



Länsstyrelserna



Riktlinjer för bostadsförsörjning med koppling till rullande översiktsplanering

En rapport i pilotprojektet Kontinuerlig översiktsplanering i storstadsmiljö

För rapporten ansvarar pilotprojektet genom

Länsstyrelsen i Stockholms län

Rapport nr 2011:9

Redaktörer: Elin Blume och Tobias Olsson

Enheten för bostadsfrågor

Kontakt via e-postadress: fornamn.efternamn@lansstyrelsen.se

Omslagsbilden från C-staden på på Visualiseringscenter C i Norrköping

Foto: Sofia Andersson, M&F Foto

F Ö R O R D

Bostäder är viktiga förutsättningar för såväl välfärden som tillväxten där brist på lämpliga bostäder kan hämma utvecklingen. För att kunna erbjuda dagens och morgondagens invånare goda bostäder är boendeplanering en strategisk viktig fråga för kommunerna.

Länsstyrelserna har i uppdrag att ge kommunerna råd, information och underlag i deras arbete med bostadsförsörjningen. Under 2010 har länsstyrelserna i Skåne län och Stockholms län deltagit i ett av de pilotprojekt, *Kontinuerlig översiktsplanering i storstadsmiljö*, som har ingått i regeringens kompetenssatsning kring tillämpningen av plan- och bygglagen.

Pilotprojektet har bland annat haft fokus på hur kommunerna kan arbeta med riktlinjer för bostadsförsörjning som en del i en rullande översiktsplanering. I denna del av pilotprojektet har även länsstyrelsen i Västra Götalands län och Boverket medverkat.

Den här rapporten försöker beskriva metoder och processer för arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjningen kopplat till en rullande översiktsplanering. En viktig aspekt är att oavsett i vilken typ av dokument eller sammanhang kommunen väljer att redovisa riktlinjer för bostadsförsörjning är processen kring framtagandet och implementeringen av stor vikt. Vår förhoppning är att rapporten kan komma till nytta för såväl kommuner som länsstyrelser.

Mars 2011



Maria Heymowska
Länsbostadsdirektör
Stockholms län



Elisabet Weber
Länsarkitekt
Skåne län



Dick Hedman
Länsarkitekt
Västra Götalands län



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN



LÄNSSTYRELSEN
I SKÅNE LÄN



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN



Boverket

En rapport i pilotprojektet

Kontinuerlig översiktsplanering i storstadsmiljö

Metoder om planering i åtta pilotprojekt

Boverket har i samverkan med länsstyrelserna haft ett uppdrag att genomföra en samordnad insats under 2008-2010 för att få en bättre tillämpning av plan- och bygglagen. Under 2010 har kompetenssatsningen bestått i sammanlagt åtta pilotprojekt. Projekten har bedrivits av länsstyrelser tillsammans för att utveckla metoder och arbetssätt som främjar samverkan och utbyte av kunskap mellan kommuner och län. Projekten bidrar också med erfarenheter till introduktionen av nya plan- och bygglagen, som träder i kraft maj 2011. Det samlade resultatet av projekten kommer att sammanställas av Boverket.

Rapporter från pilotprojektet

Från pilotprojektet redovisas i tryckt format förutom denna rapport även rapporten *Länsstyrelsens medverkan i rullande översiktsplanering*. En underlagsrapport, *Beskrivning av hur Malmö stad och Stockholms stad bedriver rullande översiktsplanering med utmaningar för länsstyrelsen – juni 2010*, redovisas enbart i pdf-format.

Samtliga rapporter finns som pdf hos respektive länsstyrelse.



Pilotprojektet har bedrivits gemensamt

Det övergripande pilotprojektet har bedrivits gemensamt av länsstyrelserna i Skåne och Stockholms län. I pilotprojektets fokus kring bostadsförsörjning har även Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Boverket medverkat, samt sex kommuner i Skåne län – Burlöv, Helsingborg, Lomma, Lund, Staffanstorps och Svedala, och sex kommuner i Stockholms län – Botkyrka, Haninge, Nacka, Sigtuna, Stockholm och Södertälje.

I en projektgrupp för fokus bostadsförsörjning och denna rapport har följande personer medverkat:

Länsstyrelsen i Stockholms län

Carin Wanbo
Cristina Björn
Elin Blume
Johanna Gauffin
Tobias Olsson

Länsstyrelsen i Skåne län

Hanna Björklund
Harald Klein

Länsstyrelsen i Västra Götaland

Torbjörn Sahl

Boverket

Christina Johannesson
Mari Tastare

I N N E H Å L L

Rapporten består av ett antal uppslag. Efter inledningen följer ett uppslag med lagar och begrepp. Därefter följer fyra uppslag som beskriver en modell av hur kommuner kan arbeta med riktlinjer för bostadsförsörjning. I dessa uppslag lyfts ett antal kommunexempel fram, de dokument som hänvisas till återfinns i källförteckningen. Sedan beskrivs hur en rullande översiktsplanering kan bedrivas och vad det kan innebära för bostadsfrågorna. Därefter kommer ett uppslag som kortfattat belyser exempel på kommunens verktyg för boendeplaneringen. Det avslutande uppslaget beskriver nyttan med att aktivt arbeta med riktlinjer för bostadsförsörjning och olika lästips. En del upprepningar förekommer som en effekt av att rapporten är indelad i uppslag istället för i löpande text. De flesta exempel och hänvisningar innehåller en länk i den digitala versionen av rapporten.

Rapporten vänder sig framförallt till kommuner men även till länsstyrelser.

FÖRORD	INNEHÅLL Sid. 3	INLEDNING Sid. 4-5
UTGÅNGSPUNKTER Lagar och begrepp Sid. 6-7	ARBETET MED RIKTLINJER Process och innehåll Sid. 8-9	ARBETET MED RIKTLINJER Behovs- och marknadsanalys Sid. 10-11
ARBETET MED RIKTLINJER Riktlinjer för bostadsförsörjning Sid. 12-13	ARBETET MED RIKTLINJER Genomförandestrategi och uppföljning Sid. 14-15	ÖVERSIKTS- PLANERING Rullande planering och bostadsförsörjning Sid. 16-17
VERKTYG Verktyg för att genomföra riktlinjerna Sid. 18-19	VINSTER & LÄSTIPS Nyttan med att aktivt arbeta med riktlinjer Sid. 20-21	KÄLLFÖRTECKNING & KARTA Sid. 22-23

I N L E D N I N G

Varför denna rapport?

Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska länsstyrelserna ge kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.

Under år 2010 har länsstyrelserna i Stockholms, Skånes och Västra Götalands län i samarbete med Boverket och flertalet kommuner i respektive län diskuterat former för hur kommuner kan arbeta med sitt lagstadgade bostadsförsörjningsansvar. Denna rapport beskriver resultatet av den diskussionen.

Utifrån bostadsförsörjningslagen belyser rapporten formerna för kommunernas arbete med att anta riktlinjer för bostadsförsörjning och hur riktlinjerna kan kopplas ihop med kommunernas översiktliga planering. Detta belyses med exempel från olika kommuner.

Sedan lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar kom för cirka tio år sedan har mycket hänt. Med denna rapport vill vi synliggöra hur bostadsförsörjningsarbetet kan bedrivas på 2010-talet, där kommunerna har ansvaret för planeringen men där främst privata aktörer står för både byggandet och ägandet av bostäder.

Kompetenssatsning ger tillfälle

År 2010, det sista och avslutande året för regeringens kompetenssatsning kring tillämpningen av plan- och bygglagen, har ägnats åt åtta olika pilotprojekt där länsstyrelser och kommuner har fördjupat sig inom olika sakfrågor. Denna rapport är en del av ett av pilotprojekten med fokus på rullande översiktsplanering i stadsmiljö.

Den övergripande rapporten *Länsstyrelsens medverkan i rullande översiktsplanering* behandlar processen kring en mer strategisk eller rullande översiktsplan, hur länsstyrelsen kan medverka i processen bland annat genom att tillhandahålla sammanfattande redogörelser och hur olika tillägg, fördjup-

ningar eller sakfrågor kan kopplas till den rullande översiktsplanen.

Ny plan- och bygglag främjar en mer strategisk översiktsplanering

Den nya plan- och bygglagen som införs i maj 2011 betonar översiktsplanens strategiska funktion samtidigt som aktualitetsprövningen av översiktsplanen varje mandatperiod förstärks. Redan idag söker flera kommuner utveckla sin översiktsplanering med stadsbyggnadsstrategier som kan förbli aktuella över mandatperioderna och som därmed kan lägga grund för en rullande översiktsplanering med en aktuell översiktsplan som den röda tråden i arbetet.

En viktig aspekt är att integrera översiktsplaneringen med andra kommunala planer och program för skilda sektorer och intressen. Av särskilt intresse är sambanden med andra obligatoriska planer och program som kommunen ska göra enligt annan lagstiftning såsom riktlinjer för bostadsförsörjning.

Boende en strategisk fråga

Boendeplaneringen är en strategisk fråga för kommunerna. Bra bostäder och goda boendemiljöer är grundläggande faktorer som har betydelse för såväl tillväxten som välfärden i både kommuner och regioner. Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar tydliggör att det är kommunernas ansvar att planera för att ge förutsättningar för alla i kommunen att bo i goda bostäder. Det innebär att kommunerna, vid sidan av insatser för speciella grupper och för det befintliga bostadsbeståndet, även måste ha en långsiktig planberedskap.

