individualitet och det sker också en motivation till varför länsstyrelsen prioriterar att träffa kommunerna var för sig.

Vår iakttagelse är också att kommunerna är ganska olika, de har olika organisation, politisk styrning, kultur och förutsättningar. Det är olika tradition mellan allmännyttans roll och hur mycket privata fastighetsägare man har /.../ Även om de ligger intill varandra så kan det vara väldigt olika så då har vi prioriterat att träffa dem var för sig. /.../ Det finns ett värde att de träffas mellan förvaltningarna i kommunerna. Det är lättare att få till när man bara har en kommun. – Länsstyrelsen Skåne

Länsstyrelsen lyfter i intervjun att deras utökade rådgivande roll mot kommunerna är svår att utvärdera eftersom det inte ingår att få återkoppling på deras remissutlåtande. Länsstyrelsen får i efterhand se i det antagna dokumentet med riktlinjer för bostadsförsörjning huruvida deras åsikter är tillgodosedda. Deras samordnande roll för samarbete mellan kommunerna anger Länsstyrelsen Skåne att de utför genom Skånskt bostadsnätverk och andra seminarium och det är också så det har upplevts från kommunernas håll. Skånskt bostadsnätverk är ett samarbete med Region Skåne och kommunförbundet i syfte att vara en arena för samverkan och kunskapsbyggande för att öka bostadsbyggandet i Skåne.

Det som ändrades var att vi skulle yttra oss över kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning. /.../ Det vi funderar kring nu är, vi yttrar oss och ger synpunkter, men sen får vi aldrig någon återkoppling. – Länsstyrelsen Skåne

Kommunen får värdera om det är tillräckligt eller för lite. Det är inte heller så lätt att veta vad man ska gå på och inte gå på. – Länsstyrelsen Skåne

Den svenska förvaltningsmodellen är utformad på det sätt att kommunerna har makten över planeringen av marken. Det finns ingen styrande planering från regeringen och därmed har länsstyrelserna ett underifrånperspektiv. Något som framgick vid intervjun med Länsstyrelsen Skåne är problematiken med att aktörer inte förstår varandras roller i arbetet med bostadsförsörjningen. Det kan vara en orsak till att det regionala samarbetet kan vara svårt att få till. Det finns en tanke med hur systemet är utformat vilken är viktig att förstå. Länsstyrelsen uttrycker problemet i följande citat.

När man möts och alla inte ens vet var våra uppdrag börjar och slutar och kopplar till något annat så är det svårt. – Länsstyrelsen Skåne

Jag tycker att det finns massa finesser i det här systemet. Dels att vi har möjlighet till medborgarinflytande och dels trögheten som ändå finns, man hinner tänka efter. Det bygger på att vi har kloka politiker och respekt för varandras roller och ansvar och en bra avgränsning mellan förvaltning och politik. Mellan vadet och huret i kommunerna. – Länsstyrelsen Skåne

I grund och botten är det ju kommunerna som sitter på alltihop och de har makten över markanvändningen, Länsstyrelsen har tillsynen och ska ge råd och stöd och tillhandhålla underlag och företrädelser för statens intressen. I min värld ska regionen hålla ihop infrastrukturplaneringen /.../ Vi har ett underifrånperspektiv eftersom vi har lagt så mycket makt hos kommunerna, vi har inte en styrande, planering som kommer uppifrån. – Länsstyrelsen Skåne

Länsstyrelsen Skåne samarbetar med landets andra länsstyrelser när det gäller bostadsförsörjningsfrågan. Den intervjuade tjänstemannen på Länsstyrelsen Skåne har tidigare arbetat i Östergötland som är ett län med färre kommuner och upplever skillnader mellan länen. Med ett mindre antal kommuner är det lättare att samla alla kommuner på samma gång vilket bidrar till att de samlas oftare. De större kommunerna är centrerade i länet vilket medför att de mindre kommunerna kan dra större nytta av städerna i de kommunerna. Den intervjuade tjänstemannen uttrycker situationen i Östergötland i följande citat.

Det gjorde att varje kommun till ytan var större och den absolut största fördelen var att de kunde sitta vid samma bord samtidigt. Det gjorde också att de träffades väldigt mycket mer på ett helt annat sätt än man gör här. – Länsstyrelsen Skåne

Man hade också en, tyckte jag, gemensam bild kring hierarkin hos kommunerna, vad de betydde för varandra. – Länsstyrelsen Skåne

Sammanfattning 6.5.1

Länsstyrelsen har enligt förtydligandet av BFL fått en uttalad roll som samordnande part i arbetet med bostadsförsörjningen. Skåne är ett län med många, små kommuner som konkurrerar om bland annat skattebetalare. Länsstyrelsen anordnar gemensamma träffar och seminarium för kommunerna. Myndigheten anser att det är viktigt att kommunerna träffas och samarbetar för att kunna få nytta av varandra. Ett problem som kan hindra den regionala samordningen är att aktörer inte förstår varandras roller när det kommer till bostadsförsörjningen.

6.5.2 Region Skånes perspektiv

Region Skåne har det regionala utvecklings- och tillväxtansvaret och det är de som upprättar de regionala mål vilka kommunerna ska ta hänsyn till i sina riktlinjer för bostadsförsörjning.¹⁶⁷ De får likt länsstyrelserna göra remissutlåtande till kommunernas riktlinjer, men har ett annat fokus. I intervjun med Region Skåne beskrivs skillnaden på deras roll i förhållande till Länsstyrelsen Skånes angående bostadsförsörjningsfrågan. Det framgår också av intervjun att Region Skåne upplever att uppgifter inte hamnar på deras bord på grund av den politiska ordningen. Detta kommenteras nedan.

Framförallt är vi en utvecklingsaktör på ett annat sätt och har den regionala utvecklingen i fokus. Vi är styrda parlamentarisk, vilket kan vara ett problem för regeringen upptäcker vi. Vi vill ju ha uppgifter /.../ men ibland lägger man det på länsstyrelsen istället /.../ Vi vill ha mer att göra, mer ansvar. – Region Skåne

Det regionala samspelet mellan kommuner är viktigt för att stärka Skånes konkurrenskraft. Region Skåne utvecklar länets utvecklingsstrategi.¹⁶⁸ Ett viktigt delmål för att stärka den regionala utvecklingen är "det flerkärniga Skåne" och i detta arbete krävs ett samlat samarbete mellan de regionala aktörerna för att hela Skåne ska vara med i arbetet. I intervjun med Region Skåne påtalas att samarbetet i Skånskt bostadsnätverk är viktigt och att det inte är frågan om någon konkurrens mellan de regionala aktörerna. Nätverket innefattar inte endast offentliga aktörer utan också marknaden vilket skapar en arena för dialog och kunskapsåterföring angående bostadsförsörjningen.

Vi försöker närma oss den större frågan och har bildat Skånskt Bostadsnätverk tillsammans med Länsstyrelsen Skåne och Kommunförbundet Skåne. /.../ Vi ska inte konkurrera, utan vi måste stärka. – Region Skåne

¹⁶⁷ Se avsnitt 2.2.1 och 2.2.2

¹⁶⁸ Se avsnitt 2.2.2 *Det öppna Skåne 2030* och *Strukturbild för Skåne*

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Om man ser komplexiteten i ett bostadsbyggande så är det en del som är offentliga aktörer, sen är det en marknad med bostadsföretag som jobbar. Det är en väldigt stor del och vi har ett väldigt marknadsanpassat bostadsbyggande i Sverige /.../ I Skånskt Bostadsnätverk har vi försökt göra någon form av arena för det här. – Region Skåne

Med sitt översiktliga perspektiv utläser Region Skåne upplevda trender på den regionala nivån. När det kommer till tidigare nämnd konkurrens mellan kommuner upplevs detta från Region Skånes perspektiv främst mellan länets större kommuner. Vid intervjuerna med kommunerna påtalas främst konkurrensen mellan mindre kommuner angående förmågan att behålla skattebetalare. Det är viktigt att inse vad kommunerna konkurrerar om. Om de mindre kommunerna konkurrerar om invånare, konkurrerar de större kommunerna om exempelvis var huvudkontor ska etableras. Region Skåne säger dock att det är viktigt att stå enad då tillväxt på en ort stärker hela regionen.

Man måste också förstå att ett huvudkontor som inte hamnar i Malmö, hamnar i Osby eller ens Kristianstad för då hamnar det i Stockholm eller Göteborg. Hela Skåne har nytta av att Malmö stärks så man måste förstå vad man konkurrerar om, att man inte kan konkurrera om allt. Vissa saker ger skalfördelar också. – Region Skåne

Det är inte så att alla konkurrerar med alla eller så, men det finns en tydlig konkurrens mellan de stora kommunerna. Helsingborg och Malmö framförallt skulle jag säga. – Region Skåne

Region Skåne framhåller sin relation med kommunerna som god och beskriver detta i följande citat. Som remissinstans agerar de vägledande och anger att de hjälper kommunerna i de fall de frågar efter rådgivning.

Vi ser kommunen som våra främsta kompisar så relationen med dem är väldigt, väldigt viktig. Den är avgörande. – Region Skåne

Vi har alltid en coachande roll, även när vi skriver remissyttrande, det är den ordern vi har från våra politiker. Vi ska hjälpa och utveckla. – Region Skåne

Utöver samarbeten med kommunerna och de regionala aktörerna tar Region Skåne även andra initiativ. Ett sådant samarbete finns exempelvis med Sveriges Byggindustrier SYD i syfte att få mer ekonomisk kraft i diskussionen om bostadsfrågan i Skåne.

Vi började ett samarbete med Sveriges Byggindustrier SYD för att de har lite mer kraft och de har också ett bostadsutskott med alla

de stora företagen. Så genom vårt samarbete kan vi prata direkt med de företagen och då också vad Skåne tillsammans ska försöka få fram. – Region Skåne

Sammanfattning 6.5.2

Region Skåne är parlamentariskt styrt och ansvarar för regionens utvecklingsstrategi. De verkar för att sammankoppla den regionala planeringen med kommunernas planering för att stärka regionens konkurrenskraft. Samarbetet med marknaden anses betydelsefullt för att främja bostadsbyggandet.

