

Yttrande angående – Fördjupad uppföljning inom bostadsförsörjning

I kommunstyrelsen:

Yttrandet

Bostadsbristen i Göteborg har varit akut under minst två mandatperioder.

Vad kan Göteborg göra för att komma tillrätta med situationen?

1) Organisation

Genom att slå ihop Byggnadsnämnden, Trafiknämnden, Fastighetsnämnden och Park- och Naturnämnden kan man få en effektivare stadsplanering och korta ner arbetet med detaljplaner. SD var beredda att göra detta redan förra mandatperioden. De övriga partierna sade nej.

2) Program för ungdomsbostäder

Redan förra mandatperioden motionerade SD om ett program för att bygga billiga hyresrätter för studenter och ungdomar. De övriga partierna sade nej.

3) Ta fram en fördjupad översiktsplan innan man beslutar om ogenomtänkta detaljplaner med fula höghus i centrala Göteborg.

De ogenomtänkta detaljplanerna för Frihamnen, Centralstationen, Västlänkstationerna, Skeppsbron, Rosenlund, Centralenområdet och Masthugget mm visar på att stadsplaneringen i Göteborg är ett misslyckande. Parkstråk och gröna kilar, kollektivtrafik och cykelstråk har helt ignorerats.

I sin iver att förtäta och driva upp själlösa kontorskomplex i glas och betong har man för alltid ändrat stadens klassiska utseende. Nu är det höghus och en ny skyline som gäller, De gamla och vackra byggnaderna i staden får nu en undanskymd plats i skuggan av dessa tråkiga och fantasilösa klossar. Man har kört över översiktsplanen genom att besluta om detaljplaner överallt i centrala Göteborg innan översiktsplanen är på plats. Stadens själ har gått förlorad.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2021-10-17

Diarienummer 1001/21

Handläggare

Maria Augustsson

Telefon: 031-368 02 03

E-post: maria.augustsson@stadshuset.goteborg.se

Fördjupad uppföljning inom bostadsförsörjning

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Göteborgs Stads strategiska fördjupning inom uppföljning - bostadsförsörjning, antecknas.

Sammanfattning

Som en del av uppföljningsprocessen överlämnas den strategiska uppföljningen bostadsförsörjning. Rapporten är en uppföljning av Bostadsförsörjning i Göteborg Nuläge och framtida inriktning, antagen av kommunfullmäktige 2015. Uppföljningen syftar också till att ge en bild av relevant lagstiftning, stadens bostadspolitiska verktyg samt stadens taktiska samt operativa processer inom stadsutvecklingsprocessen. Rapporten bedöms kunna utgöra ett underlag för kommande genomförandefas av ny facknämndsorganisation

Uppföljningen visar att det byggs fler bostäder. Uppföljningen visar att det råder brist på bostäder för särskilda grupper, förutom vård och omsorgsboenden för äldre, trots ökade bostadsvolymer i sin helhet. Det råder fortsatt brist på BmSS-lägenheter och studentbostäder.

Stadsledningskontoret bedömer att det är svårt att få en samlad bild av om *hur* riktlinjens föreslagna åtgärder och insatser genomförs och om resultaten möter bostadsbehoven för de särskilda grupper som riktlinjen för bostadsförsörjningen 2015–2021 särskilt lyfter. Stadsledningskontoret betonar därför vikten av att stadens riktlinje för bostadsförsörjning framåt följs upp kontinuerligt och strukturerat vad avser riktlinjernas genomslag i kommunens bostadsbyggande och stadsutveckling, inte minst i färdigställda bostäder för de grupper som riktlinjen särskilt lyfter.

Bedömning ur ekonomisk dimension, ekologisk dimension och social dimension

Stadsledningskontoret inte har funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån dessa dimensioner.

Bilaga

Rapport gällande strategisk uppföljning - bostadsförsörjning

Ärendet

I samband med att stadens struktur för uppföljning gjordes om inför 2020 beslutade kommunstyrelsen 2019-08-28 § 628 att stadsledningskontoret ska ta fram strategiska uppföljningar inom olika sakområden som är särskilt angelägna för kommunstyrelsen och kommunfullmäktige att fördjupa sig i. Som en del av uppföljningsprocessen överlämnas härmed den strategiska uppföljningen – bostadsförsörjning.

Beskrivning av ärendet

Denna strategiska fördjupning är en uppföljning av *Bostadsförsörjning i Göteborg Nuläge och framtida inriktning*, antagen av kommunfullmäktige 2015. Rapporten ger även en sammanfattande bild av relevant lagstiftning, stadens bostadspolitiska verktyg samt stadens taktiska samt operativa processer inom stadsutvecklingsprocessen. Rapporten bedöms också kunna utgöra ett underlag för kommande genomförandefas av ny facknämndsorganisation.

Rapporten konstaterar att den pågående byggnationen i Göteborg Stad kontinuerligt stigit för varje år. I slutet av 2020 pågick, enligt fastighetskontoret, nybyggnation av 9 562 bostäder. Av dessa är 244 småhus, 1 171 specialbostäder och resterande lägenheter. Rapporten visar att det råder brist på bostäder för särskilda grupper, förutom vård och omsorgsboenden för äldre, trots ökade bostadsvolymer i sin helhet. Det råder fortsatt brist på BmSS-lägenheter och studentbostäder.

Stadsledningskontorets bedömning

I rapporten gällande den strategiska fördjupningen- bostadsförsörjning framgår det att fler bostäder byggs i Göteborg Stad. Det råder dock brist på bostäder för vissa särskilda grupper, till exempel BmSS-lägenheter och studentbostäder, trots ökade bostadsvolymer i sin helhet.

Stadsledningskontoret bedömer att det är svårt att få en samlad bild av *hur* föreslagna åtgärder och insatser genomförs och om resultaten möter bostadsbehoven främst för de särskilda grupper som riktlinjen för bostadsförsörjningen 2015 - 2021 särskilt lyfter. Utifrån denna strategiska uppföljning vill stadsledningskontoret betona vikten av att stadens riktlinje för bostadsförsörjning följs upp kontinuerligt och strukturerat vad avser riktlinjernas genomslag i kommunens bostadsbyggande och stadsutveckling, inte minst i färdigställda bostäder för de grupper som riktlinjen särskilt lyfter.

Magnus Andersson

Eva Hessman

Ekonomidirektör

Stadsdirektör



Strategisk fördjupning- bostadsförsörjning

Göteborgs stad

2021-10-18

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Inledning	6
3	Nationell marknad och efterfrågan på bostäder	7
4	Kommunernas bostadsförsörjningsansvar	8
4.1	Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	8
4.2	Bosättningslagen	10
5	Riktlinjer för bostadsförsörjningen i Göteborg (2015-2021)	10
6	Verktyg i bostadsförsörjningen	11
6.1	Kommunfullmäktiges budget	11
6.2	Det kommunala markinnehavet	12
6.3	Fastighetsnämnden	12
6.4	Riktlinje för markanvisningar	12
6.5	Markanvisningsförfarande	13
6.6	Markanvisningsplan	13
6.7	Översiktsplan	14
6.8	Strategi för utbyggnadsplanering	14
6.9	Det kommunala planmonopolet	14
6.10	Allmännyttiga bostadsbolag	15
7	Stadsutvecklingsprocessen – nybyggnation	17
7.1	Byggnadsnämndens startplan – vilja och att välja	17
7.1.1	Startplanens process	18
7.1.2	Urvalskriterier	18
7.2	Detaljplane- och exploateringsprocessen – att genomföra	19
7.2.1	Göteborgs Stads detaljplaneprocess	19
7.2.2	Göteborgs Stads exploateringsprocess	19
8	Statistik och bostadsutveckling	20
8.1	Nationell utveckling	20
8.2	Bostadsbyggandet i Göteborg från 2014 till 2020	21
8.3	Färdigställda bostäder 2014 till 2020	22
8.4	Bostadsförsörjning för särskilda grupper	25
8.4.1	Studenter och unga vuxna	25
8.4.2	Barnfamiljers behov	25
8.4.3	Äldre	25
8.4.4	Personer i hemlöshet	26
9	Slutsatser	27
	Källor	31

1 Sammanfattning

Denna strategiska fördjupning är en uppföljning av *Bostadsförsörjning i Göteborg Nuläge och framtida inriktning*, antagen av kommunfullmäktige 2015, benämnd *Riktlinjer för bostadsförsörjning 2015–2021* i denna rapport. Uppföljningen syftar också till att ge en sammanfattande bild av relevant lagstiftning, stadens bostadspolitiska verktyg samt stadens taktiska samt operativa processer inom stadsutvecklingsprocessen. Rapporten bedöms kunna utgöra ett underlag för kommande genomförandefas av ny facknämndsorganisation.

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen regleras i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, ofta benämnd bostadsförsörjningslagen i rapporten förkortad BFL. Enligt 1§ BFL ska varje kommun fastställa sin planering för bostadsförsörjning i riktlinjer. Syftet med planeringen är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas.

Bostadsförsörjning i Göteborg. Nuläge och framtida inriktning antogs av kommunfullmäktige 2015 och avsågs att fungera som riktlinjer för bostadsförsörjning i enlighet med bostadsförsörjningslagen. Riktlinjen omfattade ett brett planerings- och kunskapsunderlag som beskriver utvecklingen när det gäller befolkning och bostadsbestånd och ger en samlad bild av behov och utmaningar generellt samt för olika grupper och avser att beskriva pågående insatser och åtgärder för att möta dessa behov. I riktlinjen understryks vikten av att skilja på behov och efterfrågan på bostäder.