Arbetet med boendeplaneringen ser olika ut i olika kommuner

I Stockholms läns kommuner är det endast hälften av kommunerna som har antagna riktlinjer från den senaste mandatperioden (2006-2010). I Skåne län uppgår motsvarande siffra till en tredjedel av kommu-

nerna och i Västra Götaland till en dryg fjärdedel. Utav dessa kommuner hänvisar cirka hälften att de arbetar med riktlinjer i ett särskilt program antaget av kommunfullmäktige medan hälften uppger att de anger riktlinjer i översiktsplanen. Många kommuner saknar således riktlinjer. Enligt länsstyrelsens bedömning har flera kommuner riktlinjer som behöver utvecklas för att kunna utgöra ett bra underlag för beslutsfattande.

Hur kommuner väljer att arbeta med boendeplaneringen skiljer sig åt mellan kommunerna. Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar slår bara fast en process, att riktlinjer för bostadsförsörjningen ska bli föremål för en politisk behandling och antas av kommunfullmäktige en gång per mandatperiod.

Avsaknaden av formkrav möjliggör att kommunen kan organisera arbetet på det sätt som lämpar sig bäst. Men utan formkrav kan arbetet också te sig diffust. Vad ska riktlinjerna innehålla? I vilket dokument ska de anges? Vilka förvaltningar och externa aktörer ska vara med i arbetet? Det är vanligt förekommande frågor som denna rapport ska försöka ge svar på.

Storstadslänen har gemensamma förutsättningar

Rapporten utgår från de gemensamma förutsättningar som råder i delar av storstadslänen och har Stockholms län, Skåne län och Västra Götalands län som avsändare tillsammans med Boverket. Det är i dessa tre län som befolkningsökningen, bostadsbristen och planeringsaktiviteterna är som störst. Det är i dessa län som vi ser många målkonflikter som den växande staden innebär, exempelvis mellan förtätning av stadskärnor och ökat buller.

De olika exemplen som rapporten tar upp är hämtade från kommunbesök, yttranden och intervjuer med kommuner i Stockholm län, Stor-Malmö inklusive Helsingborg samt Stor-Göteborg. Delar av Skå-

ne län och Västra Götalands län är således inte representerade i rapporten.

Även om rapporten utgår från ett storstadsperspektiv och enbart belyser exempel från kommuner med befolkningstillväxt är tanken att rapporten och den modell över arbetet som redovisas självklart ska kunna tillämpas av andra kommuner i andra delar av landet.

Rapporten är en summering av ett förankringsarbete

Att samarbeta över länsgränserna och tillsammans med Boverket har berikat diskussionerna och breddat innehållet. Arbetet har även bidragit till länsstyrelsens återkommande uppdrag i regleringsbrev om att följa upp hur kommunerna lever upp till kraven enligt bostadsförsörjningslagen. Genom intervjuer med personer som arbetar med boendeplanering och översiktsplanering i kommunerna har olika arbetssätt fångats in och modellen förankrats. Inom projektet har ett seminarium arrangerats för kommuner i Stockholms län. Även i Skåne- och Västra Götalands län har projektet diskuterats i seminarieform med kommunerna. Projektet har även diskuterats vid ett seminarium för samtliga länsstyrelser samt vid ett seminarium arrangerat av Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. Arbetet har förankrats med dåvarande Finansdepartementets bostadsenhet.

Den kunskap detta förankringsarbete gett har varit avgörande för arbetet och resultatet går att läsa i denna rapport.

U T G Å N G S P U N K T E R

Lagar och begrepp

Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande tillkom 1947 som ett sätt för samhället att initiera och styra bostadsbyggandet efter andra världskriget. Lagen upphävdes 1993.

Kommunernas ansvar var oförändrat men skulle inte behöva regleras i lag, kommunerna skulle själva bestämma formerna för sina bostadsförsörjningsåtgärder. År 2001 infördes dock en ny lag, *lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar* (2000:1386), som är den lag som gäller i dag.

Lagen innehåller, något förenklat uttryckt, följande delar:

- Kommunen ska planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder.
- Riktlinjer för bostadsförsörjning ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod.
- Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen, om det behövs, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.
- Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska en kommun anordna bostadsförmedling.
- Länsstyrelsen ska lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras boendeplanering.

Som en vägledning för kommunerna i arbetet med att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning tog Boverket år 2006 fram rapporten *Boendeplanering - en strategisk fråga för kommunen*.

Regeringen formulerade år 2006 nya mål för bostadspolitiken och nya och förändrade lagar har möjliggjort ett mer strategiskt förhållningssätt i översiktsplaneringen, där bland annat de sociala aspekterna för att skapa en hållbar utveckling är en viktig grund.

Fler lagar som påverkar bostadsförsörjningen

I Sveriges regeringsform står det att ”Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.” Utöver texten i grundlagen och lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar följer nedan en kort beskrivning av några av de lagar och mål som berör bostadsförsörjningen.

Plan- och bygglagen

Den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen handlar om användning av mark och vatten samt lokalisering och utformning av bebyggelsen. Ansvaret utgår från plan- och bygglagen vars primära instrument är översiktsplanen och fördjupningar av denna. Verktygen för genomförandet är bland annat detaljplaner.

Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Den nya lagen (2010:879) innebär nya villkor för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag från den 1 januari 2011. Nytt är att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer vilket innebär ett avsteg från kommunallagens självkostnadsprincip och från förbudet mot att driva företag i vinstsyfte. Kommunerna ges möjlighet att använda föregående års vinst för att upphandla bostadsförsörjningsåtgärder som inte det egna bostadsbolaget kan utföra sett ur ett företagsekonomiskt perspektiv.

För kommunen blir det således viktigt att ta fram ett bra underlag i form av en grundläggande behovs- och marknadsanalys liksom hållbara ekonomiska beräkningar för att kunna fatta rätt beslut om angelägna bostadspolitiska åtgärder. Den nya lagen ställer dock inte några nya krav på hur riktlinjerna för bostadsförsörjning ska utformas. I propositionen gör regeringen

bedömningen att riktlinjernas syfte och innehåll inte ytterligare bör preciseras i lag.

Kommunallagen

Kommunallagen (1991:900) slår fast att en kommun ska behandla sina medlemmar lika. Det framgår även att kommunerna får ägna sig åt sådant som är av allmänt intresse och som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, såsom att arbeta för bostadsförsörjningen lokalt.

Vidare står i kommunallagen att beslut som ska till fullmäktige ska beredas i nämnderna och de ansvarar även för att fullmäktiges beslut verkställs. För bostadsfrågor, som oftast berör flera olika förvaltningar, innebär det en bred förankring.

Socialtjänstlagen

I Socialtjänstlagen (2001:453) beskrivs kommunens ansvar att ordna bostad åt personer med fysiska och psykiska funktionshinder samt för äldre i behov av särskilt boende. Socialnämnden har vidare en viktig roll att på olika sätt bistå enskilda personer med en svag ställning på bostadsmarknaden så att denne kan få och behålla en bostad.

Nationella mål

Regeringens mål för området bostadsmarknad är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.

Regeringens mål för samhällsbyggandet är att en hållbar samhällsplanering ska ge förutsättningar för en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden och en långsiktigt god hushållning med naturresurser och samtidigt skapa förutsättningar för ett hållbart byggande och en god ekonomisk tillväxt. Det finns även en rad andra nationella mål som har relevans för bostadsförsörjningen, exempelvis folkhälsomålen.

Begrepp inom bostadsförsörjningen

Det finns många olika begrepp inom detta område, nedan följer en kort förklaring till några.

Bostadsförsörjningsansvaret är kommunernas lagstadgade ansvar att planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Att möjliggöra en tillräckligt hög nyproduktion av bostäder är bara en av flera aspekter i det arbetet. Kommunerna måste också se till att olika gruppers behov, till exempel äldres och ungas, blir tillgodosedda. Kommunen behöver även kunskap om hur beståndet av befintliga bostäder ser ut och nyttjas.

Riktlinjer för bostadsförsörjning är kommunernas huvudsakliga inriktning för bostadsförsörjningsarbetet som ska antas av kommunfullmäktige varje mandatperiod. Att arbeta fram riktlinjer kan handla om att ta fram bostadspolitiska mål med en färdriktning om hur de ska nås. Det kan innebära att kommunen tar ställning till på vilket sätt de ska verka för att nå uppsatta bostadspolitiska mål och hur kommunen vill använda de verktyg de förfogar över.

Bostadsförsörjningsprogram var det mer omfattande dokument som alla kommuner skulle anta enligt den tidigare bostadsförsörjningslagen som upphörde 1993. Vissa kommuner väljer fortfarande att ange sina riktlinjer för bostadsförsörjning i ett sådant program.

Boendeplanering är det dagliga arbetet med bostadsförsörjningen i kommunerna som innefattar allt från att planera för det mest attraktiva boendet till att säkerställa att olika gruppers särskilda behov på bostadsmarknaden tillgodoses.