6.5.3 Kommunernas perspektiv

BFL beskriver kommunernas skyldighet att planera för bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla kommunens invånare att leva i goda bostäder. Den enskilda kommunen ska enligt lagen samråda med andra kommuner för planeringen av bostäder.¹⁶⁹ Det finns många samarbeten koncentrerade till olika delar av länet, exempelvis MalmöLundregionen, Familjen Helsingborg och 6K. De olika nätverken behandlar bostadsförsörjningsfrågan, men något konkret samarbete i själva bostadsbyggandet har inte uppfattats i intervjuerna. Det har påpekats att samarbete kring bostadsbyggandet inte anses politiskt försvarbart. Tanken på att en kommun inte bygger på grund av att grannkommunen gör det är svår att föreställa sig och hur en sådan kompromiss skulle fungera i praktiken vet ingen av respondenterna i studien. Detta framgår delvis av följande citat.

När det gäller bostadsförsörjning och försörjning i övrigt är kommunerna suveräna i att göra på sitt egna sätt och där samarbetar man inte med sin grannkommun, det är bara så. – Ängelholm

Jag har svårt att se hur det skulle gå till när man samarbetar kring bostadsförsörjningen. Att man i så fall tänker, vi behöver inte titta så mycket på hyreslägenheter för det tillgodoser Klippan. Jag har svårt att se att det resonemanget skulle hålla politiskt. Det fungerar bra när det gäller erfarenhetsutbyte, men inte just bostadsförsörjning. – Eslöv

Politikerna vill se lösningar för den egna kommunen och hade det varit så att det blev ett reducerat bostadsbyggande för att man skulle bygga ut i någon annan kommun så tror jag inte Svedalas politiker skulle gå med på det. – Svedala

¹⁶⁹ Se avsnitt 5.2.2

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Varje kommun utgår från sina egna förutsättningar och planerar för att göra sin kommun så attraktiv som möjligt. I Skåne ligger kommunerna tätt och det är kommungränserna som bestämmer var den kommunala skatten betalas. Det har i synnerhet från studiens mindre kommuner framgått att det är en utmaning att locka och behålla skattebetalare. Detta uttrycks som en konkurrens mellan vissa kommuner och är ännu en anledning till att det råder en viss tröghet i samarbeten över kommungränserna gällande bostadsförsörjning.

Den är inte helt lätt den här frågan för det finns en viss konkurrens om medelklassen. De är medelklass man vill ha in när man bygger. – Burlöv

/.../ men det har inte varit någon samverkan på det sättet att man satt sig gemensamt och diskuterat hur mycket det ska byggas i Svedala, i Staffanstorp osv. – Svedala

Ett problem i främst de mindre kommunerna är att hitta exploatörer och intresserade byggherrar. Här uttrycker Örkelljunga i intervjun att de stora kommunerna hade kunnat hjälpa de mindre kommunerna med att uppmärksamma intressenter om var det finns byggbar mark.

Däremot skulle de stora kommunerna, där det finns många byggare som tävlar om att få bygga kunnat hjälpa de mindre kommunerna genom att säga att "där finns mark, de vill att ni bygger där". – Örkelljunga

En fundering kring att slå ihop kommunerna har framkommit under studien. Det finns åsikter om att det hade bidragit till starkare kommunala organisationer. Båstad förklarar fördelen med en sammanläggning av kommunerna nedan.

Det finns viss fundering också på att slå ihop kommuner. För att de här småkommunerna är väldigt svåra att hålla ihop. Det är inte bara från tjänstemännens sida, vi har ju massa saker att göra som vi inte hinner och kan. Likadant politiskt är det bättre att ha en större bas för att hitta kompetenta politiker. – Båstad

Något som framgått av intervjuerna är att kommunerna träffas när gemensamma mål och strategier ska upprättas inom de olika lokala samarbetena. Dessa samarbeten skapar rutin för hur övergripande strukturell planering ifråga kan se ut, vilket kan göra det lättare att återuppta när det blir aktuellt eller om förutsättningar ändras. Vinsten med att se över kommungränserna är att kommunerna förstår hur de kan komplettera varandra. Exempelvis är infrastrukturen viktig för att koppla samman regionen och den är även tätt sammankopplad med bostadsförsörjningen. Något som driver bostadsbyggandet är bland annat närhet till kollektivtrafik. Två av de intervjuade kommunerna uttrycker sambandet mellan infrastrukturen och bostadsförsörjningen i citaten nedan.

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Det är också en del i bostadsförsörjningen att ha en god infrastruktur och koppla ihop vår region och våra kommuner med varandra. – Landskrona

Den absolut största motorn i Skåne för var bostäder byggs, har ju blivit där tågen stannar. Att få ett tåg som stannar betyder ju enormt mycket för kommunen./.../ Och får man tågtrafik får man oftast busstrafik också som är nästa steg för att kunna bo i närheten av det här. Infrastrukturen och bostadsförsörjningen är väldigt tätt sammankopplade. – Båstad

Vi har ett samarbete med Familjen Helsingborg angående bostadsförsörjningen och då är det också relevant för oss att se över kommungränserna för att se hur vi kan komplettera varandra /.../ Det får också effekter på bostadsmarknaden på en lite annan, högre regional nivå. – Helsingborg

De regionala samarbetena handlar bland annat om att utbyta erfarenheter. Höör berättar i intervjun att de bjöd in grannkommunerna vid uppstarten av arbetet med riktlinjerna för bostadsförsörjningen då de liknar varandra och kan dra nytta av varandras lärdomar.

När vi startade upp vårt arbete med bostadsförsörjningsprogrammet så bjöd vi in Hörby och Eslöv som är de kommuner som vi har mest pendlingsutbyte och flyttströmmar med /.../ vi är lite mer jämbördiga och har ungefär samma förhållande till Malmö och Lund. – Höör

Länsstyrelsens kommunbesök upplevs som positiva från alla kommuner. Vad länsstyrelserna i övrigt har för roll i arbetet med bostadsförsörjningen är det många kommuner som inte helt förstår, men de är ändå positiva till det arbete som Länsstyrelsen Skåne utför i bostadsmarknadsanalysen samt det material och den information de bistår kommunerna med. De flesta kommuner anger att kontakten med länsstyrelsen tas först i remisskedet för riktlinjerna. De flesta kommuner menar att länsstyrelsens samordning mellan kommuner märks av genom inbjudningar till seminarium och andra nätverksträffar. Dessa upplevs inte resultera i någon konkret, gemensam planering utan mer erfarenhetsutbyte. Kommunerna har dock inte uttryckt att de saknar något i utbytet med Länsstyrelsen Skåne. Följande citat handlar dels om det positiva utbytet som sker vid Länsstyrelsen Skånes kommunbesök, dels om hur två kommuner ser på den regionala samordningen.

Dels får länsstyrelsen vara på benen och lyssna noga på vad kommunen gör och dels ges möjlighet att ställa frågor vilket innebär att kommunen måste samla sig så att frågor kan förberedas. – Landskrona

Detta är på det rådgivande planet. När det kommer till praktisk handling så finns ingen samordning. – Ängelholm

De skrev säkerligen om behov om samordning och sådant där, men det har inte fungerat i praktiken, kommunerna emellan. Varje kommun planerar väl som jag uppfattar det - fast för sig. – Svedala

Sammanfattning 6.5.3

Kommunerna ser den regionala samordningen som en möjlighet till utbyte av erfarenheter samt en möjlighet för att skapa övergripande regionala strategier. Kommunerna har svårt att se hur ett konkret samarbete kring bostadsbyggande skulle gå till. Länsstyrelsen roll som samordnare uppfattas genom deras seminarium och nätverksträffar.

6.6 Ett lagstadgat bostadsförsörjningsansvar – har det någon betydelse?

Bostadsbristen som råder i Sverige har gjort att bostadsförsörjningsfrågan har hamnat i fokus. Att kommunerna börjat arbeta mer med sitt bostadsförsörjningsansvar menar få beror på införandet av BFL. Kommunerna menar att det främst är bostadsbristen och anvisningen av nyanlända som har varit en bidragande faktor till att kommunerna börjat agera och sätta upp strategier för sin bostadsförsörjning.¹⁷⁰ Många anger dock att ökat bostadsbyggande under de senaste åren har varit en het fråga och att uppdateringen av BFL därför kom i rätt tid. Det statliga anslaget har också varit en bidragande faktor till att många kommuner prioriterat att upprätta riktlinjer för bostadsförsörjning.¹⁷¹ Länsstyrelsen Skåne besöker årligen kommunerna i Skåne och tycker sig ha märkt en tydlig skillnad kring arbetet med bostadsförsörjningen efter lagens ikraftträdande. Även i sitt eget arbete anser Länsstyrelsen Skåne att det skett en förändring.

Det har ju varit ett sådan het fråga de senaste åren, bostadsförsörjning och bostadsbyggande. Min personliga övertygelse är att det snarare är det som gör att vi är fler som jobbar med det än att det är riktlinjerna. Men tanken är att riktlinjerna ska vara en samlande kraft och ett samlande dokument som ska göra att kommunen faktiskt strävar åt ett håll. – Malmö

Jag tror att det var bra att lagen kom till. /.../ Jag tror det ligger i tiden att vi måste ha mer styrning på allt som vi vill göra /.../ Det

¹⁷⁰ Se avsnitt 2.2.3 *Lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*

¹⁷¹ Se avsnitt 2.1.3 *Statsbidrag för ökat bostadsbyggande*

är där man får in nyproduktionen och nya invånare, utan nya bostäder är det svårt att få in nya invånare. – Kristianstad

Bostadsförsörjning har börjat bli ett eget område på ett tydligare sätt /.../ Nu har man börjat jobba mycket mer mellan förvaltningarna. – Länsstyrelsen Skåne

Det som har sammanfallit med lagen är att bostadsförsörjningsfrågan har hamnat mycket mer i fokus och vi har börjat samverka med regionen och med Kommunförbundet i Skånskt bostadsnätverk. – Länsstyrelsen Skåne

6.6.1 Har förtydligandet av BFL ändrat kommunernas arbete med bostadsförsörjningen?

Förtydligandet av BFL har inneburit att ett regionalt perspektiv ska beaktas, att riktlinjerna för bostadsförsörjning ska innehålla formulerade minimikrav samt att bostadsbyggande införts som ett allmänt intresse i PBL.¹⁷² Vid intervjuerna med kommunerna har frågan om förtydligandet av BFL har ändrat kommunernas arbete med bostadsförsörjningen ställts. Respondenternas relation till lagen skiljer sig, men 10 av 17 kommuner anser att de har ändrat sitt arbetssätt. Vissa tjänstemän upplever ett före och efter lagändringen medan andra, som tidigare arbetat med riktlinjer för bostadsförsörjning inte upplever någon skillnad. Många menar att det är omvärldsförutsättningar och ett allmänt behov som gjort att arbetet med bostadsförsörjningen hamnat mer i fokus. Nedan följer citat från kommuner som inte upplever att lagen är anledningen till att bostadsförsörjningen har hamnat mer i fokus.