Riktlinjen skildrar fördjupningar kring behov och insatser för bostadsförsörjning för olika grupper i befolkningen som särskilt påverkas av bostadsbristens konsekvenser. De grupper som nämns särskilt är:

- Unga vuxna och studenter
- Barnfamiljers behov
- Personer som lever i hemlöshet
- Äldres bostadsbehov
- Personer med funktionsnedsättning

Som helhet i Göteborg finns idag drygt 290 000 bostäder. Den pågående byggnationen har årligen kontinuerligt stigit. I slutet av 2020 pågick enligt fastighetskontoret nybyggnation av 9 562 bostäder. Av dessa var 244 småhus och 1 171 specialbostäder. Utifrån prognos bedömer fastighetskontoret att det fram till 2030 behöver byggas mellan 4 000 och 5 000 bostäder per år i

Göteborg för att kunna möta framtida behov och minska dagens brist på bostäder.

I riktlinjen för bostadsförsörjning 2015–2021 bedömdes att 3 700 permanenta studentbostäder skulle kunna tillkomma genom ombyggnation och nyproduktion samt utöver detta tillfälliga lösningar för att möta studenternas bostadsbehov snabbare. Enligt erhållen statistik har 1 279 studentbostäder byggts under åren 2014–2020. Sammantaget finns det totalt cirka 11 000 studentlägenheter i Göteborg.

Efterfrågan på större hyresrätter, bostadsrätter och småhus är stor och som statistiken ovan visade är utbudet av stora bostäder begränsat. Bland barnfamiljer har det under lång tid skett en utflyttning till övriga kommuner i Göteborgsregionen där utbudet av småhus är betydligt större.

Kommunen har ett särskilt ansvar att tillhandahålla särskilda boenden till äldre enligt socialtjänstlagen. Enligt företrädare för äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen finns numera överkapacitet av vård- och omsorgsboenden. Staden har en flerårig brist av bostäder för personer med funktionsnedsättningar. Det gäller såväl lägenheter i BmSS som tillgänglighetsanpassade lägenheter. Antalet lägenheter som tillkommit per år under 2009–2019 är i genomsnitt 67 lägenheter per år med en nedåtgående trend. Tillskottet på bostäder de senaste åren har motsvarat den årliga behovsökningen, men har inte minskat den totala bristen.

Rapporten Uppföljning av hemlöshetsplanen 2020–2022 beskriver att hemlöshetens utveckling i Göteborg, och även nationellt, visar på en ökning av andelen hushåll i hemlöshet som saknar social eller medicinsk problematik. Den här strukturella hemlösheten förklaras av att bostadsbyggandet inte har hållit jämna steg med befolkningens utveckling. Göteborgs Stads kartläggning av hemlöshet från april 2021 visar att antalet hemlösa minskar.

Viss statistik om volymmål och upplåtelseform följs upp av fastighetskontoret årligen. Utifrån statistiken går det att utläsa var det byggs, vilken upplåtelseform, antal specialbostäder och i viss mån storlek på bostäderna. Det byggs fler bostäder men företrädesvis små. Det råder brist på bostäder för särskilda grupper, förutom vård- och omsorgsboenden för äldre, trots ökade bostadsvolymer i sin helhet. Det råder fortsatt brist på BmSS-lägenheter och studentbostäder. Stadsledningskontoret bedömer dock att det är svårt att få en samlad bild av om *hur* riktlinjens föreslagna åtgärder och insatser genomförs och om resultaten möter bostadsbehoven främst för de särskilda grupper som riktlinjen för bostadsförsörjningen 2015–2021 särskilt lyfter. En djupare analys av flyttkedjor i Göteborg, som i riktlinjen framhålls som en strategi, bedömer stadsledningskontorets dessutom saknas. Det behövs mer kunskap för att kunna bedöma om nyproduktionen skapar flyttkedjor som underlättat för de grupper som har svårare att komma in på bostadsmarknaden.

Fastighetsnämnden ansvarar för att ta fram riktlinjer avseende bostadsförsörjning och att dessa följs upp. Utifrån denna strategiska uppföljning inom bostadsförsörjningsområdet vill stadsledningskontoret betona vikten av att

stadens riktlinje för bostadsförsörjning framåt följs upp kontinuerligt och strukturerat vad avser riktlinjernas genomslag i kommunens bostadsbyggande och stadsutveckling, inte minst i färdigställda bostäder för de grupper som riktlinjen särskilt lyfter. Den fortsatta uppföljningen bör också omfatta en analys av riktlinjens förslag till insatser och åtgärder till att förbättra bostadsförsörjningen i allmänhet och i synnerhet för de prioriterade grupperna. Ur analysen bör framgå *hur* riktlinjens föreslagna insatser och åtgärder omsätts i konkreta handlingar samt huruvida de bedöms bidra till resultat och måluppfyllelse.

2 Inledning

Stadsledningskontoret fick den 10 februari 2021 i uppdrag från kommunstyrelsen att uppdatera den tidigare utredningen av facknämndsorganisationen med en inriktning om fyra nya nämnder: nämnd med ansvar för fysisk planering, nämnd med ansvar för exploatering, nämnd med ansvar för genomförande och förvaltning kopplat till mark samt nämnd med ansvar för genomförande och förvaltning kopplat till byggnader. Syftet är att staden ska skapa en organisation som ger en mer sammanhållen stadsutvecklingsprocess – i såväl planering, genomförande som förvaltning av staden. Förändringen ska bidra till ökad effektivitet och transparens i arbetet med stadsutveckling för boende, besökare och näringsliv. Denna strategiska fördjupning är en uppföljning av Bostadsförsörjning i Göteborg - Nuläge och framtida inriktning, antagen av kommunfullmäktige 2015, benämnd Riktlinjer för bostadsförsörjning 2015–2021 i denna rapport. Uppföljningen syftar också till att ge en sammanfattande bild av relevant lagstiftning, stadens bostadspolitiska verktyg samt stadens taktiska samt operativa processer inom stadsutvecklingsprocessen. Rapporten bedöms kunna utgöra ett underlag för kommande genomförandefas av ny facknämndsorganisation.

Stadsledningskontorets strategiska fördjupningar inom uppföljningsprocessen ska hantera fördjupade analyser och resonemang kring strategiskt viktiga frågor och områden, med fokus på uppföljning.

Bostadsförsörjningen är ett komplext fält som ska hantera en rad olika behov. Bostadsförsörjning handlar både om nyproduktion och om hur det befintliga beståndet förvaltas, utvecklas och förmedlas. Enligt nationella mål och lagar handlar kommunens uppgift för bostadsförsörjningen om tre delar: att skapa förutsättningar för ett tillräckligt högt bostadsbyggande, att i övrigt underlätta för invånarna att få tillgång till bra bostäder i goda miljöer samt att planera för bostäder för de grupper som kommunen har ett särskilt ansvar för.

Rapporten omfattar enbart Göteborgs Stad och inte den funktionella bostadsmarknaden som omfattar ett större geografiskt område utanför Göteborgs Stad. Rapporten fokuserar på insatser och åtgärder som ligger inom stadens rådighet att genomföra, utveckla eller påverka och har sin utgångspunkt i den inriktning för bostadsförsörjning som kommunfullmäktige antog 2015 och som har varit gällande fram till 2021, då kommunfullmäktige antog nya riktlinjer för bostadsförsörjning.

Inledningsvis bör även nämnas att det på stadsledningskontoret också pågår ett uppdrag avseende kartläggning av stadens styrande dokument i syfte att förenkla och minska antalet program (dnr 1691/20).

Intervjuer har genomförts med fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret, förvaltningen för funktionsstöd och förvaltningen för äldre samt vård och omsorg.

3 Nationell marknad och efterfrågan på bostäder

Enligt Boverket råder det nationellt ett underskott på bostäder, men det är inte underskott i alla kommuner och inte för alla grupper på bostadsmarknaden. Det kan råda volymmässig balans, men samtidigt vara brist på bostäder för vissa grupper, till exempel ungdomar, nyanlända, äldre, personer med särskilda behov eller begränsad betalningsförmåga. Även om det finns god tillgång på bostäder i en kommun är det inte säkert att utbudet tillgodoser och matchar de behov och den efterfrågan som finns från kommunens invånare, vilket påverkar balansen på bostadsmarknaden. Det kan till exempel finnas skillnader mellan utbud och efterfrågan beroende på upplåtelseform eller lägenhetsstorlek. Det kan också vara så att utbudet inte möter efterfrågan när det gäller läge, pris, tillgänglighet, närhet till kollektivtrafik, barnomsorg, skola och service med mera.

Boverket menar också att bostadsbristen kan vara särskilt problematisk för de individer som ska etablera sig på bostadsmarknaden för första gången eller på en ny ort. Det kan handla om ungdomar som vill flytta hemifrån, kanske för att arbeta i en annan del av landet, studenter som kommit in på en eftertraktad utbildning eller nyanlända flyktingar som vill påbörja etableringen i en kommun.

En bostadsmarknad i balans innebär enligt Boverket mer än att utbudet och efterfrågan rent numerärt är i jämvikt. Avgörande faktorer handlar också om läge, storlek, planlösning, standard och pris. Det måste finnas en välfungerande bostadsmarknad där hushållens olika ekonomiska förutsättningar möts av ett varierat bostadsbestånd.

Bostadsrättsomvandlingar, utförsäljningar och kraftiga hyreshöjningar vid renoveringar i det äldre bostadsbeståndet innebär att andelen lägenheter med låg hyra blir mindre för varje år som går. Det medför att konkurrensen ökar om dessa bostäder.

