

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2020-01-03

Diarienummer N139-0838/19

Handläggare

Joanna Fehler

Telefon: 031-365 00 00

E-post: joanna.fehler@lundby.goteborg.se

Svar på remiss - förslag till Program för bostadsförsörjning 2020–2026

Förslag till beslut

I Lundby stadsdelsnämnd:

1. Stadsdelsnämnden i Lundby tillstyrker förslag till Program bostadsförsörjning 2020-2026 (FN dnr 4050/19).
2. Stadsdelsnämnden Lundby översänder tjänsteutlåtandet till fastighetsnämnden som eget yttrande i ärendet.

Sammanfattning

Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska kommunens planering för bostadsförsörjningen dokumenteras i riktlinjer som ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. I Göteborgs Stad har fastighetsnämnden detta ansvar. Fastighetsnämnden har fattat beslut om att förslag till Program för bostadsförsörjning 2020–2026 ska skickas ut på remiss till berörda nämnder och styrelser, med begäran om svar senast 2020-03-31.

Stadsdelsförvaltningen Lundby ställer sig positiv till programmet som helhet. Däremot efterfrågas förtydliganden gällande programmets roll i förhållande till övriga styrande och strategiska dokument inom staden samt att det framgår att programmets strategier kommer att konkretiseras i en kommande plan. Bostadsbehoven behöver analyseras i förhållande till geografi för att kunna utgöra ett underlag för den övergripande bostadsplaneringen.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Den strukturella hemlösheten består idag till stor del av hushåll som saknar ekonomiska förutsättningar att etablera sig på bostadsmarknaden. Den strukturella hemlösheten får stora konsekvenser för så väl individen som samhället, både ur ett socialt perspektiv och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Boenden med stödinsatser är dyrare för kommunen än en lägenhet i det befintliga bostadsbeståndet. Många nyetableringar och förtätningar medför undanträngningseffekter på bostadsmarknaden och försvårar inträde på den för svagare grupper. Utöver att arbeta vräkningsförebyggande inom socialtjänsten läggs idag stora resurser på placeringar på sociala boenden för strukturellt hemlösa hushåll.

Socialtjänsten står idag för stora kostnader till följd av bostadsbristen och den strukturella hemlösheten. De ekonomiska konsekvenserna av hemlösheten kan ytterligare understrykas i programmet och förstärka incitamenten för att bygga bostäder efter både behov och efterfrågan.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension

Bedömning ur social dimension

Enligt barnkonventionen har varje barn rätt till en bostad. Barnkonventionen anger också att varje barn har rätt till trygghet, lek och vila. Möjligheterna till att säkra barns trygghet, lek och vila är delvis beroende av bostaden. Den strukturella hemlösheten ökar och drabbar i större utsträckning barn och unga. I brist på ändamålsenliga bostäder kan trångboddheten komma att öka. Trångboddhet kan leda till stress och psykisk ohälsa. Att leva tillsammans med andra på liten yta kan dessutom öka risken att det blir konflikter mellan föräldrar, syskon och grannar, eftersom det kan vara svårt att gå undan. När barn inte har någon lugn plats för skolarbete och läsläsning kan deras resultat i skolan påverkas negativt. Om fler ändamålsenliga bostäder byggs skapas bättre förutsättningar för att minska trångboddheten och dess negativa effekter, framför allt utifrån ett barn- och jämställdhetsperspektiv.

Rasmusson, Grander och Salonen (2018), *Flyttkedjor, En litteraturöversikt över befintlig forskning om bostadsflyttkedjor*, Malmö universitet, visar att hushåll som deltar i flyttkedjor, som uppstår till följd av att nya bostäder byggs, sällan eller aldrig tillhör socioekonomiskt svaga grupper. Detta betyder att idén om att flyttkedjor skapar rörelse i det befintliga bostadsbeståndet och tillgängliggör bostäder även för socioekonomisk svaga grupper inte stöds av forskningen. Däremot skapar byggandet av nya bostäder flyttkedjor som skapar rörelse inom bostadsbeståndet för socioekonomiskt starka hushåll. Arbetet för att minimera den strukturella hemlösheten bör fokusera på att bygga ändamålsenliga bostäder för de som står utanför eller har en svag ställning på bostadsmarknaden idag. Framför allt när den strukturella hemlösheten ökar. Ovan nämnda forskningsrapport visar även att flyttkedjor ofta är geografiskt begränsade och sker på lokal nivå. Av den anledningen är det viktigt att i bostadsplaneringen se till de lokala förutsättningarna och behoven.