Nej, det är inte lagen. Vi har gjort riktlinjer länge under flera mandatperioder och det är nog mer den allmänna bostadsbristen. – Malmö

Nej, inte ett dugg. – Örkelljunga

Det är mer omvärldsförutsättningarna som har ändrats, men det har blivit ett mycket mer intensivt arbete./.../ Vi kanske hade det på känn också att vi borde ta tag i de här frågorna bredare. – Klippan

Jag tycker inte vi har börjat arbeta mer utan det finns ett allmänt behov av att ha ett sådant. /.../ det är mer ett planeringsunderlag

¹⁷² Se avsnitt 5.2

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

och en prognos. Den tiden är förbi när kommunen kunde styra till fullo, utan det är mer marknaden som är det styrande. – Svedala

Jag tror inte att det är lagstiftningen. /.../ det är främst för att kunna tillgodose befolkningen med bostäder. /.../ Ett sätt att arbeta för att kommunen ska vara attraktiv. – Båstad

Kommunerna har fått ett mer uttalat bostadsförsörjningsansvar vilket i och med framtagandet av riktlinjerna har förankrats politiskt och gett en del kommuner en gemensam riktning att sträva mot. BFL tvingar kommunerna att se till den egna organisationen istället för att lägga ansvar på andra. Riktlinjerna för bostadsförsörjning har medfört att kommunerna tagit ställning till hur de ska arbeta och vad de ska arbeta mot.

Man kan fråga sig hur det hade sett ut utan lagen. /.../ Bostadsbristen hade varit lika stor, antagligen. Det här blir ändå något som måste tas fram och då föranleder det en politisk diskussion bara det. /.../ Det blir ett krav på oss att handfast ta fram riktlinjer och förhålla oss till dem och i någon mening inte skylla på någon annan. Det här är vårt ansvar och då måste vi försöka lösa det så gott vi kan. – Höganäs

För några år sedan pekade man i stort sett finger till varandra, att det var någon annan aktör som skulle sköta detta. Man pekade på brister, då såg man inte sina egna brister utan man såg brister i de andra organisationerna, stat, kommun och privata aktörer, regelverken kring detta, hur man skulle förenkla regelverket o s v. Men någonstans har man ändå kommit, det tror jag. – Ängelholm

De flesta av studiens kommuner anger att lagens förtydligande har bidragit till ett nytt eller annorlunda arbetssätt med bostadsförsörjningsfrågan. Processen har inte endast resulterat i ytterligare ett styrdokument utan har också haft ett annat fokus. Att upprätta riktlinjer för bostadsförsörjning som överensstämmer med BFL har fått kommunerna att ta ställning till vad som ska prioriteras, vilket har underlättat i andra delar av kommunens arbete.

Vi har från första början mer sett det som ett arbetssätt, som en arbetsprocess. Det var inget självändamål i sig att ta fram ett styrdokument eller ändra riktlinjerna utan vi använde det som en möjlighet att utveckla vårt arbetssätt, vårt samarbete mellan olika förvaltningar. – Helsingborg

Exempelvis så underlättar det när det ska prioriteras vilka detaljplaner som ska göras. /.../ Vi säger även här i programmet inte bara vad vi ska göra utan också vad vi inte ska göra. – Båstad

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

*Processen är ibland det som gör det och inte resultatet. –
Trelleborg*

Det som har framgått under intervjuerna är att många kommuner har börjat arbeta mer förvaltningsövergripande kring bostadsförsörjningsfrågan. Eftersom bostadsförsörjning berör flera olika förvaltningar har riktlinjerna för bostadsförsörjning i många kommuner blivit ett inomkommunalt dokument att arbeta mot. Socialtjänsten har en viktig roll eftersom de ansvarar för de utsatta grupperna i kommunen. Eftersom det är politiken som tar besluten är det av stor vikt att de är involverade i arbetet. Detta nämner flera kommuner som en skillnad från tidigare arbetssätt.

*Mycket koppling mellan fysisk planering och socialtjänsten till exempel. Nu bjuds de in vid startmöten för exploateringsprojekt /.../ så finns de med och kan uttrycka behov i ett tidigt skede och på ett tydligare sätt i utformningen av den fysiska planeringen. –
Eslöv*

För min del som jobbat i 5 år, så är det ett före och ett efter. Det är en samordning av frågan på ett sätt som inte fanns tidigare. /.../ alla berörda förvaltningar har fått tänka till kring sina behov /.../ frågor, funderingar och diskussioner som har behandlats var för sig har helt plötsligt samordnats vilket i sin tur format ett dokument. – Landskrona

Riktlinjerna har varit bra för politiken. Det var en trög process i början när riktlinjerna skulle arbetas fram. – Kristianstad

Att bostadsbyggande har införts som allmänt intresse i PBL innebär att bostadsfrågan prioriteras och stärks i planeringsprocessen.¹⁷³ Vellinge kommun uttrycker i citatet nedan betydelsen av bostadsbyggande som ett allmänt intresse.

Det är många områden där det finns motsatta intressen, det kan vara naturintressen, jordbruksmark, bullerutsatt och där är bostadsförsörjningsprogrammet viktigt för att visa hur lagändringarna i PBL och skärpning av lagen bidrar till att man har mer krut bakom orden i bostadsförsörjning. – Vellinge

¹⁷³ Se avsnitt 5.2.4

Sammanfattning 6.6.1

Huruvida det är förtydligandet av BFL eller bostadsbristen och det allmänna omvärldsläget som har gjort att kommunerna har ändrat sitt arbetssätt kring bostadsförsörjningsfrågan råder det skilda meningar om. Flera kommuner menar att bostadsbyggandet har stärkts i planeringsprocessen genom att införas som allmänt intresse i PBL. Alla kommuner anser sig inte ha ändrat sitt arbetssätt och detta beror på att de redan sedan tidigare har tagit fram riktlinjer eller har en etablerad organisation kring detta. Det som har framgått i intervjuerna med kommunerna är att majoriteten ändå har ändrat sitt arbetssätt endast genom framtagandet av riktlinjer för bostadsförsörjning. Detta arbete har i många kommuner bidragit till en förvaltningsövergripande dialog och BFL uttrycks också föranlett en politisk diskussion.

6.6.2 Hur ser aktörer på BFL?

Hur kommunerna arbetar med BFL och vilken betydelse lagen har för bostadsförsörjningen är de frågor som behandlas tidigare i kapitlet. I intervjuerna har också frågan ställts vad respondenten tycker om BFL generellt. Svaren på denna fråga är olika, men ger en nyanserad bild av mottagandet av lagen i kommunerna och av de intervjuade regionala organisationerna. Inställningen från de regionala aktörerna är positiv. Länsstyrelsen Skåne menar att lagen har tydliggjort bostadsförsörjningsansvaret generellt, men också hur riktlinjerna ska vara vägledande för översiktsplanen. Region Skåne anser att lagen bidragit till att fler kommuner arbetar med analyser kring bostadsförsörjningen, vilket krävs för att ge en klar bild av vad som behövs för att tillgodose bostadsbehovet.

Jag kan tycka det är bra att man ändrade och tydliggjorde både vad de ska innehålla och att de ska vara aktuella. Riktlinjerna ska vara det kommunala planeringsunderlaget som sedan ska in i översiktsplanen. Det var inte lika tydligt innan. – Länsstyrelsen Skåne

Det var något som inte har varit så himla populärt. Det har funnits lagkrav på detta väldigt länge, men många struntade i det. /.../ Man har inte gjort de analyser som jag tycker kan behövas så jag är väldigt glad att det är fler och fler som gör det. Där har länsstyrelsen kunnat hjälpa till, den creden måste man ge dem. – Region Skåne

Många av kommunerna ser fördelar med BFL. Liksom Region Skåne ser några analysen som en viktig del som kommit med den nya lagstiftningen och menar att en analys av nuläget gör det enklare för prioritering i planeringen. Flera kommuner lyfter också värdet av att bostadsbyggande har blivit ett allmänt intresse.

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Lagen skapar de yttre ramarna och sedan är det för oss att ringa in vad som är mest prioriterat och viktigast just för oss utifrån hur nuläget ser ut. – Helsingborg

Jag tycker den är tydlig och bra. Man kan alltid fundera över lagar som är lite frivilliga att följa, men jag tycker den nya lagen är bra för att man måste göra en analys av nuläget. – Höör

Väldigt bra att den blivit skärpt och det är en väldig styrka när jag tar på mig min andra hatt som detaljplanearkitekt så är ändringarna i PBL som gör att man kan lägga större vikt i bostadsförsörjning. – Vellinge

En hel del kommuner ser inte särskilt positivt på BFL och menar att den inte är tillräckligt styrande för att göra någon skillnad. Några av dessa kommuner tillhör de som sedan länge har arbetat med sitt bostadsförsörjningsansvar. En kommun lyfter att kommunens bostadspolitiska inriktning har betydelse för hur lagen följs.

Vad ska man tycka om den, den är helt uddlös. Jag tror att kommunerna har ansett att man har bostadsförsörjningsansvar, det har man väl alltid ansett. – Ängelholm

Den är väl inte jätteväss om man säger så. Det är ett så komplext ämne det här med bostadsförsörjning men det är ett sätt att pusha på och kanske få kommunerna att tänka efter lite. Sen är det väldigt olika vad man har för politisk ideologi när det gäller bostäder också. – Burlöv

Det finns väldigt mycket material i denna fråga, det har ni säkert märkt, men det blir inte billigare att bygga hur mycket material vi än tar fram. /.../ Vad vill vi och hur gör vi det? Det blir så mycket peta och vi når ingenstans. – Båstad

Den är väl rätt så tandlös. /.../ Här finns mycket inlagt som inte har lett till det man trott på nationell nivå, inte så styrande som man har tänkt sig från lagstiftarnas mening. – Svedala

Uppfattningen om BFL är mer neutral i en del kommuner. Dessa kommuner menar att BFL är en lag som kommunen ska förhålla sig till och att det bara är att acceptera.