Bostadsbristen påverkar också flyttmönster eftersom en förutsättning för att tacka ja till ett arbete kan vara möjligheten att hitta en lämplig bostad. Arbetsmarknadsläget och vilka arbetstillfällen som kan erbjudas är därför viktiga faktorer som påverkar läget på bostadsmarknaden.

Boverket menar att de olika åtgärder som vidtagits på senare tid för att underlätta bostadsbyggandet, liksom den ökade medvetenheten om problemen som präglat bostadsmarknaden säkert har haft viss effekt för den ökade byggtakten i Sverige. Samtidigt menar de att huvudförklaringen till de senaste årens högre produktionsvolym är de ekonomiska förutsättningarna och den rådande högkonjunkturen.

4 Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

4.1 Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen regleras i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, ofta benämnd bostadsförsörjningslagen och fortsättningsvis förkortad BFL. Enligt 1§ BFL ska varje kommun med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.

Enligt 2 § 1 st BFL ska kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen minst innehålla följande uppgifter:

1. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,
2. kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål, och
3. hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar. Lag (2013:866).

Boverket har tagit fram en handbok i syfte att främst stödja kommuner i framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjning och vidareutvecklar 2 § BFL enligt följande:

- p.1 Kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet

Kommunernas riktlinjer ska enligt 2 § 1 BFL innehålla mål för bostadsbeståndets utveckling i sin helhet. Detta innebär enligt Boverket 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.

- p.2 Kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål

Enligt 2 § 2 BFL ska det av riktlinjerna för bostadsförsörjning tydligt framgå hur kommunen avser att nå sina uppsatta mål. Enligt Boverket förväntas det 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.

- p.3 Hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program

Enligt 2 § 3 BFL 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.

Riktlinjerna ska enligt BFL 2 § 2 stycket särskilt grundas på en analys av:

- Den demografiska utvecklingen
- Efterfrågan på bostäder
- Bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen omfattar alla invånare i samhället, men vissa grupper bör särskilt beaktas, vilka Boverket definierar som:

- trångbodda hushåll
- hushåll med låg betalningsförmåga
- hemlösa
- äldre personer
- personer med funktionsnedsättning
- ungdomar och unga vuxna
- studenter
- nyanlända
- ensamkommande barn och ungdomar
- personer i behov av skyddat boende

Enligt Boverket bör arbetet med riktlinjerna ske kontinuerligt och målen följas upp årligen. Boverket beskriver att uppföljningen kan innefatta dels vilka åtgärder och insatser som har omsatts i konkreta handlingar, dels vilket genomslag som riktlinjerna har fått i kommunens planering och inte minst i färdigställande. En omvärldsanalys bör ske regelbundet och om förutsättningarna förändras ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.

4.2 Bosättningslagen

Den 1 mars 2016 trädde lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning i kraft. Lagen, som även kallas för bosättningslagen, ska förbättra nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhället generellt. Den innebär att alla kommuner har ett ansvar för bosättning av nyanlända invandrare som hänvisats till kommunen. Nyanlända befinner sig i en speciellt utsatt situation och omfattas därför av lagstiftning som ger rätt till särskilt stöd de första åren i landet. Under vissa förutsättningar har exempelvis nyanlända rätt till hjälp med bostad enligt bosättningslagen. Under avsnitt åtta kommer detta att beskrivas närmare.

5 Riktlinjer för bostadsförsörjningen i Göteborg (2015-2021)

Bostadsförsörjning i Göteborg. Nuläge och framtida inriktning antogs av kommunfullmäktige 2015 och avsågs att fungera som riktlinjer för bostadsförsörjning i enlighet med bostadsförsörjningslagen. Riktlinjen omfattade ett brett planerings- och kunskapsunderlag som beskriver utvecklingen när det gäller befolkning och bostadsbestånd och ger en samlad bild av behov och utmaningar generellt samt för olika grupper och avser att beskriva pågående insatser och åtgärder för att möta dessa behov.

I riktlinjen understrykes vikten av att skilja på behov och efterfrågan på bostäder. Bostadsbehovet är ett resultat av att många människor bor under oönskade förhållanden eller saknar bostad. Efterfrågan utgår däremot från marknaden och de preferenser och ekonomiska möjligheter som hushållen förfogar över.

Riktlinjen skildrar fördjupningar kring behov och insatser för bostadsförsörjning för olika grupper i befolkningen som särskilt påverkas av bostadsbristens konsekvenser. De grupper som nämns särskilt är:

- Unga vuxna och studenter
- Barnfamiljers behov
- Personer som lever i hemlöshet
- Äldres bostadsbehov
- Personer med funktionsnedsättning

I riktlinjen anges flyttkedjor, det vill säga omsättning inom det befintliga bostadsbeståndet, som en huvudfaktor i att tillgodose bostadsbehoven och efterfrågan på bostäder på kort sikt. Enligt riktlinjen ger en omsättning inom det

befintliga bostadsbeståndet fler människor en möjlighet att få en bostad som de efterfrågar. Det konstateras att nyproduktionen av bostäder samtidigt behöver öka med utgångspunkt i stadens krav på stadsutveckling, mångfald och sociala blandning. En ökad nyproduktion anses öka utbudet direkt, men anges också bidra till en ökad omsättning inom det befintliga beståndet.

Viktiga faktorer som nämns för att öka utbudet av nybyggda bostäder är enligt riktlinjen att öka antalet bostäder i planverksamheten som anges vara beroende av att de marknadsmässiga förutsättningarna finns. Viktiga åtgärder som särskilt pekas ut är åtgärder inom plan- och exploateringsverksamheten såsom till exempel att öka resurserna för planverksamheten, att öka bostadsinnehållet i varje detaljplan och att koncentrera byggnation till områden med hög genomförbarhet.

Rapporten pekar också på vikten av stadens arbete för att påverka blandningen av upplåtelseformer och behovet av att fördjupa analyser om socialt blandat boende. Inriktningen som anges är att det ska finnas ett utbud av olika upplåtelseformer i olika delar av staden för att invånare ska ha valmöjligheter i sitt närområde, ett perspektiv som också framförts av dåvarande stadsdelarna.

En ny riktlinje för bostadsförsörjning, Göteborgs Stads program för Bostadsförsörjning 2020–2026 beslutades i kommunfullmäktige den 25 mars 2021. Denna ersätter den tidigare riktlinjen.

6 Verktyg i bostadsförsörjningen

6.1 Kommunfullmäktiges budget

Kommunfullmäktige fastställer årligen budget för staden. Budgeten är överordnad och styrande för stadens alla verksamheter. Budgetens roll är att inom de ekonomiska ramarna och gällande lagstiftning ange fullmäktiges mål och inriktningar. I budgeten för 2021 finns det avsnitt som handlar om stadsutveckling och bostäder. Som överordnade mål i budgeten för 2021 anges:

- Göteborg är en attraktiv storstad där alla ges chansen att forma sina liv och ingen lämnas utanför
- Göteborg är en hållbart växande storstad med framtidstro
- Göteborg är en storstad med stabil ekonomi och hög tillväxt

Inom stadsutvecklingsområdet är målen för 2021 bland annat:

- Göteborg byggs hållbart och funktionsblandat utifrån människors och verksamheters skiftande behov.

- 20 000 bostäder ska färdigställas under mandatperioden.
- Möjliggöra för 500 småhus/stadsradhus år 2021.

I enlighet med kommunfullmäktiges ekonomiska målsättning om att ha en budget i balans och långsiktigt hållbara finanser ska planerande nämnder sträva efter att nå balans i exploateringsekonomin över en 10-årsperiod. Därtill ska nämnderna sträva mot att nå en nollvision där målet är att inga detaljplaner ska ge ekonomiskt underskott.

6.2 Det kommunala markinnehavet

Strategisk markanvändning är ett styrmedel som kommunerna kan använda för att planera och styra bostadsbyggande och stadsutveckling. Ett strategiskt markinnehav är avgörande för att kunna bedriva en aktiv bostadspolitik varför många kommuner gör strategiska markförvärv för att ha beredskap för framtida markanvisningar för bostadsbyggande. Den mark kommunen äger kan användas för att genom villkor i ett markanvisningsavtal styra inriktningen på bostadsbyggandet, till exempel när det gäller upplåtelseformer eller storlek på bostäder. Kommunen kan också styra mot ekonomiskt överkomliga bostäder eller få tillgång till bostäder för kommunal förmedling.

6.3 Fastighetsnämnden

I Göteborg är det fastighetsnämnden som är ansvarig för de mark- och bostadspolitiska uppgifterna. Nämnden har till uppgift att förvärva, iordningsställa och tillhandahålla samt sälja och upplåta mark för de ändamål, i den omfattning och på de villkor som kommunfullmäktige fastställer. Nämnden har dessutom till uppgift att utöva den formella ägarrollen till stadens fasta egendom. Nämnden ska inom sitt verksamhetsområde ta de initiativ som erfordras vad avser mark till bostäder och näringslivetableringar, vilket bland annat innebär att nämnden har processägarskap för stadens bostadsförsörjningsplanering samt mark- och exploateringsverksamhet.

Göteborgs Stad äger genom fastighetsnämnden cirka 55 procent av stadens totala markareal och har på så sätt möjlighet att styra markanvändning, bostadsbyggande samt upplåtelseform när nybyggnationen ska ske på kommunalt ägd mark. Staden kan genom beslut i fastighetsnämnden anvisa mark till olika intressenter inför planering av ny bebyggelse.