ARBETET MED RIKTLINJER

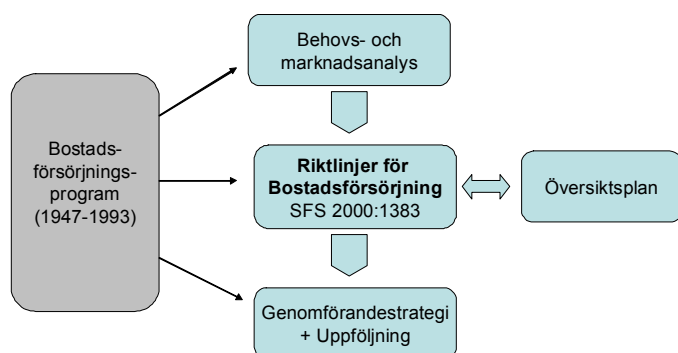
Process och innehåll

Följande fyra uppslag behandlar arbetet med riktlinjerna i kommunerna. Detta uppslag kan ses som en introduktion eller en sammanfattning för de kommande tre uppslagen.

En modell för arbetet

Processen kring att arbeta fram riktlinjer för bostadsförsörjning innefattar på ett eller annat sätt tre olika beståndsdelar. För att kunna arbeta fram och anta riktlinjer krävs någon form av underlagsmaterial som analyserar situationen i kommunen, som vi nedan kallar behovs- och marknadsanalys. Själva riktlinjerna är det dokument som enligt lag ska antas i kommunfullmäktige. För att riktlinjerna sedan ska kunna få genomslag i kommunens planering behövs någon form av genomförandestrategi samt uppföljning.

Även om det finns ett lagkrav på att riktlinjerna ska antas är processen kring hur kommunen når dit en minst lika viktig del där framförallt förankringsarbetet är avgörande för att riktlinjerna ska vara användbara och genomföras.



I modellen ovan illustreras de olika beståndsdelarna som bör finnas med i arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjningen. Dessa tre beståndsdelar kan redovisas var för sig eller i ett samlat dokument. Viktigt är dock att det finns en tydlig koppling till kommunens översiktsplan. Även den tidigare bostadsförsörj-

ningslagen är med i modellen enligt vilken kommunerna skulle anta bostadsförsörjningsprogram där alla tre beståndsdelarna ofta återfanns.

Det finns goda exempel på såväl bostadsförsörjningsprogram, riktlinjer i ett eget dokument samt riktlinjer redovisade i översiktsplanen.

Vad kan arbetet med riktlinjerna innehålla?

I lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar finns inga formkrav vad gäller innehållet men i förarbeten till lagen ges viss vägledning:

- ”Utgångspunkten bör vara en lokal bedömning av de långsiktiga behoven som innefattar allas behov”
- ”Behovet av bostäder för vissa hushåll exempelvis äldre, funktionshindrade, unga och studenter ska särskilt uppmärksammas”
- ”Inriktning av olika åtgärder för bostadsförsörjningen bör anges”
- ”Åtgärderna ska avse såväl nyproduktion som det befintliga beståndet”
- ”En viktig del i bostadsförsörjningsplaneringen är att kommunerna, inte minst i tillväxtregionerna, ser till att ha en tillfredsställande mark- och planberedskap”

Behovs- och marknadsanalys

För att kommunen ska kunna planera för alla invånare och för att kunna anta riktlinjer för bostadsförsörjning behövs en god kunskap om behoven och efterfrågan på bostadsmarknaden på kort och lång sikt. En kartläggning av bostadsbestånd och byggande, befolkningsstruktur och flyttmönster, näringsliv och sysselsättning är viktigt att kombinera med prognoser, omvärldsbevakning och trendanalyser. I denna rapport har vi valt att kalla ett sådant material för en behovs- och marknadsanalys. Läs mer på nästa uppslag.

riktlinje subst. ~n ~r • mest plur. (anvisning om) huvuddragen av viss verksamhet och hur den skall gå till etc.: *dra upp ~r för det fortsatta arbetet; ge vissa ~r; regeringens politiska ~r; genomföra statens ~r och mål*

Riktlinjer för bostadsförsörjning

Utifrån en behovs- och marknadsanalys kan riktlinjer för bostadsförsörjning tas fram. Riktlinjerna är kommunernas huvudsakliga inriktning för bostadsförsörjningsarbetet och kan handla om att ta fram bostadspolitiska mål med en färdriktning om hur de ska nås. Det kan innebära att kommunen tar ställning till på vilket sätt de ska verka för att nå uppsatta bostadspolitiska mål och hur kommunen är beredd att använda de verktyg de förfogar över. Läs mer på sidan 12.

Genomförandestrategi och uppföljning

För att de framtagna riktlinjerna ska få genomslag i kommunens planering är det nödvändigt att det finns en strategi för hur de ska implementeras i olika förvaltningars arbete. Exempelvis genom att visa på hur kommunens verktyg ska användas för att nå de antagna riktlinjerna.

I vissa kommuner görs en årlig uppföljning av riktlinjerna som underlag för diskussion i kommunfullmäktige, vilket i sin tur kan leda till en översyn av riktlinjerna. Läs mer på sidan 14.

Koppling till översiktsplanen viktigt

Översiktsplanen hanterar kommunens långsiktiga utveckling, både vad gäller exploatering och - i allt större utsträckning - även olika tillväxt- och utvecklingsfrågor. En övervägande del av exploateringen sker genom detaljplanläggning för bostäder. I det avseendet är det viktigt att riktlinjerna och översiktsplanen förhåller sig till varandra, inte minst för att undvika eventuella målkonflikter.

En rullande översiktsplanering kan även innefatta en strävan att minska antalet styrdokument och få till stånd en bättre samordning och större tydlighet när det gäller innebörden av olika planer och program. Både översiktsplanen och riktlinjerna ska behandlas i kommunfullmäktige varje mandatperiod och riktlin-

jerna bör, precis som i översiktsplanen, även ha ett långsiktigt perspektiv.

Ett exempel

Behovs- och marknadsanalysen visar att antalet unga i kommunen ökar och kommer att fortsätta öka framöver på grund av höga födelsetal på 1990-talet samt en hög inflyttning. Lediga bostäder är få och både omsättningen och nyproduktionen av bostäder är liten.

I riktlinjerna för bostadsförsörjning slås det fast att bostadsbristen bland unga i kommunen ska prioriteras genom uppdrag till det kommunala bostadsaktiebolaget och genom prioritering av markanvisningar och planärenden för mindre bostäder i kollektivtrafiknära lägen.

I översiktsplanen och fördjupningar av den utreds och pekas lämpliga utbyggnadsområden ut.

I genomförandestrategin preciseras ett förnyat ägardirektiv till det kommunala bostadsaktiebolaget som ska öronmärka en del av bolagets bestånd (små kollektivtrafiknära bostäder med låg hyra utan hiss) till unga samt att en andel av nyproduktionen ska utgöras av små yteffektiva bostäder. Det skrivs också fram en markpolicy och en checklista vid beslut om att inleda detaljplanering. I markpolicyn prioriteras bland annat ärenden som hanterar upplåtelse av mark och planärenden för yteffektiva och mindre bostäder i bra kollektivtrafiklägen. I uppföljningen kontrolleras senare hur detta fallit ut, delvis i syfte att föreslå förändringar.

LÄS MER!

Propositionen till lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, 2000/01:26

ARBETET MED RIKTLINJER

Behovs- och marknadsanalys

En behovs- och marknadsanalys synliggör utmaningarna

För att kommunen ska kunna planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder behövs kunskap om behov och efterfråga på bostadsmarknaden på kort och lång sikt. En kartläggning av bostadsbestånd och byggande, befolkningsstruktur och flyttmönster, näringsliv och sysselsättning är viktigt att kombinera med prognoser och omvärldsbevakning men även med olika gruppers specifika behov.

Det finns ingen mall för hur en sådan behovs- och marknadsanalys kan se ut, men syftet är att den ska kunna utgöra ett underlag för att arbeta fram och anta riktlinjer för bostadsförsörjningen.

I och med den nya lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag blir det viktigt för kommunerna att ta fram ett bra underlag i form av en grundläggande behovs- och marknadsanalys liksom hållbara ekonomiska beräkningar för att kunna fatta rätt beslut om angelägna bostadspolitiska åtgärder, se sidan 5. Nedan följer ett par exempel.

Mölndals stad

Mölndal stad anger riktlinjer för bostadsförsörjning i ett bostadsförsörjningsprogram där även förutsättningar, behov och efterfrågan av bostäder i kommunen finns med.

Till exempel kartläggs bostadstyp och ägandeform i befintligt bostadsbestånd på församlingsnivå. Till det kopplas analyser av befolkningens utveckling, bland annat utifrån tidigare studier kring rörlighet på bostadsmarknaden och flyttriktningar bland olika åldersgrupper.

Vid genomgången av behov och efterfrågan analyseras Mölndals utvecklingsförutsättningar samtidigt som kommunens särskilda ansvar för vissa grupper också behandlas. I bostadsförsörjningsprogrammet lyfts också de allt tydligare regionala perspektiven på bostadsmarknaden fram.