Det är något som finns och som man förhåller sig till. Försöker följa så gott det går. – Klippan

Det är inget konstigt. Kommunen ska planera och ge förutsättningar. Vi ska ju inte agera byggherrar, men vi ska

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

planera så det ges förutsättningar för att det ska bli goda bostäder till alla. – Kristianstad

Några kommuner har trots lagens förtydligande upplevt att BFL är svårtolkad. Boverkets handbok har kommit ut efter det att många av studiens kommuner har antagit sina riktlinjer för bostadsförsörjning. Detta har medfört att kommunerna fått hjälpas åt och tittat på varandra som exempel för att förstå vad som förväntas av dem. Det har genom intervjuerna framgått att BFL kan tolkas som både styrande och öppen. Styrande på så sätt att alla kommuner ska anta riktlinjer för bostadsförsörjning och att regeringen har möjlighet till föreläggande. Öppen för att minimikraven ger utrymme att vara väldigt kortfattad eller mer utsvävande.

Jag själv har haft behov av att träffa andra planerare och försöka förstå hur vi ska tolka det här. Just med behov för särskilda grupper, vad är bostadsförsörjning, vilka är de särskilda grupperna /.../ det tycker jag har varit lite svårt. /.../ Det är svårt att säga om den är väldigt styrande eller öppen för tolkning, den är både och. – Eslöv

Huruvida en lag behövs eller inte för att det ska framgå att det är kommunerna som har bostadsförsörjningsansvar för sina invånare råder det alltså skilda meningar om. De två följande citaten vittnar om de olika inställningar som finns om BFL behövs eller inte.

Oftast är sådant som står i lagstiftningen, sådant som gynnar kommunen att ha och då har man oftast det innan lagstiftningen tvingar en att ha det. Just för att det är ett självändamål att ha riktlinjer för hur man vill att kommunen ska utvecklas. – Båstad

Det är något nödvändigt eftersom det inte är gjort utan den. /.../ Sköts inte frivilligheten så får det bli lag. – Trelleborg

Sammanfattning 6.6.2

Aktörernas syn på BFL är ett resultat av kommunernas olika förhållningssätt till sitt bostadsförsörjningsansvar. Lagstiftningen anses vara både öppen och styrande vilket medför att ambitionsnivån i arbetet med riktlinjerna för bostadsförsörjning varierar. De regionala aktörerna ser positivt på det preciserade ansvaret i BFL då det föranleder djupare analyser av rådande läge på bostadsmarknaden och ett större fokus på den regionala samordningen.

7 Studiens diskussion

Detta kapitel utgör studiens diskussion där frågeställningarna diskuteras en i taget.

Det råder obalans på bostadsmarknaden i Sverige. Det nationella målet för antalet bostäder som ska byggas fram till år 2025 är 710 000 och grundas på den förväntade befolkningsutvecklingen. För att nå detta mål tillsätter regeringen utredningar och ger förslag i propositioner för att effektivisera och öka bostadsbyggandet. I denna studie fokuserar vi på förtydligandet av BFL och hur lagen påverkar kommunernas planering för bostadsförsörjning. 710 000 bostäder är en siffra som inte förklarar vilken typ av bostäder som ska byggas och det är här kommunerna har ett ansvar att bedöma behovet av bostäder. Detta ska kommunerna redovisa i sina riktlinjer för bostadsförsörjning.

7.1 Användning av riktlinjer för bostadsförsörjning

Riktlinjerna för bostadsförsörjning anses i många kommuner vara ett internt dokument för att samla visionerna för bostadsförsörjning inom kommunen och mellan dess olika förvaltningar. Syftet med riktlinjerna är att de ska visa på kommunens ambitioner och inriktningar i bostadsbyggandet och utvecklingen av det befintliga beståndet. Några kommuner riktar sig utanför den kommunala organisationen för att visa marknaden och andra externa aktörer vilka ställningstaganden som har gjorts. Vi ser riktlinjerna för bostadsförsörjning som en chans för kommunerna att även visa externa aktörer vad kommunen vill skapa genom sitt bostadsförsörjningsansvar. Vi ser att detta kan fungera som marknadsföring för att exempelvis få byggherrar inriktade på äldreboende att vilja bygga i kommuner som uttrycker en efterfrågan på bostäder till en åldrande befolkning. Vi tycker att det ska vara enkelt för såväl allmänheten som privata aktörer att tillgodogöra sig innehållet i riktlinjerna för bostadsförsörjning. Det skapar en förutsägbarhet på hela bostadsmarknaden och kan göra det lättare för kommunerna att visa och försvara sina planer.

Vi har tidigare lyft exempel från kommuner vilka även har inkluderat riktlinjer för markanvisning och exploateringsavtal i samma dokument som riktlinjerna för bostadsförsörjning. Även utvecklingsområden för bostadsbebyggelse och utveckling i det befintliga beståndet ingår i många kommuners dokument och genom detta görs ett ställningstagande som externa aktörer kan ta del av. Vi ser en vinning i att göra så eftersom ett samlat dokument med all information för att bygga bostäder i kommunen uppskattas utifrån och ger kommunen möjlighet att påverka utvecklingen. Ett sådant dokument blir mer erkänt och användbart.

Riktlinjerna för bostadsförsörjning ska bygga på en analys av kommunens förutsättningar och bostadsmarknad. Vi har uppfattat att det finns en tveksamhet till den statistik som används i analyserna då många kommuner använder Länsstyrelsen Skånes bostadsmarknadsanalys samt statistik från SCB till sitt underlag. Kommunerna är kritiska eftersom de menar att BME:n som denna statistik bygger på är subjektivt bedömd i enkäten. Ett problem som ses här är att kommunen skulle

besvara BME:n på det sätt de anser är lämpligt utifrån hur kommunen vill framställas. Vi anser att kommunerna borde vara mindre kritiska eftersom de trots allt sitter på den bästa lokalkännedomen, vilket är anledningen till att de har fått uppgiften att besvara enkäten. Länsstyrelsen har dessutom i uppgift att kvalitetssäkra BME:n. Den statistik och de svar som kommunen lämnar i BME:n borde vara förhållandevis enkla att omvandla till det underlag som krävs i analysen och för att arbeta fram riktlinjerna och hålla dem aktuella. En samordning av processerna hade sparat kommunerna tid och resurser. Det blir också ett naturligt sätt att samordna ett förvaltningsövergripande samarbete.

Detta leder in på diskussionen om underlaget och analysen bör utgöra ett separat dokument istället för att ingå i riktlinjerna. Vi ser endast fördelar med att inte inkludera hela analysen i riktlinjerna. Som nämns i studiens analys kan riktlinjerna för bostadsförsörjning vara gällande under en längre tid medan befolkningsutveckling och marknadsförutsättningar ständigt förändras.¹⁷⁴ Om analysen utgör ett eget dokument håller aktualiteten längre då riktlinjerna inte innehåller specifika siffror som fort kan bli inaktuella. Det blir därmed lättare att uppdatera riktlinjerna vid ändrade förutsättningar. Analysen bör vara objektiv medan riktlinjerna för bostadsförsörjning ska vara ett politiskt ställningstagande i inriktningen på kommunens bostadsutveckling.

När lagtext och proposition studeras framgår hur syftet med kopplingen mellan översiktsplanen och riktlinjer för bostadsförsörjning är tänkt.¹⁷⁵ Detta upplevs av kommunerna som svårt att följa i praktiken eftersom planeringsprocesserna löper parallellt och är beroende av politiska beslut.¹⁷⁶ Här har vi uppfattat en brist i implementeringen av den nya lagstiftningen då kopplingen mellan riktlinjerna för bostadsförsörjning och översiktsplanen inte har uppfattats av kommunerna, men är den viktigaste förändringen i själva planeringen för bostadsförsörjningen. Eftersom många kommuner anser att översiktsplanen är ett viktigt verktyg skulle en mer medveten koppling mellan de båda dokumenten eventuellt göra att kommunerna värdesätter riktlinjerna för bostadsförsörjning mer. På grund av att alla kommuner befinner sig i olika skeden med sin översiktsplanering tror vi att det kommer krävas en startsträcka för att processerna ska synkroniseras som det är tänkt från lagstiftarnas sida.

Det finns inte någon regel för hur kommunerna ska namnge sina dokument med ”riktlinjer för bostadsförsörjning”, vilket har medfört att få av dessa dokument har lika namn. Vi anser att det finns en fördel med att alla dokument med riktlinjer för bostadsförsörjning namnges på samma sätt. För utomstående skulle det då vara enklare att hitta efterfrågat dokument. Vi anser att ett samlat namn innehållande ordet ”bostadsförsörjning” skulle vara lämpligt. Eftersom dokumentet ofta innehåller mer än endast riktlinjer för bostadsförsörjning har många kommuner gett dokumentet

¹⁷⁴ Se avsnitt 6.2.1

¹⁷⁵ Se avsnitt 5.2.4

¹⁷⁶ Se avsnitt 6.3.2

namnet ”bostadsförsörjningsprogram”. En reglering av dokumentets namn bör ske på nationell nivå för att skapa ett enhetligt samlingsnamn. I tabell 1 sammanställer vi våra rekommendationer för att tydliggöra vad vi tycker riktlinjerna ska fylla för funktion.

Tabell 1 Rekommendationer för hur riktlinjer för bostadsförsörjning kan förbättras.

Vi tycker att riktlinjer för bostadsförsörjning ska:
Samla kommunens vision inom den kommunala organisationen.
Utgöra en typ av marknadsföring för att visa marknaden vad kommunen har för efterfrågan och behov.
Inkludera riktlinjer för markanvisningar och exploateringsavtal.
Ha ett separat dokument med det underlag och den analys som ligger till grund för riktlinjerna för bostadsförsörjning
Ha ett enhetligt namn som bestäms på nationell nivå.
Ha mål som går att mäta i den statistik som efterfrågas i BME:n.
Presenteras på en webbsida där även aktuella detaljplaner för bostadsbebyggelse finns separat länkade.