6.4 Riktlinje för markanvisningar

Sedan den 1 januari 2015 ska kommuner som använder sig av markanvisning anta riktlinjer för markanvisningar enligt lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handlägningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

I Göteborgs Stad har en översyn av den tidigare markanvisningspolicyn nyligen genomförts och markanvisningspolicyn har ersatts med en riktlinje för markanvisningar. Riktlinjen antogs av kommunfullmäktige i maj 2021. Riktlinjen utgår från de politiskt beslutade målen och strategierna som främst kommer till uttryck i stadens budget, program för bostadsförsörjningen, Göteborgs Stads översiktsplan, program för jämlik stad, lokalförsörjningsplan, Vision Älvstaden och Göteborgsregionens hållbarhetsstrategi ”Hållbar tillväxt”.

6.5 Markanvisningsförfarande

Markanvisning beslutas av fastighetsnämnden. I de fall marken ägs av Älvstranden Utveckling AB, eller av Älvstranden Utveckling AB helägt dotterbolag, beslutas markanvisning av bolagets styrelse efter hörande av fastighetsnämnden. Fastighetsnämnden fattar, på fastighetskontorets förslag, beslut om vilka krav och villkor, samt vilka utvärderingskriterier som ska gälla för varje markanvisning. Sedan 2020 ska sådant beslut fattas inför att markanvisningen annonseras ut.

Fastighetskontoret ska i sina förslag utgå från den i kommunfullmäktige beslutade budgeten som yttersta styrdokument och om aktuell mark omfattas av andra styrdokument än budgeten, ska dessa även beaktas i förslaget till nämnden. Inga krav eller villkor kommer automatiskt med i alla markanvisningar och varje års gällande budget för staden sätter ramarna för vilka villkor och krav som ställs upp för varje markanvisning. När beslut om markanvisning har fattats, informeras fastighetsnämnden om inte nämnden har beslutat om en annan ordning i det enskilda markanvisningsärendet.

Markanvisning kan ske genom olika förfaranden. Göteborgs Stad tillämpar som huvudregel anvisning efter jämförelseförfarande. Utöver detta huvudförfarande kan Göteborgs Stad tillämpa tävling, anbud på pris och direktanvisning.

6.6 Markanvisningsplan

En markanvisningsplan är de projektutvecklingar som fastighetsnämnden planerar att markanvisa under året. För att en projektutveckling ska vara aktuell att publicera i markanvisningsplanen bör det finnas ett positivt planbesked för projektet. Före en markanvisning ska utvärderingskriterier för markanvisningen beslutas av fastighetsnämnden. Fastighetsnämnden ansvarar för att säkerställa att markanvisningsplanen svarar upp mot politiska mål och uppdrag. När det gäller anvisning av bostäder till hushåll med särskilda behov hämtar kontoret bland annat in underlag från stadsledningskontoret avseende behov av lägenheter för boende med särskild service och trygghetsbostäder. Markanvisningsplanen uppdateras löpande.

6.7 Översiktsplan

Varje kommun ska ha en aktuell och kommuntäckande översiktsplan enligt bestämmelserna i plan- och bygglagen (PBL) i syfte att ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Översiktsplanen ska fokusera på strategiska frågor som omsätts i detaljplaner och lov för mark och vatten som är juridiskt bindande. Översiktsplanen ska ha sin utgångspunkt i kommunfullmäktiges vision och prioriterade mål och ska ange i vilken takt staden ska växa.

Översiktsplan för Göteborg utgår från de sociala, ekologiska och ekonomiska hållbarhetsdimensionerna. Gällande översiktsplan antogs av kommunfullmäktige 2009 och innebär sammanfattningsvis att en fortsatt planering i Göteborg i första hand ska ske med inriktning mot komplettering av den byggda staden i kombination med byggande i strategiska knutpunkter.

I nuläget är en ny översiktsplan för Göteborg under framtagande. Tills en ny översiktsplan finns antagen av kommunfullmäktige gäller den befintliga översiktsplanen som övergripande inriktning för stadens utveckling. Översiktsplanen ska överensstämma och utgå ifrån de antagna riktlinjerna för bostadsförsörjning. Riktlinjer för bostadsförsörjningen avser klargöra hur stort behovet av nyproduktion är i olika delar av kommunen och blir vägledande i tillämpningen och bedömningen av det femte allmänna intresset i plan- och bygglagens 2 kap 3 § 5 Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen antas inte som en del av översiktsplanen utan ska antas i ett eget dokument. Analyser och underlag ska däremot ligga till grund för de bedömningar och ställningstaganden som görs i översiktsplanen.

6.8 Strategi för utbyggnadsplanering

Strategi för utbyggnadsplanering är en konkretisering av översiktsplanens inriktning för stadens utveckling. Strategin godkändes av byggnadsnämnden i februari 2014. Utbyggnadsplaneringen omfattar avvägningar och bedömningar av möjliga och önskvärda volymer i utpekade stadsområden och runt strategiska platser, som följer inriktningen för stadens översiktsplan.

6.9 Det kommunala planmonopolet

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. För att bygga bostäder krävs vanligen en detaljplan, ofta en ny detaljplan eller en detaljplaneändring. Kommunen är skyldig att ha en aktuell översiktsplan som redovisar ungefärliga drag för den avsedda mark- och vattenanvändningen i hela kommunen. Med stöd i översiktsplanen fattar stadens byggnadsnämnd beslut om framtagande av detaljplaner som är den del av stadsplaneringen som är juridiskt bindande.

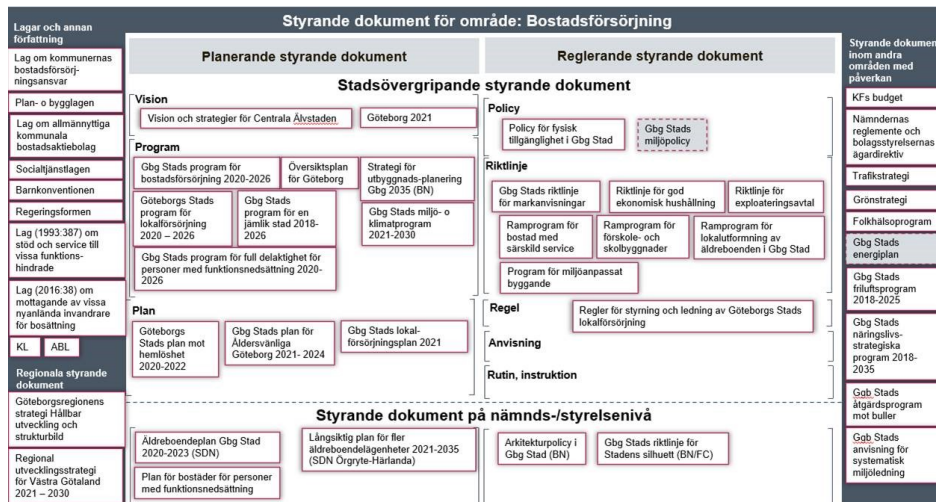
I en detaljplan regleras bland annat användningen av marken samt byggrätten, det vill säga hur mycket som får byggas inom den aktuella planen. Enligt Boverket kan kommunen i detaljplanen också reglera storleken på lägenheterna vilket kan anges som bruksarea, antal rum eller något annat mått. Både största och minsta storlek går att bestämma i detaljplan eller att ange en viss fördelning över lägenhetsstorlekar, till exempel andel lägenheter med olika antal rum. Enligt Boverket är det också möjligt att bestämma andelen lägenheter av ett visst slag, till exempel vanliga bostadslägenheter, studentlägenheter, servicelägenheter eller kollektivboende. Regleringar av andelen lägenheter av olika slag bör endast användas om det finns sociala skäl eller bostadsförsörjningsskäl. Om sådana skäl identifieras i riktlinjerna för bostadsförsörjningen kan det uppnås genom att det i detaljplaner anges att vissa byggnader ska innehålla ett minsta eller högsta antal lägenheter och storleken på dessa.

6.10 Allmännyttiga bostadsbolag

De allmännyttiga bostadsbolagens verksamhet regleras i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Allmännyttan utgör ett verktyg för kommunernas långsiktiga planering för bostadsförsörjningen. Lagen innebär att allmännyttan ska ta samhällsansvar samtidigt som de ska verka affärsmässigt. Kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag har till syfte att främja bostadsförsörjningen i kommunen. Kommunen kan ge sitt kommunala bostadsföretag direktiv att bygga specialbostäder för äldre eller för studenter eller att tillhandahålla vanliga bostäder som riktas till specifika grupper, till exempel ungdomar eller äldre.

Framtidenkoncernen ägs av Göteborgs Stad. I Framtidenkoncernens gemensamma affärsidé ingår att skapa affärsmässig samhällsnytta och utgöra en strategisk aktör i syfte att stärka Göteborg som bostadsort och regioncentrum. I Framtidenkoncernen ingår Framtiden Byggutveckling, Poseidon, Bostadsbolaget, Familjebostäder, Gårdstensbostäder, Göteborgs Egnahems AB (Egnahemsbolaget) och Störningsjouren. Koncernen har cirka 73 000 lägenheter i Göteborg. Framtiden Byggutveckling AB och Egnahemsbolaget ska utifrån koncernens affärsplan utveckla projekt som bidrar till en blandning av upplåtelseformer. Staden har även andra bolag såsom Älvstranden Utveckling AB, Stiftelsen Göteborgs studentbostäder och bostadsförmedlingen Boplats Göteborg som verkar inom bostadsförsörjningen.

Den övergripande styrmiljön inom bostadsförsörjningsområdet är komplex och kan illustreras enligt bilden nedan.