Samverkan

Ärendet har samverkats i samhällsbyggnadsrådet 2020-02-19.

Ärendet har samverkats i förvaltningsövergripande samverkansgrupp 2020-03-12.

Expedieras

Ärendet expedieras till fastighetskontoret.

Bilagor

1. Förslag till Göteborgs Stads program för bostadsförsörjning 2020–2026

Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade den 29 maj 2019 att lämna ett igångsättningsbeslut till fastighetsnämnden att ta fram uppdaterade riktlinjer för bostadsförsörjningen i form av ett program. Fastighetsnämnden har fattat beslut om att förslag till Program för bostadsförsörjning 2020–2026 ska skickas ut på remiss till berörda nämnder och styrelser, med begäran om svar senast 2020-03-31.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund till programmet

Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska kommunens planering för bostadsförsörjningen dokumenteras i riktlinjer som ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Riktlinjer ska minst innehålla uppgifter om behovet av tillskott av bostäder i kommunen, kommunens mål och planerade insatser för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar. Frågor om arkitektur, fysisk planering i ett bredare perspektiv och stadens strategiska inriktning för stadsutvecklingen i Göteborg är förstås viktiga för bostadsförsörjningens långsiktiga förutsättningar och bostadsbyggandets geografiska inriktning, men hanteras i andra styrande dokument så som exempelvis översiktsplan, fördjupade översiktsplaner, strategi för utbyggnadsplanering och arkitekturpolicy.

Syftet med programmet är även att klargöra Göteborgs Stads övergripande mål och strategier för bostadsförsörjningen i Göteborg. Programmet riktar sig till de nämnder och bolag som är involverade i arbetet med bostadsförsörjning. Bland de berörda aktörerna är fastighetsnämnden, byggnadsnämnden, Förvaltnings AB Framtiden, Boplats Göteborg, social resursförvaltning och stadsdelsnämnderna.

Programmet

Bostad är en rättighet och grundläggande för den enskildes välfärd, trygghet och fullvärdiga deltagande i samhället. Det är det allmännas ansvar att skapa förutsättningar för att alla i kommunen ska kunna leva i goda bostäder.

Bostadsförsörjningsprogrammet har formulerat följande övergripande mål:

- Göteborgs Stad ska trygga tillgången till goda bostäder för alla göteborgare.

Samt formulerat nedan listade strategier för att nå målet:

- Göteborgs Stad ska genom en aktiv markpolitik och en god planberedskap skapa förutsättningar för ett bostadsbyggande som möter behoven som befolkningsutvecklingen medför och som svarar mot olika gruppers behov och efterfrågan.
- Göteborgs Stad ska i samverkan med marknadens aktörer möjliggöra ett varierat utbud av bostäder såväl vad avser upplåtelseformer och hustyper som pris- och hyresnivåer för att möta olika behov och en differentierad efterfrågan i hela staden.

- Göteborgs Stad ska, genom att verka för ett ändamålsenligt nyttjande av det befintliga bostadsbeståndet, bidra till goda bostäder och livsmiljöer samt en bättre fungerande bostadsmarknad för alla.
- Göteborgs Stad ska främja en mångfald av aktörer och goda konkurrensförhållanden för att bidra till rimliga boendekostnader i nyproducerade bostäder.

Utöver strategierna för den generella bostadsförsörjningen har staden enligt lagstiftning ett särskilt utpekat ansvar för vissa grupper i samhället. Dessa beskrivs i programmet, men hanteras i separata planer och riktlinjer. Dessa grupper är:

- Göteborgs Stad ska säkra tillgången till bostäder för hemlösa hushåll som kommunen har ett särskilt ansvar för enligt socialtjänstlagen.
- Göteborgs Stad ska tillgodose behoven av bostäder för personer med funktionsnedsättning och särskilda bostäder för äldre.
- Göteborgs Stad ska säkra tillgången till bostäder för hushåll enligt bostättningslagen.