7.2 BFL:s påverkan på kommunens arbete

Enligt BFL är kommunerna skyldiga att anta riktlinjer för hur kommunen planerar att tillgodose sina invånare med goda bostäder. Riktlinjerna för bostadsförsörjning ska grundas på kommunens politiska inriktning och vara ett dokument med mål och strategier som hela kommunen ska arbeta mot. Vår uppfattning är att det inte fungerar såhär i alla studiens kommuner på grund av att syftet med lagen inte är förankrat i organisationen - varken hos tjänstemän eller hos politiker. Är det en tjänsteman på kommunen som arbetar med riktlinjerna för bostadsförsörjning kan det vara den enda på kommunen som känner till BFL:s innebörd. Detta lägger ett ansvar på tjänstemannen att förklara för politiker och övrig organisation vad BFL innebär och att riktlinjerna bör tas fram för att planera för, påverka och uppfylla kommunernas bostadsförsörjningsansvar. För att bostadsförsörjningsansvaret ska kunna fullföljas är det en förutsättning att syftet med ansvaret är förankrat i den interna, kommunala organisationen.

Det statliga anslaget har i några kommuner fungerat som motivation för de kommunala politikerna att lyfta frågan om bostadsförsörjning. Vi har sett att anslaget har fungerat som en morot på ett bättre sätt än vad regeringens möjlighet till föreläggande skulle fungera som en piska.¹⁷⁷ Vi har förstått att det finns en invänjningstid för kommuner som inte tidigare varit aktiva i planering för bostadsförsörjning och i dessa kommuner har det krävts en motivation för att påbörja

¹⁷⁷ Se avsnitt 6.2.4

arbetet. Vägen till att nå ett mer etablerat förfarande tar tid och kräver förståelse för arbetets syfte.

Många kommuner har till följd av förtydligandet av BFL börjat arbeta mer förvaltningsövergripande eftersom underlag och analys till riktlinjerna kräver informationsutbyte och dialog mellan förvaltningarna. Detta ser vi som ett arbete som är i färd med att utvecklas till det bättre. Vi har upplevt att det både finns för- och nackdelar med att kommuner tidigare har arbetat med planering för bostadsförsörjning. De kommuner som gjort detta har i regel ett invant sätt att arbeta med frågan och är inte lika mottagliga för förändringarna i BFL. Vi har sett att detta har påverkat den interna förankringen inom kommunen eftersom gamla vanor premieras framför nya arbetssätt.

Det är viktigt att involvera socialtjänsten i planeringen för bostadsförsörjning då de har mycket kunskap i frågor om särskilda grupper. Även allmännyttan är en viktig part i diskussionen om bostadsförsörjning till mindre bemedlade grupper eftersom de kan tillhandahålla lägenheter som kommunen hyr i syfte att hyra ut i andrahand genom sociala kontrakt. Det är viktigt att kommunen vet vad invånarna har för behov och utformar strategier för att ordna bostäder till alla. Det finns mer och mindre prioriterade särskilda grupper och det kan vara ett problem att dessa grupper ofta benämns under samma kategori eftersom det är skillnad i behovet mellan dessa grupper. Just nu är behovet att ordna bostäder till nyanlända prioriterat på grund av att ny lagstiftning reglerar detta. För de grupper där det inte finns lagstiftning och där sociala kontrakt inte är aktuella finns ett problem som är svårt att komma åt. Unga vuxna och studenter är i förhållande till en hemlös inte i nöd efter bostad på samma sätt, men har fortfarande stora problem att komma in på bostadsmarknaden. När billiga hyresrätter diskuteras finns det många av de resurssvaga grupperna som dessa kan tillägnas, men konkurrensen om bostäderna kan komma även från hushåll som inte benämns resurssvaga, i synnerhet i kommuner där det är brist på bostäder.

Genom att följa upp riktlinjerna för bostadsförsörjning eller formulera hur detta ska göras, ges kommunen bättre förutsättningar att faktiskt nå de mål som satts upp. Kommunerna har olika förutsättningar att arbeta med uppföljningen och vi har uppfattat att det ofta är en fråga om resurser. Vi ser dock att det i samband med BME:n vore möjligt för alla kommuner att genomföra någon form av utvärdering. Det kan vara en idé att sätta mål som kan mätas genom den statistik som tas fram i samband med besvarandet av enkäten. De nationella målen för bostadsförsörjning följs upp genom bostadsbyggande i förhållande till befolkningsutveckling och antal utställda sociala kontrakt. Detta får anses vedertaget som uppföljning och ett tips till kommunerna hur målen med uppföljning kan sättas upp.

7.3 Kommunernas verktyg för att tillgodose sitt bostadsförsörjningsansvar

Hur kommunerna ser på och använder sina kommunala verktyg beror på konjunktur, inomkommunala traditioner och politisk inriktning. Vilket verktyg som anses starkast

i kommunerna beror på den individuella organisationens förutsättningar. Hyresgarantier och bostadsförmedling är verktyg som inte alla kommuner arbetar med, men bidrar med att kommunen kan tillgängliggöra fler bostäder. Vi ser dessa verktyg som ett bra stöd vilka flera kommuner nu ser över möjligheten att använda.

Planberedskap

Översiktsplanering och planberedskap har vi uppfattat att alla kommuner har som grundläggande verktyg för planeringen av bostadsförsörjning.¹⁷⁸ Vi har upplevt att kommunerna vill vara tillmötesgående mot de som vill bygga i kommunen. Alla studiens kommuner jobbar med eller har en bra planberedskap, men det finns en medvetenhet om att detaljplaner är en färskvara. Vi har upplevt att det är här det uppstår kommunikationsproblem med marknaden i vissa fall. Planer finns, men de matchar inte vad byggherrarna vill bygga. Ett problem som är speciellt påtagligt i kommuner där byggttrycket inte är högt, är att kommunerna måste ha planberedskap, men att marknaden inte måste bygga på de planer som erbjuds.

Vi har under studien hört tankar och idéer om hur några kommuner möter detta problem. Genom att prioritera detaljplaner finns det större chans att de genomförs i mindre kommuner där både kommunernas resurser och intresset från marknaden är mindre. Detta har vi även stött på i en av de större kommunerna där några attraktiva planer sparas för att hålla byggnationen uppe även i sämre tider. För att kommunerna ska kunna visa på sin planberedskap och var fokus ligger tycker vi att det är lämpligt att visa vilka detaljplaner som finns och prioriteras i anslutning till riktlinjerna för bostadsförsörjning. Det är många kommuner som inkluderar detaljplaner i riktlinjerna, men vi ser en risk att detaljplanerna gör riktlinjerna inaktuella om de inkluderas i dokumentet eftersom de ofta ses som en färskvara. Vi verkar i en värld som digitaliseras och därför är vår rekommendation att riktlinjerna för bostadsförsörjning presenteras på en webbsida där även detaljplaner för bostadsbebyggelse finns bifogade och länkade, men separat. Informationen ska vara lättillgänglig genom en sökning på godtycklig sökmotor. Vi vill lyfta Lunds kommun som ett bra exempel vilka har samlat relevant information till byggherrar på en webbsida.

Strategisk markanvändning

I studien har vi förstått att kommunerna ändrat inställning till att äga mark.¹⁷⁹ Av de tjänstemän som har intervjuats har majoriteten kommenterat vikten av att ha en strategi för markanvändningen för att kunna styra bostadsutvecklingen. Vi har i samtal med kommunerna förstått att det även från byggherrarnas sida nu verkar önskvärt att kommunerna planerar med sitt helhetsperspektiv vilket gör att byggherrarna slipper onödig risk i detaljplaneskedet. I de kommuner där politikerna inte har tagit ställning till markinnehavet har de intervjuade tjänstemännen uttryckt detta som ett problem vilket skapar onödig ineffektivitet av kommunens markägande.

¹⁷⁸ Se avsnitt 6.4.1

¹⁷⁹ Se avsnitt 6.4.2

Vi ser vinster med att kommunerna arbetar mer med strategisk markanvändning eftersom vi ser en risk att det skapas alltför homogena områden med ensidiga upplåtelseformer om marknaden helt får styra på större arealer. Här är dialogen mellan kommunen och marknaden mycket betydelsefull eftersom det är viktigt att förstå varandras intressen.

Allmännyttan

Allmännyttan är ett starkt verktyg för kommunen då de är ägare till bolaget och har möjlighet att styra dess verksamhet genom ägardirektiven. Allmännyttans uppdrag är dock att bygga bostäder för alla vilket ofta glöms bort. Vi anser att det är viktigt att förstå att det idag inte finns en lagstiftning som säger att allmännyttan ska tillhandahålla bostäder till resurssvaga grupper, utan bostäder till alla kommunens invånare. Vi har uppfattat att allmännyttan ändå tar ett stort socialt ansvar vilket dels beror på deras allmännyttiga uppdrag genom allbolagen att främja bostadsförsörjning, dels på vad kommunerna väljer att reglera i ägardirektiven.

Allmännyttan har möjlighet att bygga där och när den privata marknaden inte gör det. Kommunen har som ägare incitament att ställa dessa krav på allmännyttan på grund av sitt bostadsförsörjningsansvar. När kommunen ställer krav i ägardirektiven kan det komma i konflikt med allmännyttans affärsmässighet. Vi ser här ett problem eftersom detta kan göra att det uppstår meningsskiljaktigheter mellan kommunen och dess bostadsbolag då affärsmässigheten kan tolkas olika av respektive part. Vår uppfattning är att allmännyttan får den roll som kommunen gör den till. Att låta allmännyttan delta i arbetet med riktlinjerna för bostadsförsörjning skulle öka transparensen inom kommunens verksamheter och förenkla implementeringen av inriktningen i dokumentet.

Att samhällsansvaret ska vägas mot affärsmässigheten har genom allbolagen förändrat allmännyttans roll. Vi har upplevt en frustration från de mindre kommunerna där lagen hindrar allmännyttans möjlighet att bygga där de egentligen är den enda aktören som kan bygga. Vi upplever tillsammans med många kommuner att allbolagen är storstadsanpassad och fyller sin funktion på större orter. Däremot ställer den till det på mindre orter där byggtrycket inte är högt, men där allmännyttan behöver bygga för att tillgodose kommunens bostadsförsörjningsansvar och möta behoven. I många kommuner blir konflikterna oundvikliga med allmännyttan då bolaget och kommunen prioriterar och tänker olika.¹⁸⁰ Vi ser att allmännyttan kan användas på ett bättre sätt i kommunerna om den får en tydligare roll. Vi menar att allmännyttan måste kunna genomföra de projekt som krävs för att den ska fylla sin funktion att vara ett av kommunernas verktyg gällande bostadsförsörjningsansvaret. Vi tycker att det krävs ett ställningstagande på nationell nivå vad som är nyttan med allmännyttan.¹⁸¹

¹⁸⁰ Se avsnitt 6.4.3

¹⁸¹ Se avsnitt 3.4

7.4 Den regionala samordningen kring bostadsförsörjning

Förtydligandet av BFL har preciserat kravet på att kommunerna alltid ska samråda med andra kommuner vid planering av bostadsförsörjning. Länsstyrelsen har fått en uttalad roll som samordnande part i arbetet med bostadsförsörjningen. Vår uppfattning är att det råder en ovisshet hos kommunerna vad denna samordning innebär. Samordning och samarbete rörande bostadsförsörjning mellan kommuner innebär idag erfarenhetsutbyte som anordnas mellan kommunerna eller på initiativ av Länsstyrelsen Skåne och Region Skåne. De regionala aktörerna bjuder in till seminarium och gemensamma träffar för att ge information och för att kommunerna ska träffas.