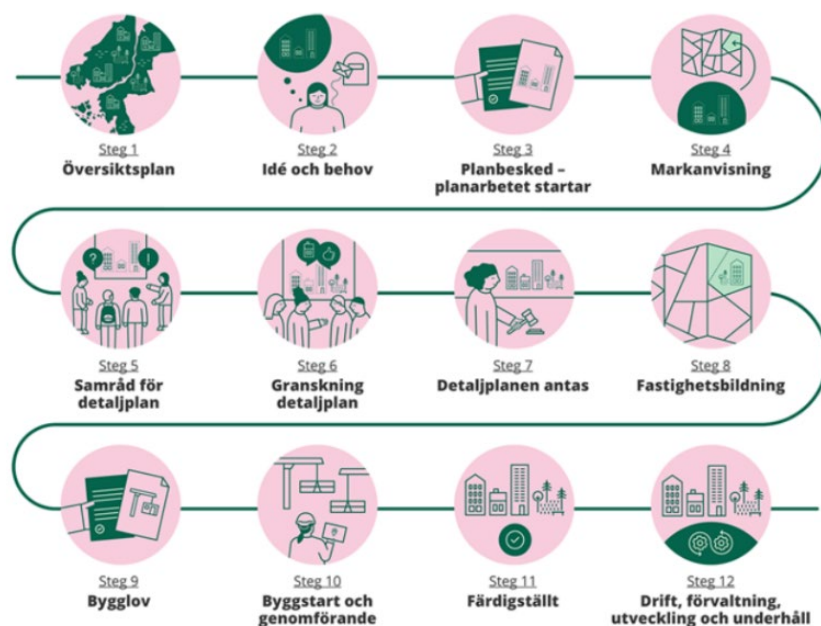


Styrmiljö inom bostadsförsörjningsområdet

7 Stadsutvecklingsprocessen – nybyggnation

I Göteborgs Stads bostadsförsörjningsprogram 2015–2021 beskrivs vikten av att upprätthålla en hög takt i nyproduktionen av bostäder. En av de åtgärder som programmet anger som viktig för att öka nyproduktionen av bostäder är en utveckling av arbetsformer för plan- och exploateringsprocessen, men också att utöka resurserna avseende såväl egen kompetens som externt konsultstöd för de tekniska förvaltningarna i staden. Rapporten betonar att det måste finnas marknadsmässiga förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande.

Stadsbyggnadsprojekt följer i stort sett samma övergripande process vars olika skeden till viss del regleras genom plan- och bygglagen. Göteborgs Stads stadsutvecklingsprocess och dess övergripande skeden beskrivs i bilden nedan (samt via länk [här](#)).



Göteborg Stads stadsutvecklingsprocess

7.1 Byggnadsnämndens startplan – vilja och att välja

Inför varje år tar byggnadsnämnden beslut om vilka detaljplaner och planprogram som avses starta under kalenderåret, vilka redovisas i det som kallas för startplan. Översiktsplanens markanvändningskarta och utbyggnadsordning ligger till grund för startplanens geografiska prioritering.

Startplanen medverkar till att stadens detaljplaneläggning och utbyggnad följer översiktsplanens mål och stadens strategier samt övriga politiska mål. Förutom

en rapport innefattar startplanen två bilagor i form av en projektlista över startplanens samtliga projekt och program samt projektpresentationer över samtliga specificerade projekt.

7.1.1 Startplanens process

Bilden nedan visar hur stadsbyggnadskontorets process för beslut om planbesked samt startplanen fungerar på en övergripande nivå.



Översikt stadsbyggnadskontorets process för planbesked och startplan.

Arbetet med framtagandet av startplan sker förvaltningsövergripande i en arbetsgrupp med representanter från fastighetskontoret, trafikkontoret, park- och naturförvaltningen, kretslopp- och vattenförvaltningen samt stadsbyggnadskontoret under ledning av stadsbyggnadskontoret. Arbetsgruppen har stöd av en styrgrupp med representation från ovanstående nämnda kontor samt stadsledningskontoret.

7.1.2 Urvalskriterier

Alla planärenden med positivt planbesked ingår i prioriteringsarbetet inför varje startplan. Startplan utgår i första hand ifrån kommunfullmäktiges budget, men också från andra styrande dokument som utgör stadens strategiska vilja och som styr stadsutvecklingen:

- Översiktsplan för Göteborg 2009
- Trafikstrategi för en nära storstad

- Grönstrategi för en tät och grön stad
- Strategi för utbyggnadsplanering
- Färdplan Älvstaden
- Göteborgs stads program för en jämlik stad 2018–2026

7.2 Detaljplane- och exploateringsprocessen – att genomföra

Byggnadsnämnden är det politiskt tillsatta organ som tar beslut om planbesked, startplan, planuppdrag samt samråd och granskning av kommunens olika planförslag. En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av principiell karaktär eller annars av större vikt i enlighet med plan- och bygglagen och kommunallagen. Detaljplane- och exploateringsprocessen kan beskrivas som operativa processer, att genomföra beslutad planering och utbyggnad.

7.2.1 Göteborgs Stads detaljplaneprocess

GEM-modellen är Göteborgs Stads arbetssätt i detaljplaneprocessen, vilken etablerades 2015 och har utvecklats i samverkan mellan de planerande förvaltningarna i syfte att skapa ett gemensamt flöde i detaljplaneprocessen. GEM-modellen är uppbyggd utifrån en projektmodell och dess ingående faser analysera, planera, genomföra och avsluta med utgångspunkt i plan- och bygglagen (PBL).

GEM-processen sträcker sig från förprovningen till dess att detaljplanen vunnit laga kraft och arkiverats. Stadsbyggnadskontoret är processägare till detaljplaneprocessen med ansvar för förvaltning och utveckling av processen.

7.2.2 Göteborgs Stads exploateringsprocess

Göteborgs Stads exploateringsprocess etablerades 2018 i samverkan mellan de planerande förvaltningarna och består av ett gemensamt förhållnings- och arbetssätt uppbyggd utifrån samma projektmodell som GEM-modellen och dess ingående faser analysera, planera, genomföra och avsluta.

Exploateringsprocessen syftar till att ta ett helhetsgrepp kring gemensamma aktiviteter i stadens exploateringsverksamhet från idé till färdigställande med främsta syfte att säkra genomförbarhet och ekonomi för att realisera planeringen, genom en gemensam modell för samordning och samverkan. Fastighetskontoret är processägare för exploateringsprocessen med ansvar att utveckla och förvalta processen. Detaljplane- och exploateringsprocessen integrerar med varandra, men är två parallella processer med skilda projektägare och skild styrning kopplade till respektive modells projektfaser och nämnder.

8 Statistik och bostadsutveckling

Som inledningen till denna rapport beskriver handlar stadens uppgift för bostadsförsörjningen om att skapa förutsättningar för ett tillräckligt högt bostadsbyggande, att i övrigt underlätta för invånarna att få tillgång till bra bostäder i goda miljöer samt att planera för bostäder för de grupper som kommunen har ett särskilt ansvar för. Kommunernas generella ansvar enligt bostadsförsörjningslagen medför inte någon ovillkorlig rätt till bostad för alla. Däremot har vissa grupper en lagstadgad rätt till bostad. Kommunen genomför riktade insatser för att tillgodose de behov som särskilda grupper har och där kommunen har ett utpekat ansvar enligt socialtjänstlagen, LSS och bostättningslagen. Det kan handla om att motverka hemlöshet, om att trygga bostäder för äldre, nyanlända och för personer med funktionsnedsättning.

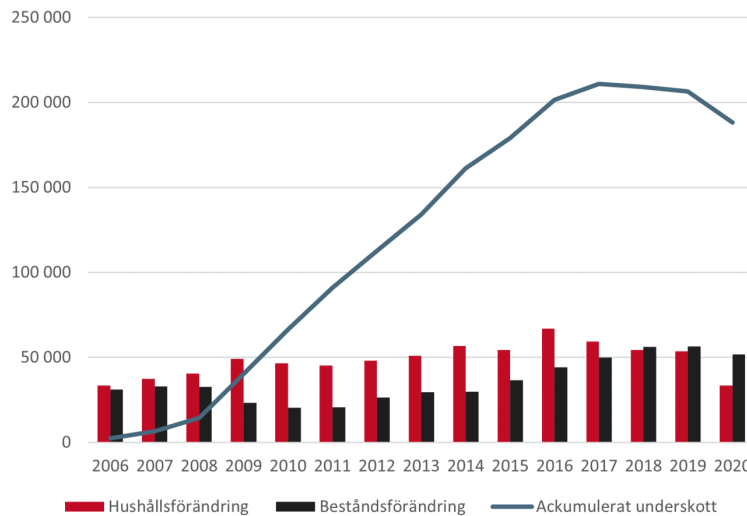
Detta avsnitt ger en översiktlig beskrivning av bostadsbyggandet i Göteborg mellan 2015 och 2020 och beskriver även kort boendesituationen för de grupper som särskilt lyfts i Riktlinjer för bostadsförsörjning 2015–2021.

8.1 Nationell utveckling

Boverket framhåller att bostadsbyggandet nationellt de senaste par-tre åren har legat fullt i paritet med befolkningsökningen vilket medfört att det uppbyggda underskottet minskat något efter att under lång tid successivt ha ökat, vilket bilden nedan illustrerar. Enligt prognoserna för de kommande par åren kan underskottet fortsätta att minska. Men trots att underskottet minskar tack vare ett relativt högt byggande i förhållande till befolkningsökningen når ändock inte byggvolymen riktigt upp till den takt som skulle behövas för att inte det underskott som byggts upp under lång tid ska bestå även bortom Boverkets beräkningshorisont.