I samband med att igångsättningsbeslutet för bostadsförsörjningsprogrammet beslöt kommunstyrelsen den 29 maj 2019, i linje med ett yrkande från M, L och C, att det från 2020 och framåt årligen ska färdigställas 5 000 bostäder. Enligt yrkandet ska Göteborgs Stad även möjliggöra för byggandet av fler småhus och stadsradhus. Göteborgs Stad ska med tillgängliga verktyg verka för denna särskilda inriktning för bostadsbyggandet och främja ett ökat byggande av småhus och stadsradhus som ska bidra till en mångfald av hustyper och upplåtelseformer i områden som präglas av bostäder i flerbostadshus. Denna särskilda inriktning för bostadsbyggandet omhändertas huvudsakligen inom ramen för översiktsplanen, startplanen och genom tillämpning av stadens markanvisningspolicy.

Programmet redogör för tre strategiska utvecklingsfrågor för bostadsplaneringen:

- Helhetsperspektiv, genomförbarhet och ekonomi. Denna fråga handlar om resurser hos stadens planerande förvaltningar och vikten av att säkerställa god ekonomi för genomförande redan i tidiga skeden.
- Prioritering och samordning. För att säkra framkomlighet, trygghet och stadens attraktivitet behöver samordningen mellan stadens planerande och genomförande förvaltningar utökas och förbättras.
- Marknad och efterfrågan. Utifrån bostadsförsörjningsansvaret är det viktigt att fortsätta utveckla genomförbara strategier för att säkra tillgången till bostäder för fler göteborgare. I detta arbete är det en strategisk utvecklingsfråga för staden att utveckla arbetet med att skapa ett varierat utbud av bostäder som tillgodoser såväl behovet som efterfrågan av bostäder även för hushåll med svagare ekonomiska förutsättningar och ställning på bostadsmarknaden.

Förvaltningens bedömning

Stadsdelsförvaltningen Lundby ställer sig positiv till målsättningen som programmet sätter upp – att staden ska trygga tillgången till bostäder för alla göteborgare.

Målsättningens formulering skulle vara tydligare om *trygga* skrivs om till *säkra*, detta menar stadsdelsförvaltningen stärker rättighetsperspektivet i målsättningen.

Av programmet framgår det inte om det kommer följas av en plan för bostadsförsörjningen. Stadsdelsförvaltningen ser det som angeläget att en plan följer på programmet och att detta framgår i programskrivningen. Om ingen plan följer programmet behöver programmet tydligare beskriva var ansvaret för genomförandet av strategierna ligger, hur de ska appliceras i planeringsprocessen samt hur detta följs upp utifrån måluppfyllelse och ansvar. Av strategierna framgår det inte var ansvaret för genomförandet finns eller hur de ska bli en del av planeringsprocessen.

Den första strategin, som handlar om en aktiv markpolitik och god planberedskap, behöver beskriva hur dessa verktyg på bästa sätt kan skapa förutsättningar för ett bostadsbyggande som möter befolkningsutvecklingen och bidrar till en minskad bostadslöshet. Även var ansvaret för detta ligger behöver förtydligas. Det kommunala bostadsförsörjningsansvaret bör ha en större tyngd i planeringsprocessen, jämte andra mål och strategier som är vägledande. Därför anser stadsdelsförvaltningen att djupare analyser utifrån så väl lokala förutsättningar som hela staden-perspektiv behöver komplettera denna strategi för att bidra till ett ändamålsenligt bostadsbyggande.

Den andra strategin, som lyfter samverkan med marknadens aktörer för att möjliggöra ett varierat bostadsutbud, bör tydligare fokusera på behov framför efterfrågan om den ska verka för att säkra kommunens bostadsförsörjningsansvar. Ett förtydligande hur ett varierat utbud av bostäder ska *möjliggöras* bör beskrivas mer i detalj för att klargöra vilka verktyg som finns och som ska användas samt vilken tyngd detta dokument har i processen.

Vad gäller inriktningen i den tredje strategin efterfrågar stadsdelsförvaltningen Lundby ett förtydligande av vad ”ändamålsenligt nyttjande av det befintliga bostadsbeståndet” innebär och vad arbetet med denna strategi består i. Utifrån ett befolkningsperspektiv är det viktigt att värna en mångfald av upplåtelseformer och stärka stadens förutsättningar att möta den strukturella hemlösheten genom exempelvis hyresrätter med rimlig hyra.

Syftet med bostadsförsörjningsprogrammet är att klargöra övergripande mål och strategier, vilka ska grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar. Stadsdelsförvaltningen i Lundby anser inte att behovet utifrån efterfrågan och behovet av särskilt anpassade bostäder får tillräcklig tyngd i programmets strategier. För att komma till kärnan med problemet vad gäller den strukturella hemlösheten, det vill säga att det finns för få ändamålsenliga hyresrätter, behöver lösningarna adresseras på ett sådant sätt att de har störst påverkan där.

Vad gäller mångfald i boendet och byggandet av fler småhus och radhus i områden som präglas av flerbostadshus ser stadsdelsförvaltningen Lundby utmaningar med detta, framför allt i stadens centrala delar och stora delar av mellanstaden. Fler små- och radhus i centrala Göteborg eller centralare delar av mellanstaden medför troligtvis fler barn i dessa områden. På så sätt behöver staden tydligare anpassas efter barns behov och intressen för att kunna utgöra en hälsosam boende- och livsmiljö även för barn. Det kan handla om tillgång till lek- och grönytor, utbyggnad av kommunal service, utformning av trafiksystemen med hänsyn för barns behov att självständigt röra sig i staden på ett tryggt och säkert sätt. Stadsdelsförvaltningen Lundby menar att mångfald i bostadsbeståndet bör ses i sin lokala kontext och lokala förutsättningar. Mångfald i boendet bör även inkludera fler faktorer än bostadstyp och se till behovet av exempelvis bostadsstorlekar.

Vad gäller behovsanalyser av bostäder skulle dessa behöva inkludera hyresnivåer, bostadsstorlekar och upplåtelseformer jämte behovet av antal bostäder för att möta den demografiska sammansättningen och utvecklingen. Stadsdelsförvaltningen Lundby ser behov av billiga och ändamålsenliga hyresrätter och saknar i programmet en strategi eller ett generellt omhändertagande av den frågan. Detta är särskilt viktigt att beakta med tanke på de renoverings- och upprustningsbehov som stora delar av det befintliga beståndet står inför. Detta gäller även ombildningar av hyresrätter till bostadsrätter, som minskar utbudet av hyresrätter och försvårar rörligheten på bostadsmarknaden av de grupper som är utestängda från den eller som har sämst förutsättningar att hitta ändamålsenliga bostäder.

Stadsdelsförvaltningen Lundby anser att de tre utvecklingsområdena som programmet redogör för är väl formulerade och svarar för vilka utmaningar som måste överkommas för att nå en ändamålsenlig bostadsförsörjning. Däremot saknas ett resonemang eller förtydligande kring vad som blir konsekvenserna om detta inte hanteras. De planerande förvaltningarnas resurser vad gäller genomförbarhet och ekonomi bedöms som goda. I relation till detta hade det varit önskvärt med en ekonomisk konsekvensbeskrivning som visar på var kostnaderna för en icke fungerande bostadsmarknad och hemlöshet hamnar.

Bostadsförsörjningsplaneringen ska grunda sig på analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar. Lundby stadsdelsförvaltning anser att denna analys behöver ske på både lokal nivå och på hela staden-nivå för att kunna svara på vilka bostäder som behöver byggas var. I inledningen av programmet beskrivs bland annat rätten till bostad och bostadsförsörjning till alla som grunden i bostadsförsörjningsansvaret. Detta ansvar beskrivs i sin komplexa kontext jämte bland annat bostadsmarknadens aktörer och andra politikområden. Stadsdelsförvaltningen Lundby anser att detta rättighetsperspektiv bör genomsyra hela programmet.

Stadsdelsförvaltningen Lundbys förväntan på detta program är att det får en större tyngd jämte andra strategiska dokument i den fysiska planeringen för att kunna säkerställa det kommunala bostadsförsörjningsansvaret. Därför efterfrågas även lokala analyser av bostadsbehovet, för att det ska fungera som ändamålsenligt underlag i den fysiska planeringen. De lokala analyserna bör beskriva vilka behov som finns på lokal nivå och hur detta kan omhändertas i den fysiska planeringen. Stadsdelarnas lokala utvecklingsprogram och lokala kunskapsbaser kan fungera som ett underlag i detta, då de beskriver de lokala förutsättningarna och utvecklingsbehoven. Programmet beskriver strävan efter mångfald i boendet och vikten av detta på så väl stadsdelsnivå som hela staden-nivå. Detta ser stadsdelen som positivt, men saknar behovsperspektivet – att mångfalden i boendet bör se till att svara till behovet snarare än att vara ett mål i sig.

Stadsdelsförvaltningen Lundby är positiv till att bostadsförsörjningen för gruppen som är i behov av särskilt anpassade bostäder beskrivs särskilt. Denna del av programmet hade kunnat problematiseras ytterligare i förhållande till dagens förutsättningar. Exempelvis kan inte dagens brist på boende med särskild service nog understrykas. Förutom konsekvenser för den enskilde tvingas kommunen i vissa fall ta till kostsamma placeringar på boenden utanför stadens regi för att tillgodose den enskildes behov. Olika boenden inom staden måste kunna tillgodose olika behov hos hyresgästerna. Exempelvis mår inte alla hyresgäster bra av att leva för tätt inpå övriga hyresgäster. Andra blir stärkta av gemenskap med övriga och har behov av ändamålsenliga gemenskapsutrymmen med

mera. Bostäderna med särskilt service behöver se olika ut, finnas i olika stadsmässiga sammanhang och motsvara behoven. Inte bara bostäderna utan även kringliggande omgivningar, behöver vara tillgänglighetsanpassade.

Detta gäller även vård- och omsorgsboenden. Det behov av denna boendeform som programmet beskriver känner stadsförvaltningen igen, men samtidigt avspeglas inte behovsbilden i den fysiska planeringen. Lokalisering av dessa boenden är viktiga och att de finns i stadens alla delar, även i centrala staden. Som Lundby stadsdelsförvaltning ofta påpekar är det avgörande att den kommunala servicen prioriteras och säkerställs i planeringens tidiga skeden. Detta gäller även mellanboendeformer, som exempelvis trygghetsboenden.

Stadsdelsförvaltningen Lundby ser positivt på framtagandet av en handlingsplan för att minimera riskerna för en ökad hemlöshet inför att fyraårskontrakten för anvisade nyanlända löper ut. Samtidigt finns många utmaningar med detta. Kopplat till ovanstående resonemang om utestängningseffekter på bostadsmarknaden är denna grupp extra utsatt, kötiden på Boplats är längre än nuvarande hyresavtals löptid och få nyanlända har ett utbrett kontaktnät att använda för att skaffa sig bostadskontrakt på annan väg. Det finns en stor risk att dessa familjer blir hemlösa och en konsekvens av det blir att socialtjänsten behöver öka sina insatser när utbudet av bostäder inte motsvarar behovet. Att inga barn ska vara hemlösa är en prioriterad fråga, och förutom att det påverkar livssituationen och hälsan både direkt och på lång sikt för individerna får det också stora ekonomiska konsekvenser för kommunen. Såväl hemlöshet som trångboddhet kan leda till stress och psykisk ohälsa.

Avslutningsvis efterfrågar stadsdelsförvaltningen Lundby ett utvecklat kapitel i programmet om omvärldsbevakning. I de två sista kapitlen berörs detta, men stadsdelsförvaltningen önskar en mer utblickande redovisning som sätter Göteborgs Stads förutsättningar i relation till andra storstäder.

Stadsdelsförvaltning Lundby

Kristina Lindfors
Stadsdelsdirektör

Jascha Marteleur
Sektorchef