Vi tycker att tanken med den regionala samordningen är bra eftersom det är viktigt att förstå de kringliggande kommunernas planer och hur de kan påverka den egna kommunen. Att det finns en samsyn på regionen gynnar alla inkluderade kommuner, även om det finns större och mindre vinnare när t ex stora infrastrukturprojekt genomförs. Däremot förstår vi den tveksamhet som kommunerna har kring en praktisk samordning av bostadsbyggandet då det inte finns några klara fördelar med en sådan typ av samordning om utgångspunkten är att det råder konkurrens om skattebetalare mellan kommunerna. Den samordning mellan kommunerna som länsstyrelsen ska verka för i syfte att sluta överenskommelser om exempelvis mottagande och bosättning av nyanlända invandrare har vi i denna studie inte fått kommentarer kring. Detta kan bero på att de tjänstemän som vi intervjuat och som projektleder planeringen av bostadsförsörjningen i kommunen, inte är samma tjänstemän som har frågan om bosättning av nyanlända som sin arbetsuppgift. Vi tycker dock att en sådan samordning skulle kunna utvecklas för att initiera ett samarbete som sätter helhetsperspektivet i fokus vilket kan stärka relationen mellan kommunerna.

Vi har upplevt att ett hinder i den regionala samordningen är bristen i vetskapen om vilken aktör som ansvarar för vad. Okunskapen om hur den svenska förvaltningsmodellen är organiserad, är som vi ser det ett nationellt problem som finns hos såväl gemeneman som byggherrar och inom de offentliga organisationerna. Alla kommuner och landsting är politiska organisationer som är uppbyggda på delvis olika sätt. Det är viktigt att förstå att alla beslut som tas rörande samhällsbyggandet ska vara politiska vilket innebär att det är folkvalda representanter och inte tjänstemän som tar besluten. Länsstyrelserna och Boverket är myndigheter som ska verka på regeringens uppdrag. För att kunna samarbeta måste varje part inse sin roll och agera efter de uppgifter som de är tilldelade.

Bostadsförsörjningsansvaret är lagt på kommunerna i Sverige för att det är på den lokala nivå det anses vara lättast att påverka den lokala bostadsmarknaden. Detta betyder inte att kommunerna bara kan se till sina egna intressen utan måste även acceptera sin roll i att vara en del av en större sammanhang. Sverige planläggs inte på nationell nivå och därför är detta ett ansvar som kommunerna måste ta, eftersom ambitionen är att hela befolkningen ska leva i goda bostäder.

7.5 Ett lagstadgat bostadsförsörjningsansvar

Med utgångspunkt i litteraturstudiens historiska del, bakgrunden till nuvarande BFL samt det som framkommit i studiens intervjuer, anser vi att ett lagstadgat bostadsförsörjningsansvar har stor betydelse. Detta förutsätter dock att alla inblandade aktörer är medvetna om sin egen roll och införstådda med vad bostadsförsörjningsansvaret innebär. Kommunerna har genom det lagstadgade bostadsförsörjningsansvaret behövt se över vad som kan göras för att öka ett ändamålsenligt bostadsbyggande i kommunen. Trots att det byggs mycket idag får vi inte glömma bort att det under 00-talet fram till början av 10-talet, trots rådande bostadsbrist, byggdes för lite. Detta är en av anledningarna till att det finns ett underskott på bostäder idag.

Vi tycker att den största fördelen med BFL är att den uttrycker att kommunerna ska stödja sina riktlinjer på en analys av vilka behov som finns i kommunen vid tidpunkten för framtagandet av dessa, men också vilket behov som kan förväntas uppstå. Det räcker inte att det byggs bostäder. Det måste byggas rätt typ av bostäder för att skapa balans vilket betyder att det måste planeras bostäder för alla grupper på bostadsmarknaden, även de mindre bemedlade. Ett överskott på en typ av bostäder kan i längden komma att leda till en prisnedgång då gruppen av människor som kan efterfråga dessa bostäder är begränsad. På 80-talet sade Kerstin Kärnekull om hur samhället skulle se ut i framtiden.¹⁸² Det har inte blivit som hon förutsåg, men en del saker stämmer vilket indikerar att vi genom analyser kan se trender idag och på så sätt planera bort vissa av framtidens problem.

Det befintliga beståndet måste också ingå i planeringen och nyttjas efter strategier. Här finns det mycket potential till effektivisering. För att kunna dra nytta av eventuell rotation i beståndet bör effekten av nybyggnation analyseras lokalt på bostadsmarknaden. Vi ser det som väldigt viktigt att det planeras för blandad och kontinuerlig bebyggelse och riktlinjerna för bostadsförsörjning är ett sätt att arbeta och planera för detta.

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar kan givetvis inte lösa bostadsbristen, men det är vad denna studie handlar om. Att kommunerna upprättar riktlinjer för bostadsförsörjning är ett steg i rätt riktning mot en långsiktigt hållbar utveckling och en ökad transparens för bostadsbyggandet och utvecklingen av det befintliga beståndet.

¹⁸² Se avsnitt 3.1

8 Slutsats - BFL, hiss eller diss?

I detta kapitel presenteras slutsatserna på varje frågeställning under respektive rubrik.

På vilket sätt används riktlinjerna för bostadsförsörjning?

Riktlinjerna för bostadsförsörjning används idag som ett internt, kommunalt dokument eller för att visa marknaden och andra externa aktörer vilka ambitioner kommunen har för sin bostadsutveckling. Det ska vara enkelt för såväl allmänheten som privata aktörer att tillgodogöra sig innehållet i riktlinjerna för bostadsförsörjning. Det skapar en transparens på bostadsmarknaden vilket gynnar alla. I tabell 1 (se avsnitt 7.1) listas rekommendationer för hur riktlinjerna för bostadsförsörjning kan förbättras.

Hur påverkar BFL den enskilda kommunens arbete?

Planeringen för bostadsförsörjning ska vara ett förvaltningsövergripande arbetssätt eftersom frågan berör hela kommunen. Det krävs informationsutbyte och dialog mellan förvaltningarna, mellan tjänstemännen och politikerna samt mellan kommunen och dess allmännyttan. Riktlinjerna för bostadsförsörjning ska grundas på kommunens politiska inriktning och resultera i ett dokument med mål och strategier vilka hela kommunen kan arbeta mot.

Hur använder kommunerna sina verktyg för att tillgodose sitt bostadsförsörjningsansvar?

Hur kommunerna ser på och använder sina kommunala verktyg beror på konjunktur, inomkommunala traditioner och politisk inriktning. Alla studiens kommuner jobbar med eller har en bra planberedskap för att kunna möta marknadens efterfrågan. Strategisk markanvändning och kommunalt markinnehav är ett sätt för kommunerna att genom markanvisningar styra vad som byggs. Detta ses som alltmer viktigt för kommunerna. Allmännyttan har möjlighet att bygga där och när den privata marknaden inte gör det beroende på vad kommunen reglerar i ägardirektiven.

Hur ser kommunerna och de regionala aktörerna på den regionala samordningen kring bostadsförsörjning?

Kommunerna upplever den regionala samordningen kring bostadsförsörjning till största del som erfarenhetsutbyte. Samordningen anordnas av kommunerna själva genom lokala nätverk eller på initiativ av Länsstyrelsen Skåne och Region Skåne. De regionala aktörerna anser att det är av största vikt att kommunerna träffas och att det finns en samsyn på regionen när det kommer till bostadsförsörjning.

Har ett lagstadgat bostadsförsörjningsansvar någon betydelse?

Ett lagstadgat bostadsförsörjningsansvar har stor betydelse förutsatt att alla inblandade aktörer är medvetna om sin egen roll och införstådda med vad bostadsförsörjningsansvaret innebär. Kommunerna ska grunda sina riktlinjer på en

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

analys av vilket behov som finns vid framtagandet av dessa, men också vilket behov som förväntas i framtiden, för att skapa en långsiktig, hållbar bostadsutveckling. Det måste byggas rätt typ av bostäder för att skapa balans. Riktlinjer för bostadsförsörjning är den möjlighet kommunerna har att planera för sitt bostadsförsörjningsansvar och svara på frågan som kan vara den hetaste i Sverige just nu - var ska alla bo?