För några år sedan behövde det tillkomma väldigt mycket bostäder i Sverige och en utmaning var då att ställa om bostadsbyggnadsbranschen från ett decennium med väsentligt lägre volymer. Boverket menar att byggandet nu är uppe i de nivåer som långsiktigt behövs nationellt och utmaningen är i stället att bibehålla takten under ett antal år och att de bostäder som produceras hamnar där de behövs och efterfrågas. Samtidigt, menar Boverket, behöver bostäder produceras eller tillhandahållas i det befintliga beståndet för de tillkommande hushållen som många gånger har en begränsad betalningsförmåga. Marknaden måste således kunna erbjuda ekonomiskt överkomliga bostäder till priser som dessa hushåll klarar av att betala. Detta, menar Boverket, är den verkligt stora utmaningen på dagens och morgondagens bostadsmarknad.

Nationellt bostadsunderskott som byggt på sedan 2006

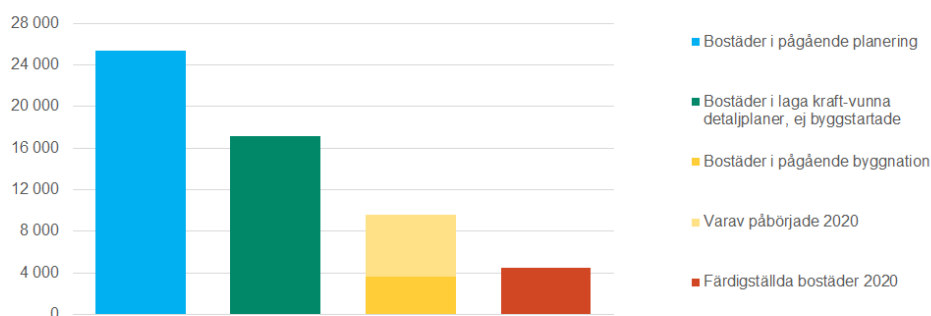


Källa: Boverket

8.2 Bostadsbyggandet i Göteborg från 2014 till 2020

Som helhet i Göteborg finns idag drygt 290 000 bostäder. Diagrammet nedan visar mängden bostäder som befinner sig antingen i planeringsskede eller under utbyggnad 2020. I planeringsskeden (blå och gröna staplar) finns cirka 42 000 bostäder. I pågående byggnation finns cirka 9500 bostäder. Under 2020 färdigställdes cirka 4500 bostäder.

Antal bostäder i planerings- respektive utbyggnadskede



Källa: Bedömning av bostadsbyggandet 2021–2022. Fastighetskontoret

Antalet hushåll i Göteborg har ökat mer än antalet färdigställda bostäder. Enligt fastighetsnämndens årsrapport 2020 har staden de två senaste åren, 2019 och 2020, färdigställt tillräckligt mycket bostäder för att täcka befolkningsökningen, med ett antagande om två boende per lägenhet. Det är första gången sedan 2005 som detta sker. Att storleken på nybyggnationen ligger över befolkningsökningen skapar förutsättningar att så småningom kunna bygga

tillräckligt mycket för att kunna möta framtida behov och minska dagens brist på bostäder.

8.3 Färdigställda bostäder 2014 till 2020

Tabellen nedan visar färdigställda bostäder i nyproduktion med antal bostäder fördelat på småhus, studentbostäder och specialbostäder som byggts i Göteborg under perioden 2014–2020. Tabellen visar också hur stor andel av nybyggda flerbostadshus som var hyresrätter. Andelen hyresrätter i färdigställda bostäder har varierat under perioden 2014–2020. I genomsnitt var cirka 35 procent av de färdigställda bostäderna hyresrätter. 2016 och 2017 var 20 procent av allt som byggdes i flerbostadshus hyresrätter, men 2020 hade den siffran ökat till 47 procent.

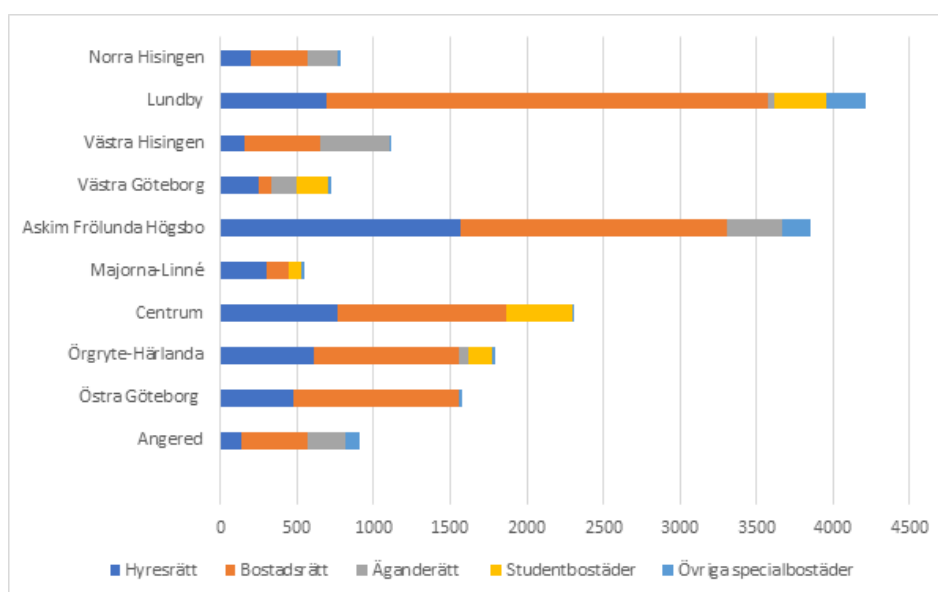
Antal färdigställda bostäder

	Totalt antal färdigställda bostäder	Fler- bostadshus, andel hyresrätt, %	Småhus	Student- bostäder	Special- bostäder
2014	2 017	46	237	58	28
2015	2 646	33	240	207	25
2016	2 680	20	414	417	35
2017	2 201	20	350	0	25
2018	3 169	36	324	127	10
2019	4 357	45	331	347	195
2020	4 494	47	351	123	373
TOTALT 2014–2020	21 564	Genomsnitt ca 35	2 247	1 279	691

Tabell 1: Totalt antal färdigställda bostäder inkluderar även ombyggnationer. Källa: Statistikdatabasen, Göteborgs Stad

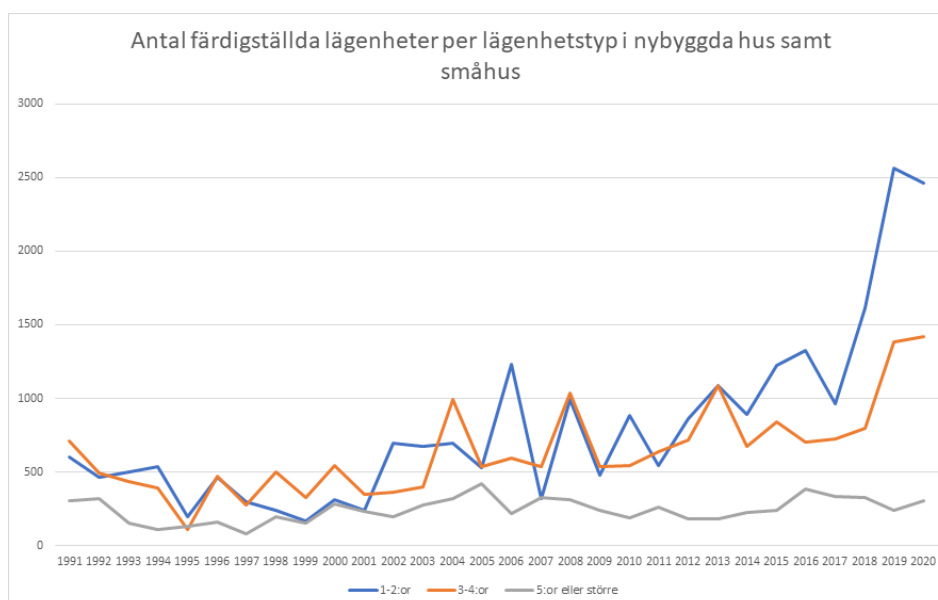
Diagrammet nedan visar nybyggnation av bostäder uppdelat efter upplåtelseform och stadsdelar. Antalen är sammanräknade från år 2014 till 2020. Den visar att flest bostäder till antalet har byggts i Lundby och i Askim-Frölunda-Högsbo. Diagrammet illustrerar även att hur stor andel av de bostäder som byggs som är hyresrätter varierar mellan de olika (dåvarande) stadsdelarna. Västra Hisingen och Angered är de stadsdelar där det har byggts minst andel hyresrätter de senaste åren. Siffrorna visar även att studentbostäder bara byggs i fem av stadens tio stadsdelar. Flest studentbostäder både till antal och andel har byggts i Centrum och Lundby.