Botkyrka kommun

Kommunens analys av bostadsmarkanden visar bland annat att 80 procent av allmännyttans bestånd i Botkyrka byggdes under miljonprogrammet. Inför upprustningen är några av utmaningarna att skapa mer energisnåla hus och en större variation i beståndet. Vidare framgår att dialogen med de boende är central för att utvecklingen ska ske i rätt riktning. Som ett resultat av det ligger fokus i deras riktlinjer på upprustningen av det befintliga bostadsbeståndet. Utöver de generella riktlinjerna finns några tilläggs-punkter som utgör direktiv specifikt för kommunens allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

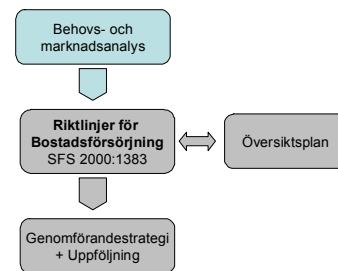
Framtagandet av behovs- och marknadsanalys bör ske brett

För att analysen ska fånga de frågor som berör bostadsförsörjningen kan flera olika kommunala förvaltningar behöva involveras men även andra kommuner och regionala organ. Andra aktörer på bostadsmarknaden som byggherrar, fastighetsägare, mäklare och intresseorganisationer kan också ha värdefull kunskap. Länsstyrelserna har i uppdrag att lämna kommunerna råd, information och underlag i arbetet med bostadsförsörjningen.

Många kommunala förvaltningar tar idag fram underlag som har koppling till bostadsförsörjningen, exempelvis prognoser för skolan, barnomsorgen, äldreomsorgen, mottagandet av nyanlända, särskilt boende för olika grupper, näringslivsstrategier, pendlingsmönster och så vidare. Dessa kan sammantaget bidra till en bra behovs- och marknadsanalys. Lägenhetsregistret, som håller på att byggas upp, kommer även att bidra med en del ny och användbar statistik.

Det är även viktigt att se på bostadsförsörjningen på lång sikt i relation till kommunens utveckling och händelser i omvärlden. Att använda sig av metoder för till exempel scenarioanalys kan vara lämpligt.

En behovs- och marknadsanalys kan bli omfattande och därmed utgöra underlag till andra sakfrågor



än bostadsförsörjningen. Underlaget kan därför med fördel tas fram som ett eget dokument och behöver då inte tynga översiktsplanen eller riktlinjerna. En fördel med att underlagsmaterialet tas fram i annan ordning är att det lättare kan uppdateras med kortare intervaller samt att det kan behandlas i berörd nämnd utan att behöva lyftas till kommunfullmäktige.

Det finns inget krav på att analysen ska antas eller godkännas av politiken, men det kan vara lämpligt att behovs- och marknadsanalysen behandlas i berörd nämnd eller kommunstyrelse. På så sätt blir materialet tillgängligt och kan användas i andra sammanhang. Riktlinjerna för bostadsförsörjningen kan då även hänvisa till ett underlag i form av en beslutad handling. Nedan följer ett par exempel på processer kring framtagandet.

Partille kommun

Partille kommun har i arbetet med *Bostadsbyggnadsprogram för Partille kommun 2009–2012* tagit fram ett omfattande underlagsmaterial med bland annat analyser om befolkningsutveckling, konjunktorens betydelse för byggandet, bostadsbeståndet och efterfrågan. Arbetet har utförts av stadsbyggnadskontoret i bred samverkan och information har hämtats bland annat från fastighetsägare och mäklarfirmor.

Genom detta arbete har kommunen fått ett tätare samarbete mellan förvaltningar kring bostadsförsörjningsfrågor. Kommunen har sett en tydlig vinst med att samtliga kommunala förvaltningar har tillgång till samma information och att åtgärder kan samordnas.

Svedala kommun

Svedala kommun har ett antaget *Exploateringsprogram för bostäder och industri* i vilket kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning återfinns. Programmet revideras varje år och tas fram av kanslichef som sedan tar upp ärendet i en exploateringsgrupp som består av kanslichef, stadsarkitekt, projektchef, teknisk chef samt samhällsbyggnadschef. Exploateringsprogrammet skickas därefter parallellt till socialchef, utbildningschef och teknisk chef för bedömning av behov inom respektive område.

Länsstyrelse ska ge kommunerna råd, information och underlag

Boverket och länsstyrelserna sammanställer varje år kommunernas svar i Bostadsmarknadsenkäten. Den innehåller ett brett underlag om situationen på bostadsmarknaden i den aktuella kommunen och kan med fördel användas i en behovs- och marknadsanalys. Samtliga kommuner svarar på enkäten och därmed kan kommuner i samma län se sin roll i regionen, eller liknande kommuner i landet och få en överblick över varandra. Uppgifter från Bostadsmarknadsenkäten finns från 1990-talet och framåt.

Länsstyrelserna producerar varje år en regional analys över bostadsmarknaden i länet, där frågor kring bostadsbyggande, befolkningsförändringar och bostadsförsörjning tas upp på en regional nivå. Analysen syftar till att ge kommunerna ett regionalt underlag till deras arbete med bostadsförsörjningen. Den vänder sig även till departement, Boverket och andra aktörer på bostadsmarknaden.

LÄS MER!

Boendeplanering i praktiken – en vägledning till statistiken

ARBETET MED RIKTLINJER

Riktlinjer för bostadsförsörjning

Framtagandet av riktlinjer för bostadsförsörjning

Riktlinjer för bostadsförsörjning är kommunernas huvudsakliga inriktning för bostadsförsörjningsarbetet och ska antas av kommunfullmäktige varje mandatperiod. Riktlinjerna visar kommunens ambitioner och mål för bostadsförsörjningen såväl mellan olika förvaltningar som till invånarna och andra aktörer på bostadsmarknaden.

Att det inte finns ett formkrav för riktlinjerna innebär att kommunen har stor möjlighet att redovisa dem på det sätt och i det sammanhang som är bäst för den aktuella kommunen. Det innebär samtidigt en svårighet att veta vad de bör innehålla för att utgöra ett bra verktyg i kommunernas planering.

Kravet på antagande i kommunfullmäktige visar att den politiska debatten är viktig och innebär även att de nämnder som berörs av bostadsförsörjningsfrågorna bereder ärendet och får ansvaret att verkställa beslut.

Det finns många olika sammanhang där kommunen kan redovisa sina riktlinjer för bostadsförsörjningen. Nedan följer ett antal exempel. Utöver dessa exempel finns det kommuner som väljer att redovisa riktlinjer i verksamhetsplan eller budget, vilket kan vara ett kraftfullt och relevant sammanhang att ange dem i, dock brukar de till innehållet snarare likna bostadsbyggnadsprognoser eller projektlister.

Riktlinjer i ett eget beslutsdokument

Några kommuner väljer att redovisa riktlinjer för bostadsförsörjning i ett eget beslutsdokument. Behovs- och marknadsanalys kan då beslutas om i ansvarig nämnd eller finns som bakgrundsdokument. En strategi för genomförandet arbetas fram efteråt eller finns i andra dokument eller sammanhang.

Haninge kommun

Haninge kommun har tagit fram ett antal kunskapsunderlag; förutsättningar för bostadsförsörjningen, omvärldsanalys och en projektkatalog. Kommunens målsättning är att detta kunskapsunderlag ska ses över årligen för att kunna utgöra ett bra underlag för kommunens planering.

Med utgångspunkt i dessa underlagsmaterial har kommunfullmäktige antagit *Riktlinjer för bostadsförsörjningen* i form av bostadspolitiska mål.

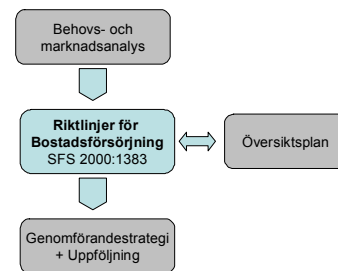
Lomma kommun

Övergripande mål och riktlinjer 2007-2010 beskriver mål och riktlinjer för hela kommunens utveckling inom olika områden varav ett område är bostadsförsörjningen. Programmet antas av kommunfullmäktige en gång per mandatperiod.

Utifrån dessa politiska riktlinjer arbetas varje år fram ett 15-årigt *bostads- och markförsörjningsprogram* av tjänstemännen som antas av kommunstyrelsen. Dokumentet utgör en redovisning av förväntat och önskvärt bostadsbyggande på lång sikt och fungerar som ett styrdokument för tjänstemännen.

Riktlinjer i ett "bostadsförsörjningsprogram"

Många kommuner väljer att redovisa sina riktlinjer för bostadsförsörjning i ett mer omfattande dokument, vanligtvis kallat bostadsförsörjningsprogram eller bostadsförsörjningsplan. De består ofta av alla tre beståndsdelarna; behovs- och marknadsanalys, riktlinjer samt genomförandestrategi. Ofta saknas en tydlig koppling till kommunens översiktsplan.



Sigtuna kommun

Sigtuna kommun har valt att redovisa riktlinjer i ett separat dokument *Fler bostäder i attraktiva miljöer – program för bostadsbyggande i Sigtuna kommun 2011-2015* som omfattar behovs- och marknadsanalys, olika gruppers behov, bostadspolitiska mål, planerad nyproduktion samt strategi för att nå de önskade målen.

Ale kommun

Ale kommun reviderar sitt *bostadsförsörjningsprogram* vartannat år där en fullständig genomgång görs och riktlinjerna går upp för beslut i fullmäktige. Åren mellan revideringarna görs även en siffermässig uppdatering. Anledningen till detta är dels för att få de senaste siffrorna på den förväntade byggnationen till befolkningsprognosen samt för att få in ett bra underlag till Bostadsmarknadsenkäten.

Riktlinjer i översiktsplanen

En del kommuner väljer att redovisa riktlinjer för bostadsförsörjning i översiktsplanen. I vissa fall är det tydligt återgett i kommunfullmäktiges beslut att översiktsplanen omfattar även andra kommunala program eller riktlinjer, till exempel för bostadsförsörjning. Ibland är det också med hänvisning till var i översiktsplanen riktlinjerna återfinns.

De kommuner som väljer att redovisa riktlinjer i översiktsplanen tenderar att ha fokus på nyproduktion av bostäder. I en mer strategisk översiktsplan är det av stor vikt att komplettera detta med strategier för hur det befintliga beståndet kan utvecklas för att användas optimalt samt boendesituationen för kommunens invånare där kommunen har särskilt ansvar för vissa grupper.

Om riktlinjer redovisas i översiktsplanen kan med fördel en behovs- och marknadsanalys tas fram som ett underlag men i ett annat dokument eller sammanhang. En genomförandestrategi kan finnas i pla-

nen eller tas fram i en annan process, beroende på översiktsplanens form.

Stockholms stad

Stockholms stad har som ambition att minska antalet styrdokument och få till stånd en bättre samordning och större tydlighet när det gäller innebörden av olika planer och program. Ett led i detta har varit att låta översiktsplanen utgöra stadens riktlinjer för bostadsförsörjning. Den senast antagna översiktsplanen 2010 utgör därmed samtidigt stadens riktlinjer för bostadsförsörjning. Bostadsförsörjningsfrågorna redovisas som ett så kallat fokusområde i planen. Av kommunfullmäktiges beslut att anta översiktsplanen framgår dessutom tydligt att man samtidigt godkänner riktlinjerna för bostadsförsörjningen.

En fördel med att koppla arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjningen till översiktsplaneringen har varit att riktlinjerna kunnat samordnas med stadsbyggnadsfrågorna och hanterats i ett öppet förfarande som även involverar medborgarna.

Stockholms stad har ett mer omfattande underlagsmaterial, en sorts behovs- och marknadsanalys, som beslutades i stadsbyggnadsnämnden och som legat till grund för riktlinjerna.

Viktigt med koppling till översiktsplanen

Oavsett i vilket sammanhang riktlinjerna redovisas är det viktigt att det finns en koppling till kommunens översiktsplan då det finns ett ömsesidigt samband mellan översiktsplaneringen och arbetet med riktlinjerna. Se sidan 16.

Promenadstaden -
översiktsplan för
Stockholms stad



ARBETET MED RIKTLINJER

Genomförandestrategi och uppföljning

Genomförandestrategi ökar riktlinjernas genomslagskraft

En genomförandestrategi kan se olika ut beroende på i vilket sammanhang riktlinjerna för bostadsförsörjningen har antagits och vad de innehåller. Vissa kommuner har valt att inkludera genomförandet i själva riktlinjerna, till exempel genom att korrelera en bostadspolitisk ambition med ett specifikt verktyg eller ge en förvaltning ett specifikt uppdrag. Väljer kommunen att anta enbart riktlinjer i översiktsplanen eller att anta ett kortfattat dokument med riktlinjer kan de olika förvaltningarna behöva en genomförandestrategi eller liknande för att de ska utgöra en vägledning för de förväntade arbetsinsatserna.

Men hur en genomförandestrategi ser ut beror också givetvis på kommunernas olika arbetssätt mellan förvaltningar, kommunens övriga organisation, processer för budgetarbete, verksamhetsplanering med mera. Huvudsaken är att riktlinjernas målsättningar kopplas ihop med både kommunens verktyg och ansvarig förvaltning samt att riktlinjerna kan verka i de sammanhang som har betydelse för kommunens utveckling. Strategins syfte är både att tydliggöra riktlinjerna samt att de leder till konkreta åtgärder.

Det kan till exempel handla om nya ägardirektiv till det allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolaget, prissättning och fördelning av mark, prioriteringar i planärenden eller samarbete med fastighetsägare för att få till bostäder för ensamkommande flyktingbarn.

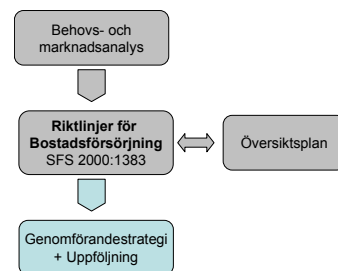
Nedan följer exempel på hur olika kommuner arbetar med genomförandet.

Haninge kommun

I Haninge kommun har *Bostadsstrategi för Haninge* tagits fram utifrån riktlinjerna för bostadsförsörjning som kommunfullmäktige har beslutat om. Avsikten med strategin är att föreslå insatser, som förväntas leda fram till att de antagna riktlinjerna (målen) för bostadsförsörjningen också uppfylls. I strategin följs de olika delmålen som riktlinjerna innehåller av en delstrategi och i vissa fall konkreta uppdrag till en förvaltning. Till exempel föreslås att nya bostadsbyggnadsprojekt ska prövas i relation till Bostadsstrategin när stadsbyggnadsnämnden tar beslut om att inleda ny detaljplanering.

Kungälv kommun

Kungälv kommuns *Styrdokument för bostadsförsörjningen* innefattar underlag för befolkningsprognosen, budgetarbete samt markförvärvsstrategi. Dokumentet syftar till att underlätta dialogen med byggherrar samt förtydliga översiktsplanen. För att nå kommunens vision för bostadsutvecklingen har kommunen listat möjligheter till styrning. Kommunen slår fast att plan- och bygglagen tillsammans med en aktiv markpolitik är de viktigaste verktygen. Kommunen har en specifikation av hur en urvalsprocess bland intressenter för markanvisning på kommunal mark ska gå till.



Härryda kommun

Härryda kommun har i samband med riktlinjer för bostadsförsörjningen tagit fram markpolitiska inriktningsmål, med syfte att tillgodose behovet av mark för bland annat bostäder. På så sätt har kommunen beslutat och synliggjort inriktningsmål för ett viktigt verktyg på ett tydligt och transparent sätt.

Uppföljning i syfte att utvärdera och vidareutveckla

En regelbunden uppföljning av arbetet med bostadsförsörjningen är viktigt. Uppföljningen kan analysera både genomslagskraften i kommunens planering och förändringar i omvärlden. En sådan uppföljning kan ge inspel till eventuella förändringar i kommande arbete. Det finns många olika sätt att följa upp arbetet, nedan följer några exempel.

Malmö stad

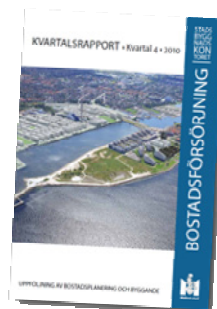
Malmö stad antar varje mandatperiod *riktlinjer för bostadsförsörjning* och för närvarande har kommunen 13 bostadspolitiska mål med indikatorer och handlingsplan för genomförandet av varje enskilt mål. De bostadspolitiska målen följs årligen upp i en *Lägesrapport*. Denna tar också upp den övergripande situationen på bostadsmarknaden, särskilda frågor kring bostadsförsörjning i kommunen och aktuella frågor just det året. Fyra gånger per år kommer *Kvartalsrapport med uppföljning av bostadsplanering och byggande* innehållande statistik kring bostadsproduktion och två gånger per år kommer *Planlägesrapport - uppföljning av detaljplaner för bostäder*.

Göteborgs stad

Fastighetskontoret i Göteborgs stad tar varje kvartal fram en rapport som följer upp bostadsbyggandet i kommunen. Rapporten innehåller också uppgifter om markanvisningar och överklagade detaljplaner med bostadsinnehåll. Statistik om utvecklingen på bostadsbyggandet samlas också på kommunens webbplats.

Sigtuna kommun

Sigtuna kommun väljer att årligen uppdatera ett bostadsförsörjningsprogram som innehåller riktlinjer för bostadsförsörjning. En anledning till detta är att kommunfullmäktige ser värdet i att ha en genomgång och politisk diskussion kring bostadsförsörjningsfrågorna i kommunen och vad som hänt under det senaste året. Det i sin tur genererar att tjänstemän i de olika förvaltningarna ges utrymme att diskutera frågorna och lyfta blicken inför den årliga uppdateringen av programmet.



Malmö stads uppföljning kring bostadsförsörjningen i form av Kvartalsrapport för kvartal 4 2010.

Ö V E R S I K T S I K T S P L A N E R I N G

Rullande översiktsplanering och bostadsförsörjning

Ny plan- och bygglag

De ändringar av plan- och bygglagen som träder i kraft den 2 maj 2011 lägger grunden för en mer strategisk översiktsplanering.

Kommunens översiktsplan har på senare år blivit ett mer strategiskt dokument för kommunens framtida utveckling från att tidigare haft fokus på mark- och vattenanvändning samt lokalisering av olika verksamheter. Planering enligt plan- och bygglagen genomsyras i dag allt mer av ett fokus på hållbar utveckling.

Översiktsplanering

En översiktsplan tas fram enligt reglerna i plan- och bygglagen. Planen ska ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden och om hur den byggda miljön ska utvecklas, användas och bevaras. Planen ska också vara aktuell och aktualitetsprövning i kommunfullmäktige ska ske varje mandatperiod.

Översiktsplanen är kommunens främsta instrument för att se långsiktigt på fysiska utvecklingen. På senare år har planen i flera kommuner blivit ett mer strategiskt dokument där större utrymme getts för den sociala dimensionen i hållbar utveckling och där människans behov av bostäder och ett gott liv mellan husen ses som viktiga frågor för en positiv utveckling.

Rullande översiktsplanering

Det är flera kommuner som i dag söker nya former för en översiktsplanering som passar till de utmaningar som storstadens utveckling innebär. Stockholm, Göteborg och Malmö är kommuner vars arbete de senaste åren har präglats av ambitioner att utveckla mer effektiva och ändamålsenliga arbetssätt och framför allt att lägga grunden för en mer strategisk och rullande översiktsplanering.

Hur ser då formerna ut för den rullande översiktsplanering som har diskuterats och även utvecklats i kommunerna?

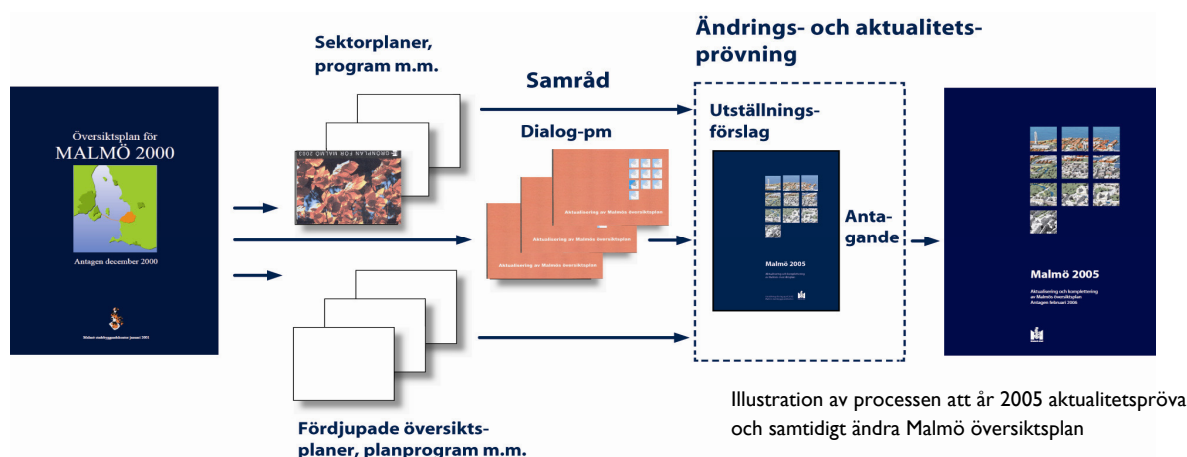
En utgångspunkt är en fokusering på en stadsbyggnadsstrategi som är långsiktig och stabil och som därför kan förbli aktuell mellan mandatperioderna. Aktualitetsprövningen av planen underbyggs med underlag som uppföljningar av planens tillämpning, relevans samt nya anspråk och behov. Den kommunomfattande planen kompletteras med både (tematiska) tillägg och fördjupningar för delområden. Översiktsplaneringen får på detta sätt en helt annan karaktär. Istället för enstaka kraftsamlingar med längre mellanrum kan översiktsplaneringen bli rullande och även få stadigare förankring både i den politiska diskussionen om strategiska frågor och samtidigt utgöra ett aktuellt underlag för beslut som rör den fysiska miljön.

Hur kan riktlinjer för bostadsförsörjning hanteras i en rullande ÖP?

En viktig aspekt i arbetet med en rullande översiktsplanering är hur planeringen ska förhålla sig till och redovisa ställningstaganden i andra kommunala planer och program för skilda sektorer och intressen. Av särskilt intresse är översiktsplaneringens samband med andra obligatoriska planer och program som kommunen ska göra enligt annan lagstiftning – inte minst riktlinjer för bostadsförsörjning.

Boendeplaneringen är en strategisk fråga för kommunerna att hantera. Bra bostäder och goda boendemiljöer är grundläggande faktorer som har betydelse för såväl tillväxten som välfärden och det är kommunens planering som ger förutsättningar för bostadsmarknaden att fungera.

Det finns ett ömsesidigt samband mellan arbetet med översiktsplanen och arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjning. Översiktsplanen är ett viktigt



instrument när det gäller att förbereda och genomföra kommunens bostadspolitiska ambitioner, inte minst som underlag för en strategisk markpolitik och en god planberedskap.

Översiktsplanen hanterar kommunens långsiktiga utveckling, både vad gäller exploatering och – i allt större utsträckning – även olika tillväxt- och utvecklingsfrågor. En övervägande del av exploateringen sker genom detaljplanläggning för bostäder. I det avseendet är det viktigt att riktlinjerna och översiktsplanen förhåller sig till varandra, inte minst för att undvika eventuella målkonflikter.

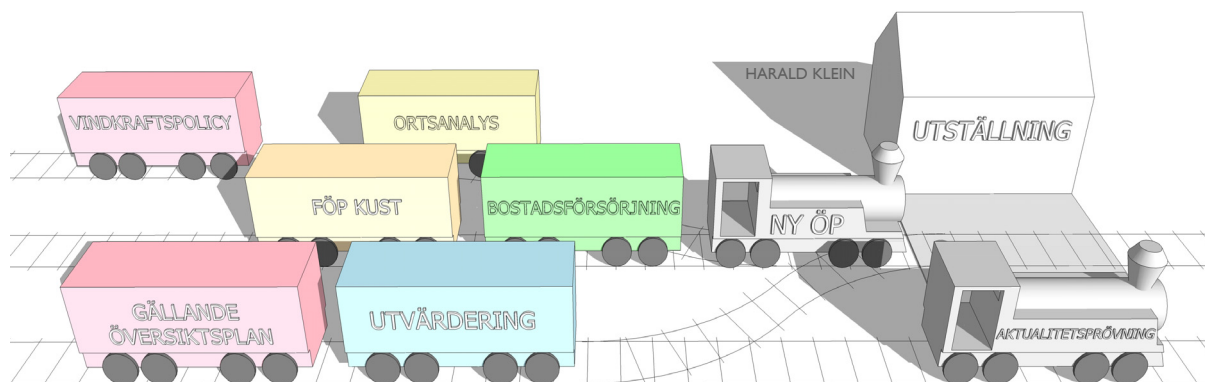
En rullande översiktsplanering kan även innefatta en strävan att minska antalet styrdokument och få till stånd en bättre samordning och större tydlighet när det gäller innebörden av olika planer och program. Både översiktsplanen och riktlinjerna ska behandlas i kommunfullmäktige varje mandatperiod och riktlinjerna bör, precis som översiktsplanen, även ha ett långsiktigt perspektiv.

Länsstyrelsens medverkan

Kommunernas erfarenheter visar på det ömsesidiga sambandet mellan översiktsplaneringen och arbetet med riktlinjerna. Också länsstyrelsens medverkan måste anpassas till tendenserna till en närmare samordning eller växelverkan mellan boendepaneringen och översiktsplaneringen. Det gäller inte minst i tidiga skeden, där regionala underlag i form av analyser av näringslivsutveckling, befolkningsprognoser, flytt- och pendlingsmönster med mera tas fram. Länsstyrelsen bör också kunna peka på sambanden mellan översiktsplaneringen och boendefrågorna samt bidra med råd och vägledning, baserade på erfarenheter från andra kommuner, för hur boendefrågorna kan omsättas i konkreta förslag och ställningstaganden i en översiktsplan. Länsstyrelsens ställningstaganden i samråds- och granskningsyttranden måste givetvis ske med respekt för att ansvaret för boendefrågorna vilar på kommunen.

LÄS MER!

I rapporten *Länsstyrelsens medverkan i rullande översiktsplanering* som är slutrapporten från hela detta pilotprojekt kan du läsa mer om rullande översiktsplanering.



VERKTYG

Kommunens verktyg för att genomföra riktlinjerna

Exempel på verktyg

Kommunen har flera verktyg till sitt förfogande för att driva på och styra inriktningen av bostadsmarknaden. Kommunen kan i sina riktlinjer för bostadsförsörjning, eller i en eventuell genomförandestrategi, slå fast en långsiktig strategi där varje verktyg har en viktig funktion för att riktlinjer för bostadsförsörjningen ska kunna genomföras.

Nedanstående är exempel på några av de verktyg som kommunen kan använda.

Planberedskap

Kommunen är ansvarig för planläggning av mark och vatten enligt plan- och bygglagen. Det innebär att kommunerna ger bostadsmarknaden en av förutsättningarna för att fungera då kommunen bestämmer vad som byggs var. En aktuell översiktsplan tillsammans med fördjupningar och tematiska tillägg blir därmed viktiga steg för att kunna ta fram passande detaljplaner och därmed byggrätter.

En god planberedskap och en lyhördhet gentemot marknadens aktörer är viktigt, men även att våga göra prioriteringar mellan olika utbyggnadsplaner utifrån kommunens mål och ambitioner – vilka för bostadsfrågor kan anges i riktlinjer för bostadsförsörjning – om så behövs.

Markinnehav

Markinnehav tillsammans med strategiska inköp och försäljningar av mark är viktiga verktyg för kommunen. Att äga mark som kan exploateras innebär att kommunen har möjlighet att påverka tilldelningen och i viss mån prissättningen av mark. Ett markinnehav innebär att kommunen kan välja att sälja eller upplåta mark med tomträtt vid exploatering och kan genom markanvisningar eller försäljningar aktivt arbeta för att få in fler aktörer för att främja den

lokala konkurrensen. Kommunen kan även arrangera markanvisningstävlingar för att locka nya aktörer.

Få kommuner har en antagen markpolicy, vilket kan försvåra både styrningen av kommunens markpolitik och byggherrars förståelse för markanvisningsförfarandet.

Avtal i samband med exploatering

Avtal kan tecknas både när kommunen säljer eller hyr ut egen mark och när planläggning sker på privatägd mark.

Genom olika avtal, exempelvis exploateringsavtal, kan kommunen i viss mån använda möjligheten att styra förutsättningarna och få särskilda villkor uppfyllda av byggherren.

Lokala normer och bestämmelser som får inverkan på ett projekt kan också regleras vid exploatering, exempelvis parkeringsnorm.

Allmännyttiga bostadsbolag

Kommunen har möjlighet att genom ägardirektiv och politisk styrning till det allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolaget påverka produktion och förvaltning på den lokala bostadsmarknaden. Genom tätt samarbete med bostadsbolaget, och andra fastighetsägare i kommunen, kan kommunen påverka boende för grupper som kommunen har ett särskilt ansvar för.

Bostadsförmedling

Kommunerna ska, enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. Kommuner och kommunala bostadsbolag kan välja att samarbeta kring förmedlingen på den regionala bostadsmarknaden.

En samlad bostadsförmedling underlättar för de bostadssökande och då förmedling sker efter kötid blir villkoren och möjligheterna tydliga. Om förmedlingen är attraktiv även för hyresvärdar innebär det

att många bostäder kan förmedlas på en och samma marknadsplats, vilket också kan förbättra socialtjänstens möjligheter att hitta lämpliga bostäder.

Hyresgarantier

En kommunal hyresgaranti är ett borgensåtagande från kommunens sida som omfattar en hyresgästs skyldighet att betala hyra. Syftet med en kommunal hyresgaranti är att ge stöd till hushåll som har ekonomisk förmåga att klara kostnaderna för ett eget boende men som trots detta har svårighet att etablera sig på bostadsmarknaden och få en hyresrätt med besittningsskydd. Garantin åtföljs av ett bidrag från Bostadskreditnämnden (BKN) till garantigivaren, det vill säga kommunen.

Exempel på metoder

Utöver de mer handfasta verktygen som en kommun har till sitt förfogande är det viktigt med samverkan, kunskapsförmedling och omvärldsbevakning.

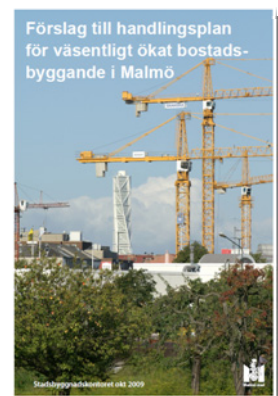
Samverkan handlar både om att arbeta mot samma mål mellan förvaltningar och nämnder och att arbeta nära andra aktörer på bostadsmarknaden och inte minst med andra kommuner. Den mellankommunala samverkan kring bostadsförsörjningen är viktig för hela regionens utveckling.

Att samla in och förmedla kunskap såväl mellan förvaltningar som till andra aktörer på bostadsmarknaden är en betydelsefull uppgift för kommunen. Genom att analysera läget på bostadsmarknaden och ta fram underlag om behov och efterfrågan på kort och lång sikt bland kommunens invånare kan välgrundade bedömningar göras kring utbyggnadsplaner och strategier kring det befintliga beståndet.



Syftet med Stockholms stads markanvisningspolicy är att locka fler aktörer till kommunen och att redovisa hur förfarandet går till i kommunen.

Malmö stads handlingsplan för väsentligt ökat bostadsbyggande illustrerar hur kommunens olika verktyg kan användas för att uppnå ett syfte, i detta fall ett ökat bostadsbyggande.



Göteborgs stads produktionsplan syftar till att med detaljplaner och översiktlig planering uppfylla mål uppsatta i Budget 2011 samt i mål och inriktningar för byggnads-, fastighets- och trafiknämnderna.

Nyttan med att aktivt arbeta med riktlinjer för bostadsförsörjning

Goda argument

Följande argument är hämtade från kommuner i olika sammanhang, bland annat vid en konferens om boendeplanering arrangerad av Sveriges Kommuner och Landssting (SKL). Argumenten visar att själva processen kring arbetet med riktlinjerna i sig är till stor nytta likväl som den färdiga slutprodukten.

Boendemiljön styr mer än arbetsplatser

Bra bostäder och goda boendemiljöer är en viktig konkurrensfråga för kommunen. Ökade pendlingsmöjligheter bidrar till att boendet utgör en allt viktigare del i val av bostadsort än arbetsplats eller studieplats. Bristen på lämpliga bostäder kan hämma kommunens utveckling och tillväxt.

Ökad politisk insikt i boendefrågor

Genom att ta fram en behovs- och marknadsanalys ökar kunskapen om befolkningens behov och efterfrågan av bostäder i kommunen. Politiken kan på så sätt få ett bättre underlag för diskussion och beslut.

Bättre insyn

För invånare i kommunen är det en viktig demokratisk aspekt att kunna ta del av kommunens antagna riktlinjer. Som invånare ger det en viktig inblick i en kommuns bostadspolitik.

Skyltfönster för byggherrar

Riktlinjerna tillsammans med andra ställningstaganden och dokument kan ge en bild av hur kommunen vill utvecklas. Byggherrar som vill vara verksamma i kommunen kan få kunskap om vilka ramar som gäller och kan få kunskap om behov och efterfrågan samt var och hur kommunen vill utvecklas.

Långsiktig hållbar planering

Kommunens riktlinjer och andra vägledande dokument ger grunden till en långsiktig hållbar planering med goda avvägningar. Bostadsfrågor berör alla aspekter i kommunens arbete mot en hållbar utveckling och är relevant för såväl den sociala, ekonomiska samt miljömässiga dimensionen i hållbar utveckling.

Struktur för verktygen

I riktlinjerna eller i en eventuell genomförandestrategi kan kommunen fatta beslut om vilka verktyg som kan användas för att driva på och styra inriktningen av boendeplaneringen.

Bättre avvägningar

I arbetet med att ta fram riktlinjer får kommunen en överblick över olika handlingsalternativ och därmed en möjlighet att göra en bättre avvägning mellan de olika målkonflikter som en exploatering ofta innehåller. Riktlinjerna kan även utgöra en prioriteringslista för arbetet med detaljplaner samt hantera olika privata initiativ till exploatering.

Samordning och samsyn

Många verksamheter i kommunen berörs på olika sätt av bostadsförsörjningsfrågorna. Genom att samla olika kompetenser och perspektiv för en gemensam diskussion om förutsättningar och behov kan det leda till nya insikter för kommunens utveckling. Processen att ta fram riktlinjer är en viktig del för att skapa samsyn mellan olika förvaltningar vad gäller kommunens målbild.

Mellankommunal samverkan

Bostadsförsörjningen är enligt lag kommunens ansvar men bostadsmarknaden följer sällan kommunens gränser. Arbetet med riktlinjerna kan vara en möjlighet för en bättre mellankommunal och regional samverkan.

L Ä S T I P S



boverket.se/boende, Boverkets webbplats.



Boendeplanering – en strategisk fråga för kommunen, Boverket (2006)



Boendeplanering i praktiken – en vägledning till statistiken, Boverket (2006)



Bostadsmarknaden 2010–2011 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2010, Boverket 2010. En årlig sammanställning av enkäterna i landet.



Varför dröjer det? Faktorer som förhindrar och försenar produktionen av bostäder, Länsstyrelsen i Stockholms län (2010). Exempel på fördjupningsrapport inom ramen för de årliga analyserna av bostadsmarknaden.



Bostadsmarknadsenkäten – Stockholms län 2011, Länsstyrelsen i Stockholms län (2011). Resultatet från den årliga enkäten.



Bostadsläget i Öresundsregionen – slutrapport, Länsstyrelsen i Skåne län (2009)



BoPM Boendeplanering, Länsstyrelsen i Skåne län (2010)



Skåne bygger - slutrapport, Länsstyrelsen i Skåne län (2010)



Bostadsmarknaden i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2010). Exempel på årlig regional analys av bostadsmarknaden.