9 Referenser

Offentligt tryck

- Prop. 1992/93:242 *Om minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor*
- Prop. 2000/01:26 *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*
- Prop. 2012/13:178 *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.*
- Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017, Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.*
- SOU 1945:63 *Slutbetänkande avgivet av bostadssociala utredningen*
- SOU 2007:11 *Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation*
- SOU 2015:59 *En ny regional planering - ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*

Litteratur

- Almqvist, Annika (2004) *Drömmen om det egna huset: från bostadsförsörjning till livsprojekt*. Uppsala: Sociologiska intuitionen, Uppsala universitet
- Alvesson, Mats och Sköldbäck, Kaj (2008) *Tolkning och reflektion*. Lund: Studentlitteratur AB
- Backman, Jarl (2016) *Rapporter och uppsatser*. Lund: Studentlitteratur AB
- Bengtsson, Bo (2015) *Kap 2. Allmännyttan och bostadspolitikerna igår, idag och imorgon – institutionella förutsättningar i förändring*. Salonen (Red.), *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber AB
- Dalen, Monica (2015) *Intervju som metod*. Malmö: Gleerups Utbildning AB
- Ejvegård, Rolf (2009) *Vetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur AB
- Kärnekull, Kerstin (1980) *Vi bor för att leva*. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning
- Lönn Borg-Andersson, Mikael och Boksjö, Alexander. (1994) *Svenska finanskriser - Orsaker, förlopp, åtgärder och konsekvenser*. Uppsala: Department of Economic History, Uppsala Universitet
- Magnusson Turner, Lena (2008). *Who Gets What and Why? Vacancy Chains in Stockholm's Housing Market*, *International Journal of Housing Policy*, 8:1, 1-19. Gävle: Institute for Housing and Urban Research, Uppsala Universitet
- Nylander, Ola (2013). *Svensk bostad 1850-2000*. Lund: Studentlitteratur AB
- Söderström, Bengt (1993) *Vem tar ansvar för bostadsförsörjningen?* Älvsjö: Svenska kommunförbundet och Kommentus Förlag AB

Windell, Karolina (2015) *Samhällsnytta och affärsnytta i samspel?* Salonen (Red.), *Nyttan med allmännyttan, kap 5*. Stockholm: Liber AB

Examensarbeten

Lidhäll, Hanna och Lindroos, Paulina. (2016) *Ny i Sverige, ny på bostadsmarknaden*. Stockholm: Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad, Kungliga Tekniska Högskolan

Artiklar

Bjurenvall, Thomas (2012) *Bostadsbyggandet lågt under lång tid*, SCB nr 2012:92

Ekman, Joline (2016) *Trendspaning – så bor vi i framtiden*, Inrikes Publicerad 2016-05-18

Eskilsson, Marlén (2016) *Här lönar det sig att bygga*, Byggahus.se Publicerad 2016-05-16

Falemo, Elisabet (2015) *Öka kommuners inflytande över riksintressen*, Dagens samhälle Publicerad 2015-12-02

Nordlander, Maria (2017) *SABO: "nedskrivningsreglerna är orimliga"*, Fastighetsnytt Publicerad 2017-03-27

Pleiborn, Maria (2017) *Behövs 710 000 bostäder? Knappast*, Samhällsbyggaren nr 1 2017

Svanström, Stefan (2015) *Urbanisering - från land till stad*, SCB nr 2015:96 Publicerad 2015-03-03

Uhlin, Louise (2017) *Bostadsbyggandet på landsbygden bromsas*, SVT nyheter Publicerad 2017- 01-26

Elektroniska källor

Allmännyttan (2017) *Historiska epoker*

<https://www.allmannyttan.se/historia/historiska-epoker/>

Hämtad 2017-04-14

Boplats Syd (2016) *Om oss*

<https://www.boplatssyd.se/om-oss>

Hämtad 2017-04-24

Boverket (2011) *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering (Rapport 2011:17)* Karlskrona: Boverket
<http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2011/sammanstallning-mal-planer.pdf>

Boverket (2014) *Om Boverket*
<http://www.boverket.se/sv/om-boverket/>
Hämtad 2017-02-06

Boverket (2015) *Behov av bostadsbyggande – Teori och metod samt en analys av behovet av bostäder fram till 2025 (Rapport 2015:18)* Karlskrona: Boverket
<http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2015/behov-av-bostadsbyggande.pdf>

Boverket (2016) *Bostadsplanering*
<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/>
Hämtad 2017-02-01

Boverket (2016) *Kommunernas bostadsförsörjning - en handbok*
<http://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/om-handboken/>
Hämtad 2017-02-10

Boverket (2017) *PBL Kunskapsbanken*
<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/Allman-na-och-enskilda-intressen/>
Hämtad 2017-02-01

Boverket (2016) *Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025 (Rapport 2016:18)* Karlskrona: Boverket
<http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2016/reviderad-prognos-over-behovet-av-nya-bostader-till-2025.pdf>

Boverket (2016) *Statsbidrag för ökat bostadsbyggande*
<http://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/kommuner/statsbidrag-for-okat-bostadsbyggande/>
Hämtad 2017-02-09

Boverket (2016) *Så planeras Sverige*
<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/>
Hämtad 2017-02-06

Det öppna Skåne (2017) *Målbild för Skåne*
<http://skane2030.se/det-oppna-skane/malbild-for-skane/>
Hämtad 2017-04-06

Länsstyrelsen Skåne (2016) *Bostadsmarknadsanalys för Skåne 2016 – Erfarenheter från Länsstyrelsens kommunbesök*
<http://www.lansstyrelsen.se/skane/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2016/Bostadsmarknadsanalys-for-Skane-2016.pdf>

Länsstyrelsen Skåne (2017) *Vi skapar samhällsnytta i Skåne*
<http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/om-lansstyrelsen/Pages/default.aspx>
Hämtad 2017-02-01

Migrationsverket (2016) *Nästan 163 000 människor sökte asyl i Sverige 2015*
<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2016/2016-01-01-Nastan-163-000-manniskor-sokte-asyl-i-Sverige-2015.html>
Hämtad 2017-05-09

Nylander, Ola (2015) *Makten över bostaden och bostadsbyggandet i ett historiskt perspektiv*
http://handels.gu.se/digitalAssets/1532/1532857_20150604-rev--st--ola-nylander.pdf

Regeringskansliet (2015) *Indelning och uppgifter i kommuner och landsting*
<http://www.regeringen.se/artiklar/2015/05/indelning-och-uppgifter-i-kommuner-och-landsting/>
Hämtad 2017-02-01

Regeringskansliet (2016) *Budgetpropositioner per budgetår*
<http://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/budgetpropositioner-per-budgetar/>
Hämtad 2017-04-05

Regeringskansliet (2016) *Det demokratiska systemet i Sverige*
<http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/det-demokratiska-systemet-i-sverige/>
Hämtad 2017-02-01

Region Skåne (2015) *Om Strukturbild för Skåne*
<http://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/samhallsplanering/strukturbild-for-skane1/om-strukturbild-for-skane/>
Hämtad 2017-03-28

Region Skåne (2016) *Detta driver bostadsbyggandet i Skåne*
http://bostadsnatverk.skane.se/wp-content/uploads/2016/07/Detta_driver_bostadsbyggandet_i_Skane_2016.pdf
Hämtad 2017-03-24

Region Skåne (2016) *Vårt utvecklingsuppdrag* <http://www.skane.se/organisation-politik/om-region-skane/Vart-utvecklingsuppdrag/>
Hämtad 2017-03-06

SABO (2016) *Om SABO*

http://www.sabo.se/om_sabo/Sidor/default.aspx

Hämtad 2017-02-06

SABO (2016) *Uppföljning av allbolagen och förändringar i hyreslagen - Delstudie till framtidsprogrammet Allmännyttan mot år 2030*

<http://www.sabo.se/aktuellt/allmannyttan-2030/Documents/7.%20Uppf%c3%b6ljning%20allbolagen.pdf>

SABO (2016) *Ägardirektiv till allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag - Delstudie till framtidsprogrammet Allmännyttan mot år 2030*

<http://www.sabo.se/aktuellt/allmannyttan-2030/Documents/4.%20Allm%C3%A4nnyttans%20bidrag%20till%20en%20socialt%20h%C3%A5llbar%20utveckling.pdf>

SCB (2014) *Ny bostads- och hushållsstatistik, Så bor och lever Sverige*

http://www.scb.se/Statistik/_Publikationer/LE0001_2014K01_TI_02_A05TI1401.pdf

SCB (2017) *Fler bostäder i flerbostadshus* <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/hushallens-boende/pong/statistiknyhet/hushallens-boende-2016/>

Hämtad 2017-04-23

SCB (2017) *Högsta antalet färdigställda lägenheter sedan 1992*

<http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostadsbyggande-och-ombyggnad/nybyggnad-av-bostader/pong/statistiknyhet/fardigstallda-nybyggnader-ombyggnad-och-rivning-av-flerbostadshus-2016--definitiva-uppgifter/>

Hämtad 2017-05-07

SCB (2017) *Mindre än tio år till nästa miljongräns*

<http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningsframskrivningar/befolkningsframskrivningar/pong/statistiknyhet/sveriges-framtida-befolkning-2017-2060/>

Hämtad 2017-05-03

SCB (2017) *Nu är vi 10 miljoner invånare i Sverige*

http://www.scb.se/sv_/Om-SCB/Nyheter-och-pessmeddelanden/Behallare-for-Nyheter-och-Pessmeddelanden/Nu-ar-vi-10-miljoner-invanare-i-Sverige/#

Hämtad 2017-01-24

SKL (2016) *Så styrs landsting och regioner*

<https://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsja/lvstyresastyrskommunenochlandstinget/sastyrslanstingen.1790.html>

Hämtad 2017-02-27

SKL (2017) *Om SKL*

<https://skl.se/tjanster/omskl.409.html>

Hämtad 2017-02-06

WSP (2016) *Den orörliga bostadsmarknaden och vägen till förändring, 2016*

[http://www.fastighetsagarna.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=22f9984c-0a67-4dd3-8089-](http://www.fastighetsagarna.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=22f9984c-0a67-4dd3-8089-616bc7a162ec&FileName=Den+or%C3%B6rliga+bostadsmarknaden+webb.pdf)

[616bc7a162ec-](http://www.fastighetsagarna.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=22f9984c-0a67-4dd3-8089-616bc7a162ec&FileName=Den+or%C3%B6rliga+bostadsmarknaden+webb.pdf)

[616bc7a162ec&FileName=Den+or%C3%B6rliga+bostadsmarknaden+webb.pdf](http://www.fastighetsagarna.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=22f9984c-0a67-4dd3-8089-616bc7a162ec&FileName=Den+or%C3%B6rliga+bostadsmarknaden+webb.pdf)

Podcast

Svensk byggtjänst (2016, 21 december) *Bostadsministern föreslår digital standard och ökad prefabricering, del 31* [podcast]

Bilaga 1

Kommun	År för antagandet	Namnet på dokumentet	Omfattning (Antal sidor)	Enskilt dokument	Minimi-krav	1. Mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet	2. Planerade insatser för att nå uppsatta mål	3. Hänsyn till relevanta mål, planer och program	Underlag i dokumentet	Utvecklingsområden	Riktlinjer för markanvisning- och exploateringsavtal
Burlöv	2014	Framtidsplan för Burlövs kommun	27	-	-	X	X	-	-	X	-
Båstad	2016	Bostadsförsörjningsprogram för Båstads kommun 2015	38	X	X	X	X	X	X	X	-
Eslov	2016	Bostadsförsörjningsprogram	53	X	X	X	X	X	X	X	-
Helsingborg	2015	Mark- och boendeprogram	22	X	X	X	X	X	-	X	X
Höganäs	2016	Bostadsförsörjningsprogram för Höganäs kommun 2014-2018	41	X	-	X	X	-	X	X	-
Höör	2015	Bostadsförsörjningsprogram för Höörs kommun	76	X	X	X	X	X	X	X	-
Klippan	2015	Bostadsförsörjningsprogram för Klippans kommun	45	X	X	X	X	X	X	X	-
Kristianstad	2016	Riktlinjer för bostadsförsörjning	60	X	X	X	X	X	X	-	-
Landskrona	2016	Mark- och boendeprogram för Landskrona 2016-2020	21	X	X	X	X	X	X	X	-
Lund	2016	Utbyggnads- och boendestrategi	48	X	-	X	X	X	-	X	X
Malmö	2014	Handlingsplan för bostadsförsörjning	32	X	X	X	X	X	X	-	-
Svedala	2015	Exploateringsprogram Bostäder - Industri 2016-2020	39	X	-	X	X	-	X	X	-
Trelleborg	2016	Riktlinjer för bostadsförsörjning Trelleborgs kommun 2016	26	X	X	X	X	X	X	X	-
Vellinge	2015	Bostadsförsörjningsprogram 2025 - väx med 1 procent	149	X	X	X	X	X	X	X	-
Årjäng	2016	Bostadsförsörjningsprogram	37	X	X	X	X	X	X	X	-
Ängelholm	2016	Bostadsförsörjningsplan 2016-2019	35	X	X	X	X	X	X	X	-
Örkeljunga	2016	Riktlinjer för bostadsförsörjning 2015-2030	10	X	-	X	X	-	X	-	-

Intervjuade kommuner

Kommun	Förvaltning/avdelning/kontor	Yrkestitel	Namn
Burlöv	Samhällsbyggnadsförvaltningen, Planeringsavdelningen	GIS-samordnare	Johan Birgersson
Båstad	Samhällsbyggnadsavdelningen	Planchef	Olof Sellén
Eslöv	Kommunledningskontoret, Tillväxtavdelningen	Samhällsplanerare	Julia Göransson
Helsingborg	Stadsledningsförvaltningen, Avdelning för strategi	Samhällsstrateg	Falk Jandt
Höganäs	Samhällsplaneringsförvaltningen	Planeringsstrateg	Erik Bredmar
Höör	Kommunledningskansliet	Samhällsplanerare, kommunarkitekt	Karin Kallioniemi
Klippan	Kommunledningsförvaltningen, Plan- och byggkontoret	Planarkitekt	Martin Tång
Kristianstad	Kommunledningskontoret, Miljö och teknik	Projektledare	Marieth Johansson
Landskrona	Stadsbyggnadsförvaltningen, Staben kring stadsdirektören	Strategisk planarkitekt	Mattias Schriever Abeln
Lund	Tekniska förvaltningen, Mark- och exploatering	Projektutvecklare	Lena Bengtsson
Malmö	Stadsbyggnadskontoret	Samordnare för arbetet med bostadsförsörjning	Hanna Björklund
Svedala	Kommunledningskontoret, Miljö och teknik	Exploateringschef	Bengt Nilsson
Trelleborg	Kommunkansliet	Utredare	Mats Åstrand
Vellinge	Tillväxtavdelningen, Plan- och exploateringsenheten	Planarkitekt	Rickard Persson
Årjäng	Samhällsbyggnadsavdelningen	Samhällsbyggnadschef	Peter Månsson
Ängelholm	Kommundirektörens stab, Huvuduppdrag samhälle	Exploateringschef /Chefsstrateg samhälle	Lars-Gunnar Ludvigsson /Lena Åström
Örkelljunga	Kommunstyrelsen	Kommunstyrelsens ordförande	Carina Zachau

Intervjuade övriga aktörer

Organisation	Yrkestitel	Namn
LKF	Affärsutvecklingschef, Vice VD	Gunilla Flygare
Länsstyrelsen Skåne	Länsarkitekt	Elisabeth Weber
Region Skåne	Samhällsplanerare, Expert på bostadsförsörjning	Inger Sellers
ÅBAB	VD / Ekonomiansvarig	Lars Åberg / Inger Digrell

Intervjufrågor till kommuner

Frågor angående förutsättningar

- Anser sig kommunen ha bostadsbrist?
- Vilket underlag/statistik använder kommunen för att ta fram riktlinjerna? (Länsstyrelsens bostadsmarknadsanalys, statistik från allmännyttan etc)
- Vilken förvaltning besvarar Boverkets BME (bostadsmarknadsenkät)?
- Har kommunen använt Boverkets handbok "Kommunernas bostadsförsörjningsansvar - en handbok" vid framtagandet av riktlinjerna?

Frågor om arbetet med framtagandet av riktlinjerna för bostadsförsörjning

- På vilket sätt kom det till er kännedom att riktlinjer för bostadsförsörjning skulle antas enligt ny lagstiftning?
- Hur och till vilka (förvaltning) delegerades uppgiften om att ta fram riktlinjer för kommunens bostadsförsörjning?
- Har framtagandet av riktlinjerna skett i någon form av förvaltningsövergripande arbete - på vilket sätt? (Står t ex i SoL att socialnämnden ska vara inblandad i planeringen för bostäder för äldre, nyanlända m fl)
- På vilket sätt har allmännyttan informerats/deltagit i framtagandet av riktlinjerna?
- Anser ni att arbetet med riktlinjerna har ändrat kommunens sätt att arbeta med sitt bostadsförsörjningsansvar - på vilket sätt?
- Hur har den politiska förankringen sett ut under arbetets gång med riktlinjerna? Har oppositionen varit delaktig?
- I vilket skede av arbetet kontaktade kommunen länsstyrelsen?
- Enligt BFL ska Länsstyrelsen lämna råd, information och underlag till kommunerna i länet inför planeringen av bostadsförsörjningen. Länsstyrelsen ska även uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner och verka för att sådan samordning sker. Hur upplevde kommunen detta?
- Hur planerar kommunen att hålla riktlinjerna aktuella så att de kan vara vägledande till översiktsplanen – när är det dags att aktualitetspröva denna?
- Har kommunen en strategi för att följa upp uppsatta mål för bostadsförsörjningen?
- Vad är den huvudsakliga orsaken till att kommunen har börjat arbeta mer med bostadsförsörjningen?
- Hur ser kommunen på BFL (lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar) generellt?
- Hur ser kommunen på regeringens möjlighet att förelägga kommunen att ta fram nya riktlinjer om inte hänsyn tagits till nationella och regionala mål?
- För vilken/vilka målgrupp/målgrupper anser kommunen att riktlinjerna för bostadsförsörjning är riktade till?
- Hur har ni kommit fram till namnet för riktlinjerna?

Bilaga 3

Konkreta strategier för bostadsförsörjningen

- Vilka konkreta, långsiktiga verktyg arbetar kommunen med för att få fram fler bostäder? (allmännyttan, planering, hyresgaranti, strategisk markpolitik, bostadskö)
- Vilket av dessa verktyg anser kommunen vara det starkaste?
- Vilka lösningar antar kommunen i dagsläget för att tillgodose bostäder för resurssvaga grupper? (modulbostäder, köpa bostadsrätter, ombyggnation av befintligt bestånd, tillfälliga bygglov etc)
- Hur analyseras konsekvenserna av tillfälliga lösningar?

Olika samarbeten

Regionalt

- På vilket sätt arbetar kommunen med regionala samarbeten?
- Medverkar länsstyrelsen i detta arbetet?
- Hur ser kommunen på de ramavtal som SKL sluter? Sluter kommunen egna sådana ramavtal?

Lokalt (med allmännyttan, byggherrar)

- Hur är relationen/samarbetet med allmännyttan?
- Har ägardirektiven ändrats sedan den 2014? På vilket sätt?
- Hur ser relationen/samarbetet ut med byggherrar och privata fastighetsägare?

Intervjufrågor till allmännyttiga bostadsbolag

- Hur ser bolaget på sin roll som kommunens verktyg när det gäller bostadsförsörjningen?
- På vilket sätt anser sig bolaget påverkas av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar?
- Hur har bolaget varit delaktigt i framtagandet av kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning?
- Vad regleras i kommunens ägardirektiv till allmännyttan angående kommunens bostadsförsörjningsansvar?
- Vilka konkreta strategier använder sig bolaget av för att uppnå riktlinjernas mål?
- På vilket sätt har bolaget ändrat sitt arbete sedan lagen (2010:879) om kommunala bostadsaktiebolag trädde i kraft 2011?
- Hur hanterar allmännyttan affärsmässigheten i hög-/ lågkonjunktur?
- Hur tillgodoser bolaget bostäder för resurssvaga grupper?
- Allmännyttan har många roller, affärsmässighet, samhällsnytta och ett av kommunens viktigaste verktyg, hur balanserar man detta?
- Finns det någon form av samarbeten med privata fastighetsägare?
- Vad finns det för regionala samarbeten gällande bostadsförsörjningen?

Intervjufrågor till Länsstyrelsen Skåne

- Hur ser du på länsstyrelsens utökade roll i arbetet med bostadsförsörjningen? Hur har lagstiftningen ändrat ert arbete?
- Hur ser ert samarbete ut med andra regionala aktörer?
- Vad ser ni för likheter/skillnader med Region Skånes roll?
- Hur ser du på kommunernas skyldighet att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning?
- Upplever ni att det finns konkurrens mellan kommunerna i Skåne? På vilket sätt?
- Hur samarbetar länsstyrelsen med andra länsstyrelser?
- Hur ser relationen med regeringen ut?
- Hur ser relationen till kommunerna ut?
- Vad anser du om riksintresseutredningen?
- När kommer bostadsmarknadsanalysen ut? Har ni statistik vi kan få tillgång till?

Intervjufrågor till Region Skåne

- Vad är er roll i arbetet kring bostadsförsörjningen?
- Hur ser ert samarbete ut med Länsstyrelsen Skåne?
- Vad ser ni för likheter/skillnader med Länsstyrelsen Skånes roll?
- Hur ser ni på kommunernas skyldighet att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning?
- Hur ser ni på möjligheterna/utmaningarna att bevara det flerkärniga Skåne?
- Upplever ni att det finns konkurrens mellan kommunerna i Skåne? På vilket sätt?
- Samarbetar regionen med andra regioner?
- Hur ser relationen med regeringen ut?
- Hur ser relationen till kommunerna ut?