Nybyggnation av bostäder efter upplåtelseform och stadsdel 2015–2020



Källa: Statistikdatabasen, Göteborgs Stad

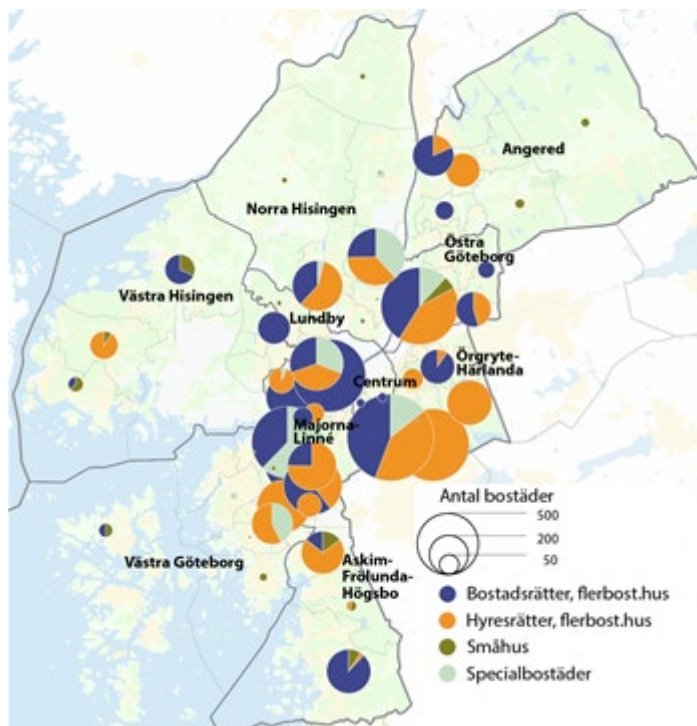
Diagrammet nedan visar antal nybyggda bostäder i Göteborg, fördelat på antal rum. Diagrammet visar att majoriteten av det som byggs i Göteborg är ett- och två-rum och att det är den storleken på byggnation som markant ökat de senaste åren. Byggnationen av fem- eller större har legat på relativt stabil nivå de senaste 20 åren. Småhusen står för den största delen av nybyggnation av fyror och fem- eller större. I flerbostadshus färdigställdes enbart 17 lägenheter med fem rum eller fler år 2020. 2020 fanns det totalt cirka 214 500 lägenheter i flerbostadshus i Göteborg. Av dessa har 5 696 lägenheter fem rum eller fler.



Källa: Statistiska Centralbyrån (SCB)

Den pågående byggnationen har årligen kontinuerligt stigit. I slutet av 2020 pågick enligt fastighetskontoret nybyggnation av 9 562 bostäder. Av dessa var

244 småhus och 1 171 specialbostäder. Bilden nedan visar överskådligt hur mycket och var i staden det byggs, per primärområde 2020/2021 och fördelat på upplåtelseform och typ.



Källa: Fastighetskontorets statistik *Bedömning av bostadsbyggandet 2021–2022*

I början av detta avsnitt finns en bild som visar antalet bostäder som befinner sig i planerande skede eller utbyggnadsskede. Den stora mängd bostäder som nu befinner sig i planeringsskede talar för möjligt högt bostadsbyggande framåt, men bostadsbyggandet är beroende av konjunktur och marknadsmässiga förutsättningar. Fastighetskontoret bedömer ett bostadsbyggande för 2021–2022 på cirka 5 600 bostäder respektive cirka 6 000 bostäder.

Utifrån prognos bedömer fastighetskontoret att det fram till 2030 behöver byggas mellan 4 000 och 5 000 bostäder per år i Göteborg för att kunna möta framtida behov och minska dagens brist på bostäder. Fastighetskontoret förtydligar vidare i sin prognos att denna beräkning inte tar hänsyn till att efterfrågan varierar mellan olika typer av bostäder, storlek och läge. Faktorer som trångboddhet, unga vuxna som vill men inte kan flytta hemifrån, att flera hushåll tvingas dela bostad och att bostadsbristen kan begränsa möjligheterna att flytta till Göteborg samt bidra till utflyttningen från staden är svårt att beräkna.

8.4 Bostadsförsörjning för särskilda grupper

8.4.1 Studenter och unga vuxna

Studenter och unga vuxna lyfts som en särskild grupp i Riktlinjer för bostadsförsörjning 2015–2021 eftersom de ofta har bristande ekonomiska förutsättningar, vilket försvårar möjligheterna att etablera sig på bostadsmarknaden. Unga vuxna och studenter efterfrågar främst små och billiga hyresrätter och studentlägenheter.

I riktlinjen för bostadsförsörjning 2015–2021 bedömdes att 3 700 permanenta studentbostäder skulle kunna tillkomma genom ombyggnation och nyproduktion samt utöver detta tillfälliga lösningar för att möta studenternas bostadsbehov snabbare. Enligt erhållen statistik har 1 279 studentbostäder byggts under åren 2014–2020. Sammantaget finns det totalt cirka 11 000 studentlägenheter i Göteborg.

8.4.2 Barnfamiljers behov

Bostadsförsörjning i Göteborg 2015–2021 beskriver att barnfamiljer är en heterogen grupp, men att många har behov av relativt stora bostäder. Efterfrågan på större hyresrätter, bostadsrätter och småhus är stor och som statistiken ovan visade är utbudet av stora bostäder begränsat. Bland barnfamiljer har det under lång tid skett en utflyttning till övriga kommuner i Göteborgsregionen där utbudet av småhus är betydligt större.

8.4.3 Äldre

Äldre är en grupp som ofta har behov av att byta till en annan bostad och som behöver en mer tillgänglig bostad. De kommande åren kommer antalet äldre att öka som andel av befolkningen. Till skillnad från unga vuxna och andra grupper som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden har de äldre i regel redan en bostad. Problemet för äldre är snarare att hitta lämpliga alternativ när behov av flytt uppstår. Den generella bostadsbristen gör detta svårare, i synnerhet när behovet av att flytta kan uppstå snabbt.

Kommunen har ett särskilt ansvar att tillhandahålla särskilda boenden till äldre enligt socialtjänstlagen. Enligt företrädare för äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen finns numera överkapacitet av vård- och omsorgsboenden. I nuläget finns ett överskott på platser och ytterligare platser är under färdigställande under 2021–2022. Flertalet av platserna drivs av externa leverantörer.

För att ge fler bostadsalternativ för äldre tillhandahåller staden även kommunala trygghetsbostäder. Enligt Göteborgs Stads årsredovisning 2020 finns totalt cirka 740 lägenheter i trygghetsboenden. Staden har en målbild om 1 830 trygghetslägenheter under perioden 2019–2022.

8.4.4 Personer i hemlöshet

Det finns hushåll som har svårt att lösa sin bostadssituation själva och är i behov av särskilda insatser av socialtjänsten för att kunna få en bostad. Rapporten Uppföljning av hemlöshetsplanen 2020–2022 beskriver att hemlöshetens utveckling i Göteborg, och även nationellt, visar på en ökning av andelen hushåll i hemlöshet som saknar social eller medicinsk problematik. Den här strukturella hemlösheten förklaras av att bostadsbyggandet inte har hållit jämna steg med befolkningens utveckling. Det får till följd att hushåll med sämre ekonomiska förutsättningar eller bristande förankring och kontaktnät ofta hamnar i olika tillfälliga boendelösningar. Bostadsbristen bidrar även till trångboddhet, framför allt i Angered, Östra Göteborg och Västra Hisingen. Bland de personer som befinner sig i akut hemlöshet är drygt 50 procent födda utomlands.

Göteborgs Stads kartläggning av hemlöshet från april 2021 visar att antalet hemlösa minskar. Uppföljningen av hemlöshetsplanen lyfter att arbetet utifrån planen bland annat resulterat i att fler lägenheter har förmedlats till stadens hemlösa. Som exempel har satsningen på modellen Bostad först lett till att personer med missbruk eller psykisk ohälsa och med lång tid i hemlöshet har fått egen bostad.

Från och med 2016 har fastighetskontoret ansvaret att samordna framtagandet av bostäder för nyanlända hushåll som anvisats till kommunen enligt Bosättningslagen. Detta innebär dels att säkra tillgången på bostäder genom överenskommelser och avtal med bostadsmarknadens parter, dels att hyra ut bostäder i andrahand till målgruppen, så kallad genomgångsbostad. Till skillnad från ett ordinarie kommunalt kontrakt hyr fastighetskontoret ut dessa lägenheter under en tidsbegränsad period om i huvudsak fyra år. För barnfamiljer gäller istället en maxgräns på fem år, enligt beslut i fastighetsnämnden den 21 oktober 2019. I år lämnar de första barnfamiljerna genomgångslägenheterna.

9 Slutsatser

Enligt bostadsförsörjningslagen ska kommunen planera för att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder samt främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen bereds och genomförs. En passande bostad är ett av de mest grundläggande livsvillkoren.

Stadsbyggnadsprocessen

Stadsbyggnadsprocessen, från att behov identifieras till nyckelfärdiga bostäder, tar i genomsnitt sex till åtta år, vilket förutsätter en långsiktighet i kommunens bostadsförsörjningsplanering. Göteborgs Stad kan anses ha en förhållandevis stor rådighet i bostadsförsörjningen genom sina bostadspolitiska verktyg. Staden äger cirka 55 procent av stadens totala markareal och har flera allmännyttiga bolag som bland annat har till syfte att främja bostadsförsörjningen i kommunen. Kommunen har också, genom planmonopolet, möjlighet att styra stadsutvecklingen utifrån stadens strategier och mål.

Behovet för olika grupper

En väl definierad bild av behovet om bostadsförsörjning är en förutsättning för att staden ska kunna använda sina bostadspolitiska verktyg för rätt ändamål. Ett stort antal förvaltningar och bolag inom staden har viktiga uppdrag för stadens bostadsförsörjning. Vissa har i uppdrag att identifiera och definiera behoven utifrån olika grupper i samhället och kan liknas vid beställare, medan andra planerar och genomför den nyproduktion av bostäder som identifierats för att möta behoven. Ytterligare andra ansvarar för förvaltning och förmedling av bostäder eller för planering och förmedling till de grupper som staden har ett särskilt bostadsförsörjningsansvar för.