K Ä L L F Ö R T E C K N I N G

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler (2010).
Finansdepartementet, Proposition 2009/10:185
Boendeplanering – en strategisk fråga för kommunen (2006), Boverket
Boendeplanering i praktiken – en vägledning till statistiken (2005), Boverket
BoPM Boendeplanering (2010). Rapport 2010:3, Länsstyrelsen i Skåne län
Bostadsläget i Öresundsregionen. Slutrapport (2009). Rapport 2009:29, Länsstyrelsen i Skåne län
Bostadsmarknadsanalys Skåne 2010 (2010). Rapport 2010:21, Länsstyrelsen i Skåne län
Bostadsmarknaden i Västra Götalands län – Bostadsbyggande och boendeplanering (2010). Rapport 2010:43, Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Bostadsmarknadsenkäten – Stockholms län 2010 (2010). Rapport 2010:04, Länsstyrelsen i Stockholms län
Handlingsplan för väsentligt ökat bostadsbyggande (2009), Stadsbyggnadskontoret Malmö stad
Läget i länet – bostadsmarknaden i Stockholms län 2010 (2010). Rapport 2010:09, Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen och den rullande översiktsplaneringen (2011) Länsstyrelsen i Skåne län och Stockholms län.
Rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden (2006). Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, Ds 2006:9
Skåne bygge - slutrapport (2010). Rapport 2010:22, Länsstyrelsen i Skåne län
Vad kan en rullande översiktsplanering innebära för länsstyrelsen? (2010) Schulman, Micaela, SAM:PLAN
Hur fungerar bostadsförsörjningen? (2006) Publikationsnummer 2006:2, Statskontoret

Riktlinjer för bostadsförsörjning

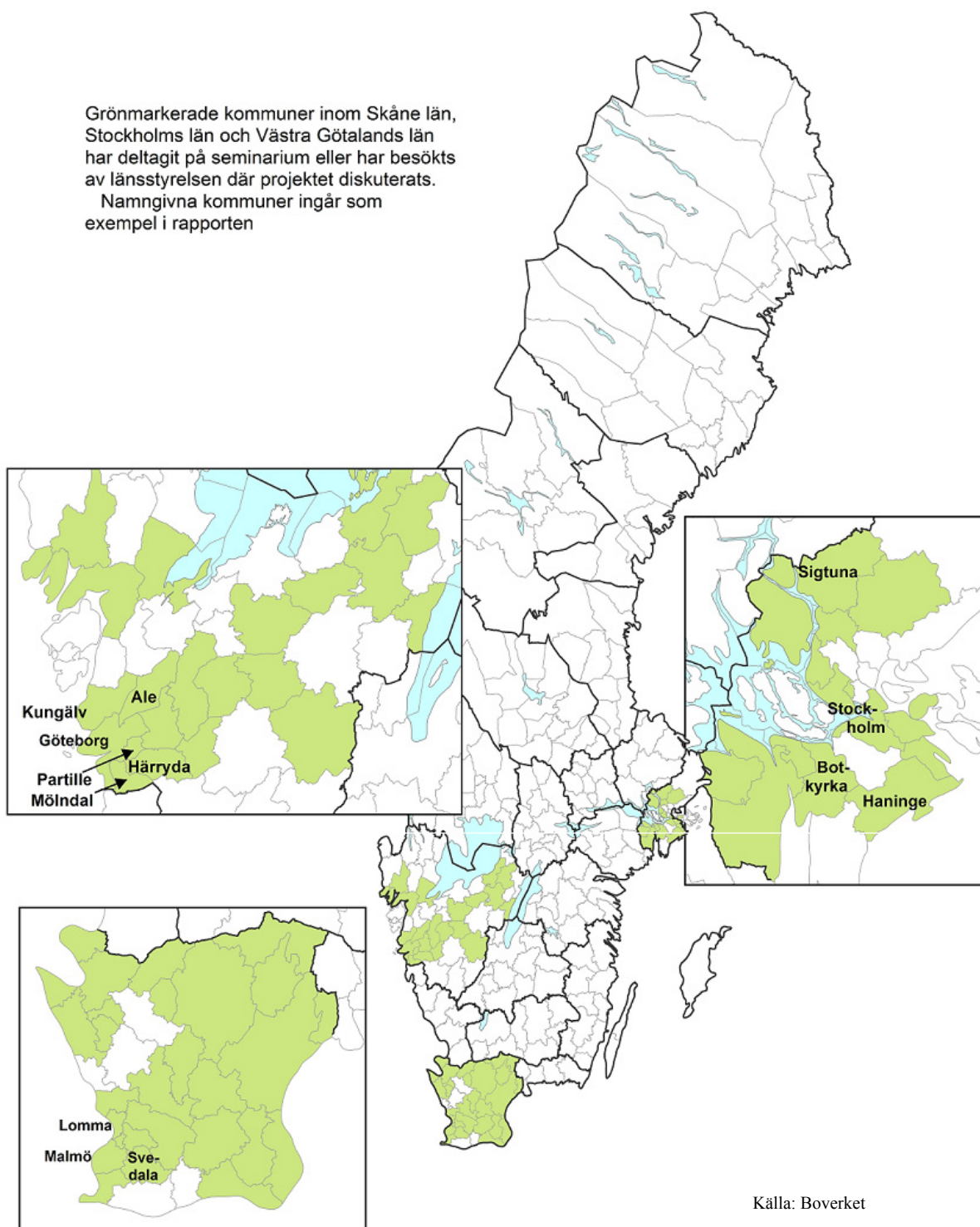
Bostadsbyggnadsprogram för Partille kommun 2009-2012 (2009)
Bostadsbyggandet i Göteborg - ett planerings- och kunskapsunderlag (2010) Göteborgs stad, fastighetskontoret

Bostadsförsörjningsprogram 2009-2013 (2008) Härryda kommun
Bostadsförsörjningsprogram Ale kommun 2010 - 2016 - Riktlinjer för bostadsförsörjning (2010)
Bostadsförsörjningsprogram Mölndals stad 2009-2013 (2009)
Botkyrkas riktlinjer för boendeplanering (2009)
Fler bostäder i attraktiva miljöer – program för bostadsbyggande i Sigtuna kommun 2011-2015 (2010)
Lägesrapport bostadsbyggande och detaljplanering april 2010, (2010) Stadsbyggnadskontoret Malmö stad
Riktlinjer för bostadsförsörjningen i Haninge Kommun (2008)
Promenadstaden - Översiktsplan för Stockholm (2010)
Styrdokument för bostadsförsörjningen i Kungälv kommun 2008-2017 (2008)
Övergripande mål och riktlinjer 2007-2010 (2007) Lomma kommun

Muntliga källor

Finansdepartementet, bostadsenheten - Martin Pohjanen, Ebba Wallgård och Stefan Svensson
Sveriges Kommuner och Landsting, SKL - Anette Jansson, Anjana Khunti och Carmita Lundin
Haninge kommun - Hans Lindberg och Erik Andersson
Nacka kommun - Anja Ullvin och Sven Andersson
Sara
Botkyrka kommun – Sara Wrethed och Lars Olsson
Helsingborgs kommun - Ann-Marie Cvitan-Trellman, Magnus Ydmark och Sofia Öreberg
Burlövs kommun - Carin Hillåker och Marie Sand
Lomma kommun - Anders Nyquist
Lunds kommun - Lars-Eric Holmgren och Urban Linse
Staffanstorps kommun - Anita Wallin och Göran Berggren
Svedala kommun - Bengt Nilsson och Lena Gerdtsen
Södertälje kommun - Sara Peny och Anna Knight
Sigtuna kommun - Daniel Mellgren
Stockholms stad - Berit Göransson och Niklas Svensson
Kommunseminarium under hösten 2010 i Stockholm, Herrljunga och Malmö, samt ett i Stockholm för länsstyrelserna och Boverket.

Grönmarkerade kommuner inom Skåne län, Stockholms län och Västra Götalands län har deltagit på seminarium eller har besökts av länsstyrelsen där projektet diskuterats. Namngivna kommuner ingår som exempel i rapporten



Källa: Boverket



Länsstyrelserna

Stockholm
Skåne
Västra Götaland

Länsstyrelsen i Stockholms län
Enheten för bostadsfrågor
Telefon 08-785 40 00
Rapport nr 2011:9
ISBN 978-91-7281-419-6
www.lansstyrelsen.se/stockholm

Länsstyrelsen i Skåne län
Enheten för samhällsplanering
Telefon 040-25 20 00
Rapport nr 2011:8
ISBN 978-91-86533-44-1
www.lansstyrelsen.se/skane

Länsstyrelsen i Västra Götaland
Samhällsbyggnadsenheten
Telefon 031-60 50 00
Rapport nr 2011:31
ISBN 1403-168X
www.lansstyrelsen.se/vastragotaland

För rapporten ansvarar pilotprojektet genom

Länsstyrelsen i Stockholms län

Rapport nr 2011:9

Redaktörer: Elin Blume och Tobias Olsson

Enheten för bostadsfrågor

Kontakt via e-postadress: fornamn.efternamn@lansstyrelsen.se

Omslagsbilden från C-staden på på Visualiseringscenter C i Norrköping

Foto: Sofia Andersson, M&F Foto