De tidigare stadsdelsnämnderna hade en viktig roll i att identifiera och definiera bostadsbehovet för olika grupper i samhället med utgångspunkt i stadsdelarnas förutsättningar. Det finns dock en generell uppfattning hos de nya facknämnderna att omorganisationen 2021 tydliggjort processägarskap och ansvarsfördelning, vilket förbättrar möjligheten att på ett samlat sätt omvärldsbevaka, sammanställa och kvalitetssäkra planeringsunderlag avseende bostadsbehovet för olika grupper. Fastighetsnämnden och byggnadsnämnden har rådighet över de bostadspolitiska verktygen genom bland annat markägarskapet och det kommunala planmonopolet och kan genom dessa verktyg omhänderta de bostadsbehov som identifierats. Med hänsyn till det stora antalet parter som sammantaget bistår i processerna att identifiera och definiera behov samt planera, genomföra, förvalta och förmedla bostäder, är det av största vikt att samverkan, processer och arbetssätt löpande utvecklas och förvaltas. Företrädare för de förvaltningar som intervjuats framhåller att samverkan mellan berörda parter inom översiktsplaneprocessen kan öka. Bristerna i samverkan kan eventuellt bero på att berörda nämnder har olika mål. Tydliggöranden kring nämnders ansvar, mandat och gränssnitt i olika skeden av

en stadsutvecklingsprocess lyfts i utredningen kring ny organisation för stadsutveckling.

Styrande dokument

Det finns ett flertal styrande dokument i staden som berör bostadsförsörjning varav flera utgör en överordnande styrning såsom exempelvis stadens budget eller Översiktsplan för Göteborg 2009. Enligt plan- och bygglagen ska kommunens översiktsplan utgå ifrån analyser och underlag i antagna riktlinjer för bostadsförsörjning. Under våren 2021 antog kommunfullmäktige nya riktlinjer för bostadsförsörjning i Göteborg parallellt som arbete pågår med framtagande av en ny översiktsplan. Det är generellt sett svårt att få en helhetsbild av hur stadens strategiska styrande dokument inom bostadsförsörjningsområdet integrerar med varandra, såsom exempelvis Göteborgs stads program för en jämlik stad 2018–2026, Översiktsplan för Göteborgs kommun 2009, Färdplan Älvstaden och riktlinjer för bostadsförsörjning. Som nämndes i inledningen pågår nu också en kartläggning av stadens styrande dokument för att förenkla och minska antalet program inom den strategiska stadsplaneringen.

Planerings- och genomförandepportfölj

Ett ökat bostadsbyggande är en grundplåt för att på lång sikt kunna minska bostadsbristen vilket också framhålls i riktlinjer för bostadsförsörjning 2015–2021. I riktlinjen lyftes flera åtgärder för ökad utbyggnadstakt samt ett blandat bostadsbyggande. Bland annat framhölls vikten av att öka utbudet av nybyggda bostäder genom att exempelvis öka antalet bostäder i planverksamheten samt bostadsinnehållet i varje enskild detaljplan, öka resurserna för planverksamheten och att koncentrera byggnation till områden med hög genomförbarhet. Riktlinjen tar också sin utgångspunkt i Strategi för utbyggnadsplanering som är en konkretisering av översiktsplanens inriktning för stadens utveckling och omfattar avvägningar och bedömningar av möjliga och önskvärda volymer i utpekade stadsområden och runt strategiska platser. Sammanfattningsvis har de planerande förvaltningarna ökat sin planerings- och genomförandekapacitet och antalet bostäder i stadens planerings- och genomförandepportfölj har ökat. Svårigheten i denna uppföljning är dock att utläsa vad de ökade volymerna av byggnation faktiskt har inneburit för de särskilda grupper som riktlinjen för bostadsförsörjning 2015–2021 särskilt lyfter. Det är svårt att bedöma huruvida inriktningen på de bostäder som planeras och byggs möter de behov som särskilt pekats ut i riktlinjerna, det vill säga huruvida utbud och efterfrågan är i balans utifrån rätt typ av bostäder.

Viss statistik om volymmål och upplåtelseform följs upp årligen, men det är svårt att få en samlad bild av hur föreslagna åtgärder och insatser genomförs och om resultaten möter de behov för särskilda grupper som riktlinjen för bostadsförsörjningen 2015–2021 särskilt lyfter. Olika förvaltningar följer upp olika nyckeltal inom sina respektive processer, uppdrag och mål. Det finns särskilda styrande dokument som beskriver insatser och åtgärder avseende bostadsförsörjning för särskilda grupper, såsom Plan mot hemlöshet 2020–2022

och Plan för bostäder för personer med funktionsnedsättning. Härmed sker uppföljning i olika spår med skilda handlingsplaner, vilket generellt genererar frågan när och hur uppföljning av riktlinjen ska ske, men också vad avser bostadsförsörjningsområdet i sin helhet. Det innebär att uppföljning och uppsikt inom bostadsförsörjningsområdet är ett utvecklingsområde.

Måluppfyllelse

Det är även svårt att få fram en sammanfattande analys av måluppfyllelse med utgångspunkt i riktlinjens krav på stadsutveckling, mångfald och sociala blandning. En viktig inriktning som angavs i riktlinjen för bostadsförsörjning 2015–2021 var bland annat att det ska finnas ett utbud av olika upplåtelseformer i olika delar av staden för att invånare ska ha valmöjligheter i sitt närområde. Av statistiken framgår att det byggs i olika delar i staden, men huruvida nybyggnationen bedöms ha bidragit till de sociala hållbarhetsmålen är dock svårt att urskilja. Det är också generellt svårt att urskilja hur avvägningar sker inom stadens startplaneprocess avseende sociala aspekter i förhållande till stadens ekonomiska styrning.

Utifrån statistiken går det att utläsa var det byggs, vilken upplåtelseform, antal specialbostäder och i viss mån storlek på bostäderna. Det byggs fler bostäder men företrädesvis små. Det råder brist på bostäder för särskilda grupper, förutom vård och omsorgsboenden för äldre, trots ökade bostadsvolymer i sin helhet. Det råder fortsatt brist på BmSS-lägenheter och studentbostäder. Som riktlinjen lyfter är bostadsbyggande en viktig förutsättning för att komma tillrätta med bristen. Det byggs mycket, men behovet av bostäder för flera grupper är fortsatt stor.

Flyttkedjor

I riktlinjen för bostadsförsörjning 2015–2021 framhålls betydelsen av att bostadsbehov och efterfrågan på bostäder på kort sikt främst tillgodoses genom omsättning i det befintliga bostadsbeståndet. Omsättning i det befintliga bostadsbeståndet, även kallade flyttkedjor, ska enligt riktlinjen underlätta för de grupper som har svårare att komma in på bostadsmarknaden att få en bostad. Utifrån en sammanställning av befintlig forskning kring flyttkedjor generellt framkommer det enligt Boverket att det inte finns något stöd i forskningen för att använda flyttkedjor som strategi för att tillgängliggöra bostäder för socioekonomiskt svaga grupper. Det framkommer även att nyproduktion av större bostäder i de flesta fall ger upphov till längre flyttkedjor än byggande av mindre bostäder. Forskning visar vidare att flyttkedjor oftast är lokala. Vanligen börjar och slutar flyttkedjor inom samma prisklass och samma geografiska område. När det byggs en dyr bostad centralt frigörs andra dyra bostäder centralt. En djupare analys av flyttkedjor i Göteborg har inte gjorts och det behövs mer kunskap för att kunna bedöma om nyproduktionen skapar flyttkedjor som underlättat för de grupper som har svårare att komma in på bostadsmarknaden. Riktlinjen för bostadsförsörjning 2015–2021 lyfter också detta som utvecklingsområde.

Styrning och uppföljning

Fastighetsnämnden ansvarar för att ta fram riktlinjer avseende bostadsförsörjning och uppföljning av dessa. Utifrån denna strategiska uppföljning inom bostadsförsörjningsområdet vill Stadsledningskontoret betona vikten av att stadens riktlinje för bostadsförsörjning framåt följs upp kontinuerligt och strukturerat vad avser riktlinjernas genomslag i kommunens bostadsbyggande och stadsutveckling, inte minst i färdigställda bostäder för de grupper som riktlinjen särskilt lyfter. Den fortsatta uppföljningen bör också omfatta en analys av riktlinjens förslag till insatser och åtgärder till att förbättra bostadsförsörjningen i allmänhet och i synnerhet för de prioriterade grupperna. Ur analysen bör framgå hur riktlinjens föreslagna insatser och åtgärder omsätts i konkreta handlingar samt huruvida de bedöms bidra till resultat och måluppfyllelse. Hur uppföljningen av bostadsförsörjningen ska se ut framåt är en viktig fråga som behöver beaktas i genomförandet av ny facknämndsorganisation inom stadsutveckling.

Källor

Fastighetskontoret

- Lägesrapport 2018 Fastighetsnämnden
- Uppföljning av hemlöshetsplanen
- Stadens hemlöshetskartläggning, statistik april 2021
- Årsrapport 2020, Fastighetsnämnden
- Anvisning och förvaltning av bostäder till hushåll med särskilda behov. Årsrapport 2020
- Avsiktsförklaring för anskaffning av bostäder i Göteborg

Statistik

- Fakta om befolkning, boende samt planering och byggande av bostäder i Göteborg
- Faktablad om bostadsbyggandet i Göteborg 2020
- Göteborgsbladet 2021
- Göteborgs stads statistikdatabas
- SCB
- Statistikdatabasen visualiserad

Göteborgs stad, övrigt

- Stadsutvecklingswebben: stadsutveckling.goteborg.se
- Faktablad socialt boende 2018
- Verksamhetsnära mål - Göteborgs Stads årsredovisningar - Göteborgs Stad (goteborg.se)

Intervjuer

- Fastighetskontoret
- Stadsbyggnadskontoret
- Förvaltningen för funktionsstöd
- Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen

Nationellt

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

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

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

Boverket (2016) Kommunernas bostadsförsörjning - en handbok, Uppföljning

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

Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag