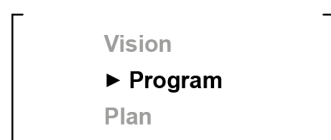




Göteborgs
Stad

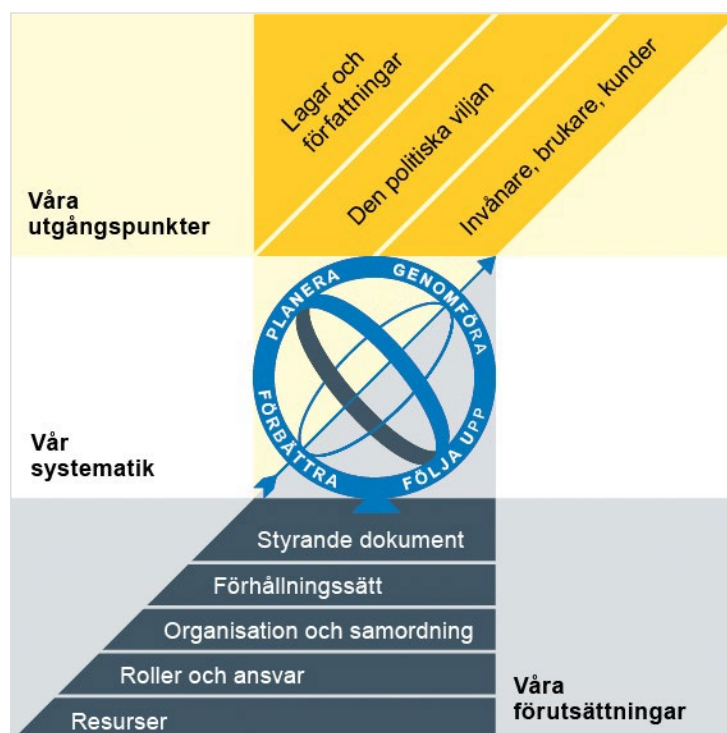
Göteborgs Stads program för bostadsförsörjning 2021–2026

Planerande styrande dokument



Göteborgs Stads styrsystem

Utgångspunkterna för styrningen av Göteborgs Stad är lagar och författningar, den politiska viljan och stadens invånare, brukare och kunder. För att förverkliga utgångspunkterna behövs förutsättningar av olika slag. Stadens politiker har möjlighet att genom styrande dokument beskriva hur de vill realisera den politiska viljan. Inom Göteborgs Stad gäller de styrande dokument som antas av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Därutöver fastställer nämnder och bolagsstyrelser egna styrande dokument för sin egen verksamhet. Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.



Om Göteborgs Stads styrande dokument

Göteborgs Stads styrande dokument är våra förutsättningar för att vi ska göra rätt saker på rätt sätt. De anger vad nämnder/styrelser och förvaltningar/bolag ska göra, vem som ska göra det och hur det ska göras. Styrande dokument är samlingsbegreppet för dessa dokument.

Stadens grundläggande principer såsom demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och icke-diskriminering omsätts i praktisk verksamhet genom att de integreras i stadens ordinarie beslutsprocesser. Beredning av och beslut om styrande dokument har en stor betydelse för förverkligandet av dessa principer i stadens verksamheter.

De styrande dokumenten ska göra det tydligt både för organisationen och för invånare, brukare, kunder, leverantörer, samarbetspartners och andra intressenter vad som förväntas av förvaltningar och bolag. De styrande dokumenten ligger till grund för att utkräva ansvar när vi inte arbetar i enlighet med vad som är beslutat.

Styrande dokument			
Kommunala föreskrifter		Planerande och reglerande styrande dokument	
Normgivning mot enskild	Riktade styrande dokument	Planerande styrande dokument	Reglerande styrande dokument

Dokumentnamn: Göteborgs Stads program för bostadsförsörjning 2021–2026			
Beslutad av: Kommunfullmäktige	Gäller för: Göteborgs Stad	Diarienummer: 1535/20 (0044/22)	Datum och paragraf för beslutet: 2021-03-25 § 19
Dokumentsort: Program	Giltighetstid: 2021–2026	Senast reviderad: 2025-07-01	Dokumentansvarig: SLK, Avdelningschef Beslutsunderlag och utredning samt styrning
Bilagor: -			

Innehåll

Inledning	4
Syftet med detta program	4
Vem omfattas av programmet	4
Bakgrund	4
Regionala mål, planer och program.....	4
Koppling till andra styrande dokument.....	5
Stödjande dokument	5
Uppföljning av detta program	6
Program för bostadsförsörjning	7
Rätten till bostad	7
Nationellt mål för bostadsförsörjningen	7
Bostadsförsörjning för alla	7
Mål och strategier för bostadsförsörjningen i Göteborg.....	10
Särskild inriktning för bostadsbyggandet.....	12
Stadens verktyg för bostadsförsörjningen.....	13
Planmonopolet	13
Det kommunala markägandet.....	14
Allmännyttan	15
Stadens investeringar och underhåll.....	16
Frivilliga överenskommelser och samverkan	16
Bostadsförmedling.....	17
Behov och efterfrågan.....	18
Behov	18
Efterfrågan	19
Bostadsbristens konsekvenser	20
Bostadsförsörjning i Göteborg	22
Hushåll som kan efterfråga en ändamålsenlig bostad.....	22

Hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden	22
Bostadsförsörjning för särskilda grupper.....	26
Hemlösa.....	26
Hushåll anvisade med stöd av bostättningslagen	27
Äldre	29
Personer med funktionsnedsättning.....	30
Befolkning.....	33
Befolkningsutvecklingen	33
Åldersfördelning	34
Bostadsbestånd och -byggande.....	35

Inledning

Syftet med detta program

Syftet med programmet är att i enlighet med lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar upprätta riktlinjer för bostadsförsörjningen som ska antas av kommunfullmäktige varje mandatperiod. Program för bostadsförsörjning 2021–2026 är det övergripande mål- och strategidokumentet för bostadsförsörjningen i Göteborg enligt lagstiftningen. Fastslagna inriktningar för stadsutvecklingen och andra konkreta åtgärder för bostadsförsörjningen återfinns i andra program och underliggande planer.

Vem omfattas av programmet

Programmet riktar sig till de nämnder och styrelser inom Göteborgs Stad som enligt reglemente och ägardirektiv är involverade i arbetet med bostadsförsörjning.

Bakgrund

Enligt lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska innehålla uppgifter om behovet av tillskott av bostäder i kommunen, kommunens mål och planerade insatser för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet samt hur kommunen 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.

Vidare ska kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § 5 plan- och bygglagen (PBL). Det innebär att planläggning enligt PBL ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Riktlinjerna för bostadsförsörjning ska redovisas i ett separat dokument och kan inte beslutas som en del av översiktsplanen. Däremot ska de delar av de antagna riktlinjerna som har betydelse för den fysiska planeringen vara underlag för de bedömningar som görs i översiktsplanen och som gäller bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

För att svara mot lagstiftningens krav och samtidigt överensstämja med stadens riktlinjer för styrande dokument har ett program tagits fram för antagande i kommunfullmäktige. Dokumentet i sin helhet utgör riktlinjer för bostadsförsörjningen i enlighet med lagstiftningen. För att svara mot stadens riktlinjer för styrande dokument avses endast rubriken *Program för bostadsförsörjning* med underrubriker.

Regionala mål, planer och program

Göteborg spelar en särskilt viktig roll för den regionala bostadsmarknaden. I takt med att de lokala arbetsmarknaderna ökar i storlek och minskar i antal, ökar också det regionala perspektivet på bostadsmarknaden i betydelse. Människor pendlar idag i större utsträckning till sina arbeten, vilket gör att det är vanligt förekommande att en regioninvånare bor i en kommun och arbetar i en annan. På bostadsmarknaden spelar kommungränserna en allt mindre roll för den enskilde.

Göteborg växer och har en viktig roll att spela för hela Västsverige. Göteborgs strategi för långsiktig utbyggnad av bostäder och verksamheter utgår från översiktsplanen och tar avstamp i Västra Götalandsregionens vision och Göteborgsregionens kommunalförbunds strategi "Hållbar tillväxt" och strukturbild. Dessa dokument slår fast att regionen ska utvecklas till en stark och tydlig tillväxtregion i Europa.

Göteborg har ett ansvar som regionkärna, men också som en del av det sammanhängande stadsområdet, där även delar av Partille och Mölndal ingår. I överenskommelsen "Hållbar tillväxt" slås fast att "Genom att koncentrera utvecklingen till kärnan, det sammanhängande stadsområdet och stråken ges förutsättningar för energieffektiva strukturer, hållbart resande och ett attraktivt stadsliv samtidigt som den regionala grön- och blåstrukturen kan tas till vara och utvecklas." Hur den regionala strukturen ska utvecklas finns beskrivet i "Strukturbild för Göteborgsregionen"

Koppling till andra styrande dokument

Styrningen av nödvändiga åtgärder är föremål för det politiska budgetarbetet. Redan fastslagna inriktningar och konkreta åtgärder återfinns i angränsande styrande dokument såsom inriktningen i översiktsplanen, riktlinje för markanvisningar och handlingsplaner avseende bland annat bostadsförsörjningen för särskilda grupper.

Förteckningen nedan visar de program, planer och riktlinjer som angränsar till programmet för bostadsförsörjning.

- Göteborgs Stads budget
- Göteborgs Stads översiktsplan
- Göteborgs Stads program för en jämlik stad 2018–2026
- Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026
- Göteborgs Stads näringslivsstrategiska program 2020–2026
- Göteborgs Stads program för full delaktighet
- Planer avseende bostadsförsörjning för särskilda grupper
 - Hemlöshetsplan
 - Plan för bostäder för personer med funktionsnedsättning
 - Långsiktig plan för fler äldreboendelägenheter
 - Plan för äldreboendeplanering
- Göteborgs Stads riktlinje för markanvisningar
- Vision Älvstaden
- Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan
- Arkitekturpolicy för Göteborgs Stad

Stödjande dokument

Det finns flera dokument som utgör kunskapsunderlag för detta program. Av dessa kan nämnas följande:

- Jämlikhetsrapport 2017
- Hemlösa och utestängda från bostadsmarknaden april 2019
- Rapport - Skattning av bostadsefterfrågan i Göteborg (Evidens, 2019)
- Rapport – Unga vuxnas boende 2019 (Hyresgästföreningen)

Uppföljning av detta program

Programmet följs upp årligen genom Boverkets bostadsmarknadsenkät. Bostadsmarknadsenkäten är Boverkets årliga nationella undersökning som riktar sig till Sveriges samtliga kommuner. Resultaten från enkäten ger en sammanhållen bild av bostadsmarknaden i Sverige. Svaren i enkäten består av kommunernas bedömningar i olika frågor och kan därmed förväntas spegla förhållandena på bostadsmarknaden i hela Sverige. Fastighetskontoret ansvarar för samordningen av Göteborgs Stads svar på bostadsmarknadsenkäten.

Programmet kommer också följas upp genom fastighetsnämndens ordinarie uppföljning och rapportering. De mål i programmet som avser särskilda grupper, såsom hemlösa, personer med funktionsnedsättning och äldre, följs upp inom ramen för den uppföljning som anges i planen för respektive målgrupp.

Varje mandatperiod kommer även en lägesrapport tas fram av fastighetskontoret som beskriver den övergripande utvecklingen på bostadsmarknaden i Göteborg. Den första uppföljningen i form av en lägesrapport planeras att göras under 2022 till kommunfullmäktige.

Program för bostadsförsörjning

Programmet är ett mål- och strategidokument samt ett brett kunskapsunderlag som anger den övergripande inriktningen för stadens arbete med bostadsförsörjningen i Göteborg. Det ger även en samlad bild av behov, efterfrågan och utmaningar för olika grupper samt beskriver stadens åtgärder för att möta dessa behov. Programmet innehåller även en övergripande beskrivning av utvecklingen när det gäller befolkningen och bostadsbeståndet.

Frågor om arkitektur, fysisk planering i ett bredare perspektiv och stadens strategiska inriktning för stadsutvecklingen i Göteborg är viktiga för bostadsförsörjningens långsiktiga förutsättningar, men hanteras i andra styrande dokument såsom exempelvis översiktsplan, fördjupade översiktsplaner, strategi för utbyggnadsplanering och arkitekturpolicy.

Rätten till bostad

En lämplig bostad är en mänsklig rättighet och utgör ett av de mest grundläggande livsvillkoren. Enligt FN:s bedömning har rätten till en bostad avgörande betydelse för många andra rättigheter och enligt Agenda 2030 ska det säkerställas fullgoda, säkra och ekonomiskt överkomliga bostäder för alla. Även enligt principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter är tillgången till lämpligt och överkomligt boende samt åtgärder för social inkludering ett ansvar för det allmänna. Enligt regeringsformen 1 kap. 2 § ska det allmänna bland annat trygga rätten till bostad. Formuleringen i grundlagen relaterar till FN:s globala mål enligt Agenda 2030 och till EU:s sociala pelare om boende och hemlösa. Det allmännas ansvar för bostadsförsörjningen syftar till att säkerställa att alla samhällets invånare kan få en bostad som motsvarar deras behov. I Sverige vilar detta ansvar på kommunerna, medan staten ska ansvara för de rättsliga och finansiella förutsättningarna.

Nationellt mål för bostadsförsörjningen

Det övergripande nationella målet för bostadsförsörjningen är att det ska finnas långsiktigt välfungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Målet för området samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.

Boverket beräknar att det kommer att behövas ett tillskott på i genomsnitt cirka 52 000 – 73 000 bostäder varje år under perioden 2018–2027, vilket innebär att det totalt behöver byggas genomsnitt 640 000 nya bostäder i landet under perioden.

Bostadsförsörjning för alla

Göteborgs befolkning växer kontinuerligt, men bostadsbyggandet har inte varit tillräckligt för att motsvara behoven som befolkningstillväxten har medfört. Detta har bidragit till att det idag råder brist på bostäder. Bostadsbyggandet sker på marknadsmässiga villkor och den köpkraftiga bostadsefterfrågan styr i allt väsentligt vad och hur mycket som byggs. Inom ramen för den generella bostadsförsörjningen klarar de flesta hushåll att på

marknadens villkor tillgodose sitt behov av en ändamålsenlig bostad. Det finns dock en växande andel av hushållen som av olika anledningar har en svag ställning på bostadsmarknaden och som inte har råd att efterfråga en ändamålsenlig bostad. Till denna grupp hör bland annat strukturellt hemlösa hushåll, det vill säga hushåll som är hemlösa men som saknar social eller medicinsk problematik. Hit hör även hushåll som av olika anledningar saknar kontaktnät eller som inte har tillräcklig registreringstid på Boplats eller som inte möter de krav som fastighetsägare ställer på inkomst eller anställning. Nyproduktion av bostäder kan sällan direkt tillgodose behoven hos de hushåll som av olika anledningar har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden. Många hushåll har även svårt att byta till en bostad som motsvarar behoven, ofta på grund av bristande ekonomiska förutsättningar.

Bostadsmarknaden är komplex och bostadsförsörjningen påverkas av många förhållanden och av utvecklingen inom flera olika politikområden, även på statlig nivå. Bostadsbehoven och efterfrågan på bostäder påverkas bland annat av den demografiska utvecklingen och av såväl hushållens som bostadsproducenternas finansieringsförutsättningar. Det innebär att arbetsmarknad, utbildning, integration, hyreslagstiftning samt finans- och penningpolitik har långsiktiga och kortsiktiga effekter på hur väl bostadsmarknaden fungerar och påverkar därför människors möjligheter att tillgodose sina bostadsbehov.

Det behövs olika typer av insatser för de människor som av olika anledningar inte kommer in på den ordinarie bostadsmarknaden och som på grund av bostadsbristen lever i olika former av utanförskap eller som inte kan påbörja ett fullvärdigt vuxenliv. Det behövs även, förutom ett bostadsbyggande som motsvarar behoven, en välfungerande arbetsmarknad där det finns förutsättningar för fler människors egenförsörjning och möjligheter att på egen hand efterfråga en ändamålsenlig bostad. För att skapa likvärdiga förutsättningar på bostadsmarknaden behövs även i ett längre perspektiv en god och likvärdig utbildning bland barn och unga i stadens olika geografiska områden. En välfungerande bostadsmarknad är även beroende av att det finns långsiktiga och förutsägbara förutsättningar för kommunernas planering och bostadsbyggandet samt att de finansiella regelverken och systemen bidrar till goda förutsättningar på både utbuds- och efterfrågesidan.

Stadens bostadsförsörjningsansvar omfattar alla invånare, men utmaningarna vad gäller bostadsförsörjningen beror i stor utsträckning på hushållens olika förutsättningar. Ett segment av hushållen består av de hushåll som har tillräckliga inkomster och ett tillräckligt sparande för att på egen hand och under rådande strukturella förutsättningar lösa sin bostadssituation. Ett annat segment består av hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden. Även dessa hushåll förväntas lösa sin boendesituation på egen hand. På grund av ekonomiska förutsättningar, svagt kontaktnät eller otillräcklig registreringstid på Boplats har dessa hushåll dock svårt att ta sig in på bostadsmarknaden eller byta bostad utifrån förändrade behov. Utöver att det behövs insatser för den generella bostadsförsörjningen för dessa hushåll har staden ett utpekat ansvar för särskilda gruppers behov. För dessa grupper har staden även stöd i särskild lagstiftning för att tillgodose behoven av bostäder. Ett tredje segment av hushållen utgörs därför av dem med särskilda behov och som kommunen, utöver det generella bostadsförsörjningsansvaret, har ett särskilt utpekat ansvar för enligt socialtjänstlagen, LSS-lagstiftningen och bosättningslagen.

Utifrån hushållens skilda förutsättningar och utifrån den ansträngda situationen på bostadsmarknaden i Göteborg behöver skilda åtgärder vidtas för att möta respektive segments behov och efterfrågan. Åtgärderna behöver analyseras såväl utifrån vilket hushållssegment som åtgärden primärt riktas mot, som utifrån åtgärdens effekter på bostadsförsörjningen generellt. Med detta som utgångspunkt behöver staden därför med tillgängliga verktyg fortsätta utveckla sitt arbete för att alla göteborgare ska kunna tillgodose sitt bostadsbehov.

Mål och strategier för bostadsförsörjningen i Göteborg

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.

Med utgångspunkt i stadens verktyg för bostadsförsörjningen och de utmaningar som redovisas i detta program, har nedanstående övergripande mål och strategier tagits fram i samverkan med berörda förvaltningar, bolag och aktörer.

Övergripande mål för bostadsförsörjningen

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

Strategier

Göteborgs Stad har tagit fram sju strategier med utgångspunkt i de verktyg som staden förfogar över. Fyra strategier avser den generella bostadsförsörjningen och tre strategier avser hushåll som staden enligt lagstiftning har ett särskilt utpekat ansvar för.

1. Göteborgs Stad ska genom en aktiv markpolitik och en god planeringsberedskap skapa förutsättningar för ett bostadsbyggande som möter behoven som befolkningsutvecklingen medför och som svarar mot olika gruppers behov och efterfrågan.
2. Göteborgs Stad ska i samverkan med marknadens aktörer möjliggöra ett varierat utbud av bostäder såväl vad avser upplåtelseformer, bostadsstorlekar och hustyper som pris- och hyresnivåer för att möta olika behov och en differentierad efterfrågan.
3. Göteborgs Stad ska, utifrån ett behovsperspektiv och genom stadens förvaltande nämnder och styrelser, verka för ett ändamålsenligt nyttjande av det befintliga bostadsbeståndet och bidra till goda bostäder och livsmiljöer samt en bättre fungerande bostadsmarknad för alla.
4. 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.

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

Tabellen nedan syftar till att övergripande redogöra för de nämnder och styrelser som ansvarar för och är viktiga för genomförandet av respektive strategi. För respektive strategi är även relevanta styrande dokument och de huvudsakliga verktyg som staden förfogar över och som är tillämpliga angivna.

Tabell: Ansvar, styrande dokument och verktyg med hänvisning till respektive strategi.

Strategi	Stadens verktyg	Styrande dokument	Ansvarig nämnd/styrelse
1	Markägandet Planmonopolet	Program för lokalförsörjning Riktlinje för markanvisningar Vision Älvstaden Översiktsplan	Stadsbyggnadsnämnden Fastighetsnämnden Kommunstyrelsen Älvstranden Utveckling AB
2	Planmonopolet Allmännyttan Markägandet	Riktlinje för markanvisningar Vision Älvstaden Översiktsplan	Stadsbyggnadsnämnden Exploateringsnämnden Förvaltnings AB Framtiden Älvstranden Utveckling AB
3	Allmännyttan Stadens investeringar Markägandet Boplatz AB	Allmännyttans ägardirektiv Program för lokalförsörjning	Stadsfastighetsnämnden Exploateringsnämnden Förvaltnings AB Framtiden
4	Markägandet Allmännyttan Planmonopolet	Allmännyttans ägardirektiv Riktlinje för markanvisningar	Stadsbyggnadsnämnden Exploateringsnämnden Förvaltnings AB Framtiden Älvstranden Utveckling AB
5	Allmännyttan Markägandet	Hemlöshetsplan Riktlinje för markanvisningar	Exploateringsnämnden Förvaltnings AB Framtiden Socialnämnden Sydväst Stadsfastighetsnämnden
6	Stadens investeringar Markägandet Planmonopolet	Långsiktig plan för fler äldreboendelägenheter Plan för bostäder för personer med funktionsnedsättning Plan för äldreboendeplanering Program för lokalförsörjning Riktlinje för markanvisningar	Stadsbyggnadsnämnden Exploateringsnämnden Stadsfastighetsnämnden Nämnden för funktionsstöd Äldre samt vård- och omsorgsnämnden
7	Allmännyttan Markägandet	Hemlöshetsplan Kommande plan för bostadsförsörjning enligt bostättningslagen	Exploateringsnämnden Förvaltnings AB Framtiden Socialnämnden Centrum

Särskild inriktning för bostadsbyggandet

I enlighet med kommunstyrelsens beslut (handling 2.2.19) för detta program är målet att det från 2020 och framåt årligen ska färdigställas 5 000 bostäder. Bostadsbyggandet är ett viktigt verktyg för bostadsförsörjningen. Enligt beslutet 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 inom ramen för översiktsplanen, startplansarbetet och genom tillämpning av stadens riktlinje för markanvisningar för detta ändamål. Inriktningen ska möjliggöras genom att nödvändigt investeringsutrymme frigörs.

Stadens verktyg för bostadsförsörjningen

En av de främsta utmaningarna för stadens arbete med bostadsförsörjningen är att tillskapa ett utbud av bostäder som möter behoven samtidigt som detta utbud av bostäder ska kunna efterfrågas av alla. Bostadsbyggandet är styrt av marknadsförutsättningarna och kommunernas verktyg kan bara i viss utsträckning påverka vilka bostäder som byggs och hushållens möjligheter att efterfråga dessa. Det är därför en stor utmaning för staden att även fortsättningsvis sträva efter att med tillgängliga verktyg tillskapa ändamålsenliga och tillgängliga bostäder som kan efterfrågas av fler.

Kommunens uppgift är att på olika sätt skapa förutsättningar och incitament för de byggande aktörerna att genomföra de planer som staden tar fram. I detta arbete har kommunen en uppsättning verktyg som är viktiga. Stadens viktigaste verktyg för bostadsbyggandet är dels den fysiska planeringen genom översiktsplan, planprogram och detaljplaner, dels markägandet och markpolitiken. Göteborgs Stad har även genom Framtidenkoncernen ett verktyg att påverka inriktningen för bostadsförsörjningen i Göteborg. Dessutom utgör stadens egna investeringar ett viktigt verktyg för stadsutvecklingen och bostadsbyggandet.

Planmonopolet

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt plan- och bygglagen. Översiktsplanen är en viktig utgångspunkt och det styrdokument som redovisar användningen av stadens mark- och vattenområden. Översiktsplanen omfattar hela kommunen och ger vägledning för stadens och andra myndigheters beslut. Det kommunala planmonopolet innebär att kommunen har ett kraftfullt verktyg att styra samhällsutvecklingen och inriktningen för stadsutvecklingen.

Planeringen syftar till att säkerställa behoven av bland annat bostäder och lokaler för kommunal service samt ska bidra till stadens positiva utveckling genom att säkerställa goda boende- och livsmiljöer i staden. I detaljplanearbetet görs många avvägningar kring både befintliga förutsättningar och nya behov samt mellan enskilda och allmänna intressen. I planeringsskedet ska den tänkta byggnationen lämplighetsprövas utifrån miljö- och hälsoperspektiv där exempelvis buller, luftkvalitet eller förorenad mark kan utgöra hinder.

Inför varje år tar byggnadsnämnden beslut om en startplan, där detaljplaner och program som avses startas ingår. Startplanen är en viktig del i planeringskedjan som medverkar till att stadens detaljplanering och utbyggnad följer översiktsplanen samt mål och strategier i staden. Det gäller såväl i vilka områden som föreslås detaljplaneras som innehållet i kommande detaljplaner. Underlag för arbetet med startplanen är stadens planeringsbehov, politiska mål, programarbeten som tidigare godkänts, givna planbesked och andra kommunala beslut. Framtagandet av startplanen leds av stadsbyggnadskontoret och är förvaltningsövergripande med representation från fastighetskontoret, trafikkontoret, stadsledningskontoret, lokalförvaltningen och park- och naturförvaltningen.

Göteborgs Stads planberedskap har de senaste åren ökat kraftigt som en konsekvens av en omfattande uppväxling av planeringsverksamheten samt en stor efterfrågan på detaljplanlagd mark, vilket har skapat förutsättningar för ett högt bostadsbyggande. Staden har därigenom skapat planmässiga förutsättningar för ett bostadsbyggande som skulle kunna möta de behov som befolkningsutvecklingen ställer fram till 2026. När dessa bostäder färdigställs är dock beroende av faktorer som i stor utsträckning ligger utanför stadens kontroll och påverkas av faktorer såsom konjunkturutvecklingen och hushållens möjligheter att efterfråga nyproducerade bostäder.

Det är viktigt för den långsiktiga bostadsförsörjningen att planeringen och byggandet av bostäder fortsatt ligger på en hög nivå för att möta de demografiska behoven. Ett jämnt och högt bostadsbyggande över tid kräver en bred projektportfölj både gällande olika upplåtelseformer, pris- och hyresnivåer samt att bostadsbyggandet sker i stadens olika geografiska områden. Trots att det totala antalet bostäder i planerings- och genomförandeskedet volymmässigt idag är stort behöver nya planprogram och detaljplaner tas fram för att en god planeringsberedskap ska kunna upprätthållas över tid. För att uppnå detta är även nyttjandet av det kommunala markägandet viktigt.

Det kommunala markägandet

Göteborgs Stad har genom ett stort markinnehav möjligheter att påverka vad som byggs i staden. Stadens marktillgångar utgör en stor del av stadens och göteborgarnas samlade tillgångar och måste därför förvaltas och utvecklas på ett ansvarsfullt sätt.

Stadens markinnehav innebär också en möjlighet att bidra till att olika behov kan tillgodoses och värden utvecklas. Markägandet utgör ett viktigt verktyg för att uppfylla målsättningar för bostadsförsörjningen. Göteborgs Stad står inför markpolitiska utmaningar i och med behovet av ett högt bostadsbyggande. Utmaningarna består även i att samtidigt säkerställa utbyggnaden av nödvändig kommunal service, transportinfrastruktur och möta näringslivets utvecklingsbehov. Ett hållbart och uthålligt bostadsbyggande förutsätter att mark för kommunala behov och offentliga platser kan utvecklas i motsvarande takt.

I Göteborgs Stad är det fastighetsnämnden som har ansvar för den strategiska markförsörjningen, exploateringsverksamheten och bostadsförsörjningsplaneringen. Nämnden har därigenom till uppgift att köpa, iordningställa och tillhandahålla samt sälja och upplåta mark för de ändamål, i den omfattning och på de villkor som kommunfullmäktige fastställer. Nämnden ska inom sitt verksamhetsområde ta de initiativ som krävs när det gäller mark till bostäder och näringslivsetableringar. En del av stadens mark ägs av Älvstranden Utveckling AB. Bolaget ska främja den långsiktiga stadsutvecklingen kring Göta älv genom förverkligandet av Vision Älvstaden.

Genom markanvisningar kan staden påverka vad som byggs på den kommunägda mark som ska säljas eller upplåtas med tomträtt, men också ställa krav på att den som bygger uppfyller vissa villkor. Som exempel på villkor som staden kan ställa i samband med markanvisning är fördelningen av upplåtelseform, men även villkor vad avser ekologisk och social hållbarhet. Grunderna för detta följer av Göteborg Stads riktlinje för markanvisningar.

Inriktningen i riktlinjen för markanvisningar syftar till att bidra till en hållbar stadsutveckling såväl ekonomiskt som ekologiskt och socialt. En inriktning för stadens

markägande är att eftersträva en variation när det gäller upplåtelseformer, hustyper, bostadsstorlekar och prisbilder inom staden som helhet men även inom olika stadsdelar och områden.

Staden ska genom en aktiv markpolitik skapa förutsättningar för ett bostadsbyggande som svarar mot olika gruppers behov och efterfrågan. Barn- och äldreperspektivet samt universell utformning ska beaktas i stadens planering och utveckling.

Allmännyttan

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. Det innebär att cirka var fjärde göteborgare bor inom Göteborgs Stads allmännytta.

Göteborgs Stad agerar genom Framtidenkoncernen som en byggande aktör på bostadsmarknaden. Bostadsbyggandet är prioriterat och bostadsförsörjningen ska säkras genom en hög takt i bostadsbyggandet. Förvaltnings AB Framtiden har i egenskap av stor fastighetsägare ett viktigt ansvar och utgör ett verktyg för staden i syfte att aktivt bidra till bostadsförsörjningen. I koncernens affärsplan är nyproduktion, satsning inom koncernens utvecklingsområden samt varsam renovering prioriterade områden.

Framtidenkoncernen ska svara för att nya bostäder, i första hand hyresrätter, produceras med utgångspunkt i de mål som årligen läggs fast i Göteborgs Stads budget. Bostäder och bostadsområden ska utformas och förvaltas på ett sådant sätt att de bidrar till en attraktiv och fungerande bostadsmarknad i Göteborg. Framtiden Byggutveckling och Göteborgs Egnahemsbolaget bygger på uppdrag av moderbolaget som ansvarar för och beslutar om koncernens nyproduktion i nära samverkan med de allmännyttiga dotterbolagen.

Framtiden Byggutveckling AB och Egnahemsbolaget ska utifrån koncernens affärsplan utveckla projekt som bidrar till en blandning av upplåtelseformer, vilket kräver kunskap om de lokala bostadsmarknadernas långsiktiga förutsättningar och att balansera olika upplåtelseformer. Att öka takten i bostadsbyggandet och att tillföra nya bostäder till bostadsmarknaden i Göteborg är Framtidenkoncernens viktigaste bidrag för den långsiktiga bostadsförsörjningen. I koncernens långsiktiga nyproduktionsstrategi ingår primärt hyresrätter, men även bostadsrätter och småhus.

Framtiden Byggutveckling AB ska vara en proaktiv byggaktör. Bolaget ska arbeta för att finna lösningar så att rimliga hyror kan uppnås i nyproduktionen. Bolaget ska eftersträva koncernmässiga skalfördelar och eftersträva okomplicerade och hållbara lösningar som är långsiktigt anpassade efter den efterfrågan som råder på bostadsmarknaden. Koncernen arbetar för att främja största möjliga konkurrens, då detta kan vara ett verktyg för nå lägre produktions- och boendekostnader.

Förvaltnings AB Framtiden har inga inkomstkrav för att söka lägenhet i allmännyttans bestånd, vilket är en viktig förutsättning för bostadsförsörjningen och ett viktigt steg i stadens arbete för att förbättra möjligheterna för hushåll med lägre inkomster att tillgodose sina bostadsbehov.

Alla bolag inom Förvaltnings AB Framtiden arbetar vräkningsförebyggande. Störningsjouren hanterar en del av arbetet med att förebygga avhysningar när det gäller störningsärenden och hyresskulder medan vissa bolag och distrikt i koncernen hanterar frågan internt. En ambition är att hyresvärdarna tillsammans med socialtjänsten gör gemensamma hembesök hos hyresgäster som har hyresskuld eller som har stört omgivningen. De kommunala bostadsföretagen utgår från stadens riktlinjer för att förhindra avhysningar av barnfamiljer.

Stadens investeringar och underhåll

Göteborgs Stad investerar bland annat i infrastruktur, bostäder, parker, lokaler för förskolor, skolor, kultur, idrott- och föreningsverksamhet som är viktiga för hela bostads- och arbetsmarknaden.

Stadens investeringar ett viktigt verktyg för att skapa långsiktiga förutsättningar för en fungerande bostadsförsörjning. Det finns ett ömsesidigt beroende mellan behovet av bostäder och behovet av arbetsplatser, förskoleplatser, skolor och annan samhällsservice. Stadsledningskontoret ansvarar för den strategiska planeringen av lokaler för verksamheter inom Göteborgs Stad. Stadsledningskontoret samordnar även lokalbehovet för Göteborgs Stads verksamheter och arbetar för att kommunens lokaler utnyttjas på ett så effektivt sätt som möjligt.

Strategisk planering av såväl investeringar som resurser för drift och underhåll av befintligt bestånd av äldre bostäder och bostäder med särskild service (BmSS) är en viktig förutsättning för bostadsförsörjningen.

Det är även en strategisk fråga hur stadens investeringar i teknisk och social infrastruktur kan användas för att skapa förutsättningar för byggande privata aktörer att investera i såväl nya bostäder och arbetsplatser. Det är viktigt att staden säkerställer framkomligheten i de investeringar som kommunen har stort inflytande och stor rådighet över.

Frivilliga överenskommelser och samverkan

Staden verkar för bostadsförsörjningen även genom frivilliga överenskommelser och samarbeten tillsammans med andra aktörer.

Ett exempel på där frivilliga överenskommelser kan utgöra ett verktyg för bostadsförsörjningen är Sverigeförhandlingen där staten, Västra Götalandsregionen och Göteborgs Stad träffat avtal om samfinansiering och genomförande av ett antal viktiga kollektivtrafikåtgärder inom Göteborgs innerstad och mellanstad. Genom avtalen åtar sig Göteborgs Stad att själv eller genom andra markägare uppföra totalt närmare 46 000 bostäder fram till och med 2035 inom definierade influensområden kring planerade kollektivtrafikobjekt. Detta bostadsåtagande är styrande för inom vilka delar av staden en betydande del av detaljplaneringen och bostadsbyggande kommer att ske under denna tidsperiod.

Göteborgs Stad deltar även i olika samverkansprojekt och -forum för att möta olika behov och utmaningar. För att möta behoven av studentbostäder deltar fastighetskontoret i Gbg7000+ som är en samverkansgrupp där deltagarna gemensamt verkar för att genom nyproduktion tillskapa minst 7 000 studentbostäder under perioden 2016–2026.

Göteborgs Stad deltar även i samarbetsprojektet BoStad2021, där Göteborgs Stad tillsammans med näringslivet i ett gemensamt projekt arbetar för att bygga fler bostäder. Målet är att färdigställa 7 000 bostäder utöver ordinarie produktion fram till och med 2021. Detta sker genom ett nytt arbetssätt där flera moment i plan- och genomförandeskedet görs parallellt. Ett syfte är att komprimera planprocessen, arbeta tätare tillsammans både inom staden och med byggaktörerna, men även att säkerställa att förberedelser som projektering, bygglov med mera är klara så långt som möjligt när detaljplanen vinner laga kraft. Erfarenheterna från BoStad2021 ska tas tillvara och kommer att vara viktiga för stadens kontinuerliga arbete att effektivisera bostadsplanering och -byggande i staden.

Bostadsmarknadens parter och Göteborgs Stad samarbetar sedan 1982 om anskaffning av bostäder till hushåll med särskilda behov. Syftet med samarbetet är att skapa god tillgång på lägenheter för hushåll som av sociala eller medicinska skäl inte på egen hand kan ordna en bostad men som, med eller utan stöd, klarar ett integrerat boende inom det ordinarie bostadsbeståndet inom parternas samlade bostadsbestånd.

Göteborgs Stad deltar även tillsammans med Byggföretagen och Fastighetsägarna med respektive medlemsföretag i forum för Byggsamverkan. Syftet med samverkansforumet är att diskutera särskilda och gemensamma utmaningar vad avser bostadsmarknaden och bostadsbyggandet.

Bostadsförmedling

Boplats Göteborg AB är ett helägt bolag inom Göteborgs Stads bolagskoncern och finansieras av en årlig avgift från de registrerade bostadssökande. Boplats är en bostadsförmedling för alla som letar hyresrätt inom pendlingsavstånd till Göteborg. På boplats.se kan alla söka lägenheter genom att registrera sig på webbplatsen och betala den årliga avgiften. Lägenhetsannonserna kommer både från kommunala bostadsbolag och privata fastighetsägare.

Boplats är en bostadskö för alla som kan söka hyresrätt på egen hand. Som bostadsförmedling arbetar Boplats med likabehandling och garanterar att ingen diskrimineras. Alla lägenheter förmedlas enligt kötid. Detta innebär att den person med flest köddagar, och som uppfyller hyresvärdens villkor, blir erbjuden kontrakt först. Det kan därför ta flera år att få ett förstahandskontrakt via boplats.se. Om hyresvärden inte godkänner en bostadssökande så ska den få en tydlig förklaring till varför. Boplats har inget individuellt bostadssocialt uppdrag, vilket innebär att Boplats inte får ta personlig hänsyn eller ge förtur på grund av sociala eller medicinska skäl. Alla villkor för att få hyra en lägenhet bestäms av hyresvärden som äger lägenheten.

Det finns dessutom privata bostadsförmedlingssajter där bostadssökande personer kan söka bostad och som förmedlar bostäder på andra urval än enbart kötid.

Behov och efterfrågan

Det är viktigt att skilja mellan behov av och efterfrågan på bostäder. Det samlade behovet av bostäder antas ofta vara att alla hushåll ska ha en ändamålsenlig fast bostad samt att det bör finnas en viss reserv av bostäder för att underlätta flyttningar och skapa en omsättning inom det befintliga bostadsbeståndet. Bostadsefterfrågan handlar istället om hushållens preferenser och ekonomiska möjligheter att betala för en viss bostad, dess bostadskvaliteter såsom geografiskt läge, storlek och utformning. Det finns därför en skillnad mellan antalet hushåll som är i behov av en ändamålsenlig bostad och antalet hushåll som kan efterfråga en ändamålsenlig bostad.

Behov

Behovet av bostäder i Göteborg är främst ett resultat av att antalet invånare ökar och därmed antalet hushåll, men även förändringar av hushållsstrukturen. Stadsledningskontoret har tagit fram en hushållsprognos som dels ger en uppskattning av relationen mellan bostadsbyggande och det ökade antalet hushåll under perioden 2000–2018 och dels en uppskattning av de framtida behoven. Valet av år 2000 som utgångspunkt för beräkningen baseras på att i princip den sista lägenheten inom allmännyttan fylldes vid denna tidpunkt.

Den framtida förändringen av antalet hushåll i Göteborg beräknas innebära ett behov av att det byggs i genomsnitt cirka 3 300 bostäder per år fram till och med 2030. Samtidigt har det byggts för få bostäder för att gå i takt med befolkningsökningen. Antalet hushåll i Göteborg har mellan 2000 och 2018 ökat mer än antalet färdigställda bostäder och uppskattningen är att det behöver byggas cirka 10 000 bostäder för att bostadsmarknaden ska vara i behovsmässig balans. Utifrån hushållsprognosen bedömer fastighetskontoret därför 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.

Beräkningen tar dock inte hänsyn till att efterfrågan varierar mellan olika typer av bostäder och storlekar, lägen i staden samt vad det kostar att bo i nya bostäder. Vidare tillkommer även andra behov som är svåra att beräkna. Exempel på sådana behov är 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. Ofta beror svårigheterna med att beräkna dessa behov på att det saknas fullständiga registerdata. Alla är exempelvis inte folkbokförda på den adress där de faktiskt bor, vilket försvårar en kartläggning av de dolda behoven som finns.

Det är viktigt att poängtera att alla uppskattningar av bostadsbristen och bostadsbehoven är förenade med många och betydande osäkerheter. Det är också viktigt att poängtera att ett kraftigt ökat utbud av bostäder samtidigt kan påverka flyttmönstren där såväl ökad inflyttning som minskad utflyttning påverkar behovet av bostäder. Relationen mellan behov, efterfrågan och utbud är således i ständig förändring, varför det är mycket svårt att med säkerhet förutse när balans på bostadsmarknaden skulle kunna uppnås. En förutsättning för balans på bostadsmarknaden är dock att de hushåll som är i behov av en bostad också har möjlighet att efterfråga den. Ytterligare en förutsättning är en ökad rörlighet på bostadsmarknaden för att bostadsbeståndet ska kunna användas mer effektivt,

det vill säga att de befintliga bostäderna används på ett sätt som bättre motsvarar både behoven som efterfrågan. En viktig komponent i rörligheten är så kallade flyttkedjor som uppstår när en ledig bostad, exempelvis en nyproducerad lägenhet, ger upphov till efterföljande flyttningar. Flera av de åtgärder som skulle kunna vara möjliga för att öka rörligheten ligger dock utanför kommunens kontroll, till exempel eventuella förändringar av skatteregler och lagstiftning.

Även om dessa bostäder byggs kommer det behövas särskilda insatser för resurssvaga hushåll som inte har möjlighet att efterfråga en ändamålsenlig bostad på marknads-mässiga villkor. Stadens tillgängliga verktyg behöver därför användas för att tillgodose även dessa hushålls bostadsbehov.

Efterfrågan

Till skillnad från den ovan beskrivna uppskattningen av bostadsbehoven handlar istället efterfrågan om vilka möjligheter hushållen har att tillgodose sina bostadsbehov och boendepreferenser. Bostadsefterfrågan kan också avse den volymen av bostäder som årligen kan produceras utifrån hushållens preferenser och betalningsförmåga, till gällande marknadspriser och hyresnivåer i nyproduktionen. Bostadsefterfrågan är därmed som begrepp skilt från bostadsbehov. På uppdrag av fastighetskontoret och Framtiden Byggutveckling AB har analysföretaget Evidens kvantitativt beräknat och analyserat bostadsefterfrågan i Göteborg.

Syftet med analysen är att belysa relationen mellan de demografiska behoven och den köpkraftiga bostadsefterfrågan. Relationen mellan behov och efterfrågan är en viktig utgångspunkt för beskrivningen av samhällets utmaningar vad gäller bostads-försörjningen. Att beräkna bostadsefterfrågan är dock svårt. Alla beräkningar och uppskattningar baseras på förenklingar och antaganden om verkligheten och om den framtida utvecklingen. Dessutom saknas registerdata över hushållens förmögenheter, vilket försvårar uppskattningen av den köpkraftiga bostadsefterfrågan vad gäller ägda boendeformer. Det är dessutom svårt att uppskatta människors boendepreferenser och flyttfrekvenser. Trots dessa osäkerheter och svårigheter är det viktigt att försöka uppskatta såväl behoven som efterfrågan.

Med kunskap om pris- och hyresnivåer görs antaganden om olika bostadsstorlekar för ensamboende och sammanboende hushåll. Utifrån pris- och hyresnivå samt bostads-storlekar för olika hushållstyper kan boendeutgifter förenade med dessa bostäder beräknas. Analysen innefattar även att undersöka hur flyttmönster till nyproduktion ser ut samt vilka geografiska rekryteringsområden som nyproduktion skapar. De flesta av dessa hushåll avser dock inte flytta, varför även flyttfrekvenser och boendepreferenser för nyproduktion har analyserats. I rekryteringsområdena identifieras antalet hushåll, ensamboende och sammanboende, som har tillräckliga inkomster för att kunna köpa eller hyra en ny bostad. För att avgöra i vilken utsträckning de olika hushållen kan köpa eller hyra en nyproducerad bostad görs antaganden om hur stor andel av den disponibla inkomsten som hushållen kan acceptera att lägga på sitt boende. Efter dessa steg kan antalet hushåll som har tillräckliga inkomster för att efterfråga en nyproducerad bostad beräknas.

Efterfrågan är känslig för exempelvis förändringar i pris- och hyresnivåer samt ränte- och preferensförändringar, varför bostadsefterfrågan anges som ett intervall. Med den ovan

beskrivna metodiken har den årliga bostadsefterfrågan i Göteborg beräknats till mellan 3 000 och 3 600 nya bostäder, exklusive specialbostäder som inte tillkommer utifrån marknadsvillkor.

Den framtida förändringen av antalet hushåll i Göteborg beräknas innebära ett behov av att det byggs i genomsnitt cirka 3 300 bostäder per år fram till och med 2030. Det är dock viktigt att notera att alla tillkommande hushåll inte har möjlighet att efterfråga eller föredrar en nyproducerad bostad. För att bostadsbyggandet ska bidra till att bostadsbehoven ska tillgodoses genom nyproduktionen förutsätter det därför en rörlighet på bostadsmarknaden genom att billigare bostäder frigörs i det befintliga beståndet.

En slutsats av analysen är att antalet påbörjade bostäder under 2018 och 2019 har nått taket för hushållens köpkraftiga efterfrågan – givet de strukturella förutsättningarna för bostadsbyggandet som råder. Det innebär att antalet påbörjade bostäder inte kan förväntas fortsätta öka, utan snarare minska. Det innebär vidare att det finns förutsättningar för att bostadsbyggandet skulle kunna möta behovet av bostäder som befolkningstillväxten medför. Analysen visar dock att hushållens bostadsefterfrågan inte kan förväntas medge ett bostadsbyggande som skulle kunna bidra till att minska det beräknade ingående underskottet av bostäder.

Analysen visar även att cirka 60 procent av hushållen saknar tillräcklig inkomst för att efterfråga en nyproducerad typbostad samt att knappt 35 procent av hushållen förmår efterfråga äldre bostäder med successionshyror. Av totalt cirka 255 000 hushåll är det 90 000 hushåll som inte kan efterfråga en begagnad hyresrätt och cirka 155 000 hushåll som inte kan efterfråga en nyproducerad typbostad.

Göteborgs Stad har begränsade verktyg att påverka de strukturella förutsättningarna på bygg- och bostadsmarknaden. Ansvaret för att hitta lösningar ligger hos kommunerna och byggföretagen. Det vilar samtidigt ett stort ansvar på staten för att skapa rättsliga och finansiella förutsättningar för en bostadsmarknad som fungerar för alla. Förutom insatser för ett högt bostadsbyggande generellt behöver det därför tillskapas fler bostäder med rimliga boendekostnader samt att bostäder i det äldre bostadsbeståndet inte renoveras på ett sådant sätt att hyrorna stiger för kraftigt. För att överbrygga, eller åtminstone minska, skillnaden mellan antalet bostäder som behöver byggas och antalet bostäder som kan efterfrågas är det viktigt att Göteborgs Stad utvecklar bland annat markägandet och allmännyttan som verktyg för detta ändamål. Även arbetsmarknadspolitiska åtgärder som syftar till att öka egenförsörjning och efterfrågan är viktiga för att minska denna skillnad.

Bostadsbristens konsekvenser

Bostadsbristen har bland annat bidragit till att fler bostadssökande göteborgare bor i andra hand, som inneboende hos vänner och familj eller på vandrarhem eller hotell.

Underskottet på bostäder medför också en ökad trångboddhet, något som är betydligt vanligare bland låginkomsthushåll än bland hushåll med goda inkomster. Trångboddheten är också vanligare bland dem som bor i hyresrätt eller är ensamstående med barn samt bland utrikes födda. En gemensam faktor är ofta otillräckliga ekonomiska förutsättningar. Erfarenheter från tjänstepersoner och boende i trångbodda områden talar om effekter av trångboddhet i form av ökad risk för konflikter mellan samboende som syskon och mellan barn och föräldrar samt sämre sömn. Erfarenheter talar även för att trångboddhet också kan leda till en ökad risk för gängrekrytering när barn och unga håller

sig utanför bostaden så mycket som möjligt och då enklare kan bli rekryterad till kriminella gäng. Bristen på bostäder ökar även riskerna för handel med svarta kontrakt och att redan utsatta hushåll hamnar i en än mer utsatt situation.

För den enskilde är den mest långtgående konsekvensen av bostadsbristen och att bostadsmarknaden fungerar bristfälligt akut hemlöshet. Situationen på bostadsmarknaden har lett till att antalet människor som på grund av att de saknar en bostad söker sig till socialtjänsten för hjälp har ökat. Utvecklingen pekar på att situationen för många grupper på bostadsmarknaden har förvärrats och den har även synliggjort att gränsdragningen mellan socialtjänstens hemlöshetsarbete och det generella bostadsförsörjningsansvaret har blivit allt svårare att göra. I rapporten ”Hemlösa och utestängda från bostadsmarknaden april 2019” framkommer att en femtedel av alla hushåll i hemlöshet i Göteborg är barnfamiljer. Av dessa saknar merparten social problematik.

Hemlöshet tidigt i livet kan påverka barnets tillit till samhället och till vuxna i omgivningen. När barnet saknar stadigvarande adress innebär det ofta långa resor till förskola och skola. Det kan också innebära att barnet behöver byta skola ofta på grund av att bostadsadressen ändras. Det påverkar barnets möjligheter att ta in ny kunskap och i slutändan barnets skolresultat. Miljöerna på hotell och som inneboende är ofta inte heller anpassade för barn. Den strukturella hemlösheten riskerar att påverka barns möjlighet till en god uppväxt genom att ge sämre förutsättningar för en lyckad skolgång och tillgång till en meningsfull fritid.

Bostadsbristen försvårar för människor att flytta till Göteborg för att studera eller arbeta, något som kan bidra till matchningsproblematik och göra det svårare för företagen att anställa rätt kompetens. Förutom att näringslivet får problem med sin kompetensförsörjning leder också bostadsbristen till att det blir svårare för offentliga organisationer att rekrytera personal till samhällsviktiga funktioner. Bostadsbristen leder också till en trögrörlighet på bostadsmarknaden vars konsekvenser är många men svåröverskådliga.

En passande bostad är ett av de mest grundläggande livsvillkoren. Vilka konsekvenser bostadsbristen i Göteborg får för den enskilde påverkas bland annat av individens ekonomiska resurser och sociala nätverk. Särskilt unga vuxna, äldre, studenter och personer med funktionsnedsättning kan ha svårt att hitta en bostad som motsvarar deras behov och ekonomiska förutsättningar. Särskilt svårt har även ensamstående föräldrar med barn och personer med svag förankring i samhället. Bostadsbristen är både ett resultat och en förstärkande faktor av de ojämlika skillnaderna i livsvillkor mellan grupper som har skiftande förutsättningar på bostadsmarknaden.

Bostadsförsörjning i Göteborg

Kommunens bostadsförsörjningsansvar omfattar alla invånare, men förutsättningarna för att tillgodose behovet av en ändamålsenlig bostad på den ordinarie bostadsmarknaden skiljer sig på många sätt mellan olika hushåll. Det innebär att bostadsbristen inte är lika för alla, utan varierar beroende på exempelvis ekonomiska resurser, om man har betalningsanmärkningar, vilket kontaktnät man har eller hur länge man har bott i staden eller varit registrerad på Boplats Göteborg. Utifrån dessa olika faktorer varierar möjligheten för olika grupper i befolkningen att tillgodose sina bostadsbehov.

Hushåll som kan efterfråga en ändamålsenlig bostad

Bostadsbyggande sker på marknadsmässiga villkor och den köpkraftiga bostadsefterfrågan styr i stor utsträckning vad, hur mycket och till vilka boendekostnader byggandet sker. Nyproduktionen av bostäder kan således förväntas spegla marknadsvillkoren. De flesta hushållen har ekonomiska förutsättningar att ordna sin egen boendesituation på bostadsmarknaden, antingen i det befintliga bostadsbeståndet eller inom nyproduktionen. Behoven hos dessa hushåll kommer även till uttryck som efterfrågan och hushållen har alltså möjlighet att tillgodose sina bostadsbehov på marknadsmässiga villkor.

För dessa hushåll ska stadens strategiska inriktning som kommer till uttryck i bland annat översiktsplanen och stadens planering för bostadsbyggande skapa de förutsättningar som behövs för bostadsförsörjningen.

Hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden

Förutsättningarna på bostadsmarknaden varierar mellan olika hushåll men det finns några övergripande faktorer som särskilt begränsar hushållens möjligheter att tillgodose sina bostadsbehov.

Hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden omfattar en bred och heterogen indelning av hushållens förutsättningar. Hushållen förväntas lösa sin boendesituation inom ramen för den generella bostadsförsörjningen, men har gemensamt att de av olika anledningar har svårigheter att etablera sig på den ordinarie bostadsmarknaden eller byta till en bostad som motsvarar behoven. Sådana förutsättningar handlar om att hushållen saknar kontaktnät, saknar tillräcklig registreringstid på Boplats eller inte kan möta de krav som fastighetsägare ställer på inkomst eller anställning. Många av hushållen har även gemensamt att de inte har råd att hyra eller köpa en ändamålsenlig bostad. I många fall handlar det om en kombination av dessa faktorer.

Bland de hushåll som saknar någon eller några av dessa förutsättningar finns ofta människor som behöver flytta på grund av arbete eller studier eller nyanlända till Sverige som ska påbörja sin etablering i samhället. Hushåll med stabila inkomster kan också ha svag ställning eller ha svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden. Det beror på att trösklarna till bostadsmarknaden är höga, exempelvis i form av kreditvillkor för bostadslån, långa kötider eller att man av någon anledning har fått en betalningsanmärkning. Även strukturellt hemlösa hushåll, det vill säga hushåll som är hemlösa men som saknar social eller medicinsk problematik och som därmed faller utanför socialtjänstens ansvarsområde enligt socialtjänstlagen, har stora svårigheter att på egen hand ordna sin boendesituation.

Prisnivåerna på ägda boendeformer ligger på höga nivåer och hyresnivåerna inom nyproduktionen är generellt höga. Samtidigt står det äldre hyresrättsbeståndet, huvudsakligen från miljonprogramsåren, inför omfattande renoveringar som kan komma att leda till höjda hyresnivåer. Sammantaget innebär situationen svårigheter för dem som ekonomiskt redan lever på små marginaler. Många hushåll riskerar därför att få svårt att bo kvar i sin bostad efter genomförd renovering. I riskzonen för att tvingas flytta i samband med renovering ligger de hushåll som hamnar under skälig levnadsnivå när hyran är betald. Ensamstående över 65 år utan barn, större barnfamiljer samt ensamstående med barn riskerar att drabbas i störst utsträckning av hyreshöjningar. Hyresrätter i äldre hus har betydligt lägre hyror än i nybyggda lägenheter, något som är viktigt för unga vuxna och andra hushåll med lägre inkomster. I takt med att nyproduktionen ökar där även hyresnivåerna är höga, samtidigt som det äldre beståndet renoveras, ökar konkurrensen om det äldre bostadsbeståndets hyresrätter där hyran är lägre. Det finns således ett stort behov av fler bostäder med lägre boendekostnader. Omsättningen inom det befintliga bostadsbeståndet är därför mycket viktig för bostadsförsörjningen för många hushåll.

Situationen på Göteborgs bostadsmarknad har blivit svårare för många hushåll och trösklarna till bostadsmarknaden har blivit högre. Att långt ifrån alla kan efterfråga en ändamålsenlig bostad är sammanfattningsvis en stor bostadspolitisk utmaning som inte endast kan lösas med planerings- eller byggpolitiska åtgärder. Frågan om människors egenförsörjning och möjlighet till arbete är också en viktig bostadspolitisk åtgärd för att skapa förutsättningar för fler människor att skaffa sig en ändamålsenlig bostad utifrån de behov som finns. Samtidigt är frågan komplex eftersom avsaknaden av en bostad påverkar människors möjlighet att ta ett jobb eller en utbildning där de vill.

Strukturellt hemlösa

Det har blivit vanligare att hushåll som saknar förutsättningar vad avser inkomst, kötid eller kontakter på bostadsmarknaden söker sig till socialtjänsten för att få hjälp med bostad. Att den strukturella hemlösheten över tid har ökat förklaras främst av att den generella situationen på bostadsmarknaden har försämrats. Hushåll med sämre ekonomiska förutsättningar samt bristande förankring och kontaktnät hamnar ofta i olika tillfälliga boendelösningar. Bostadsbristen leder även till trångboddhet, framför allt i Angered, Östra Göteborg och Västra Hisingen.

Strukturellt hemlösa barnfamiljer omfattas inte av rätten till insats enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen. För dessa barnfamiljer har socialtjänsten endast skyldighet att bevilja tak över huvudet för att undvika nöd. Syftet med nödbistånd är att undvika nöd och att den enskilde ska få skälig tid att på egen hand ordna boende, nödbiståndet kombineras med boendecoachning. Socialtjänstlagen saknar bestämmelser som ger bostadslösa allmän rätt till en bostad. Kommunen har ansvar för bostadsförsörjning och det är inte socialtjänstens ansvar att tillgodose behovet av bostad i allmänhet. Den enskilde får själv söka bostad och socialtjänsten ska bistå med stöd i bostadssökande vid behov.

Kommunens ansvar i hemlöshetsfrågan befinner sig således i gränslandet mellan den generella bostadsförsörjningen och socialtjänsten. Kommunen har ett ansvar för planering och genomförande av bostadsförsörjningen för alla och socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Arbetet med att bekämpa hemlöshet är därmed både en bostadspolitisk och en

socialpolitisk fråga. Vad gäller strukturell hemlöshet görs främst insatser för barnfamiljer utifrån ett barnperspektiv, men lösningen på den strukturella hemlösheten står inte att finna inom socialtjänsten.

Bostadsförsörjningen för hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden försvåras bland annat av att nyproduktionen av bostäder sällan direkt kan tillgodose behoven hos dessa hushåll. Att nyproduktionen har varit för låg och att pris- och hyresnivåerna inom nyproduktionen är för höga för många hushåll gör att många uteslutande är hänvisade till bostäder inom det befintliga beståndet. Bostadsbristen innebär dock att konkurrensen om de lediga bostäderna i det befintliga beståndet samtidigt är hård och att kötiderna därför blir långa.

Unga vuxna och studenter

På grund av bristande förankring på bostadsmarknaden, otillräcklig registreringstid på Boplats eller svaga ekonomiska förutsättningar har många av de unga som flyttar till Göteborg för att studera eller arbeta svårigheter att hitta en lämplig bostad. Många hänvisas under period till att bo hos kompisar, i andra hand eller hitta andra tillfälliga boendelösningar. Unga göteborgare som bor hemma hos föräldrarna, men som vill skaffa en egen bostad, möter inte sällan samma svårigheter, vilket återspeglas i att unga vuxna utgör en klar majoritet bland de bostadssökande på Boplats Göteborg och är helt dominerande bland dem som inte har en egen fast bostad. En studie om hur unga vuxna bor och deras ekonomiska möjligheter och förutsättningar på bostadsmarknaden genomförs vartannat år av Hyresgästföreningen. Undersökningarna om unga vuxnas boende visar på att det har blivit svårare för fler att ta sig in på bostadsmarknaden och att gruppen hemmaboende unga vuxna har ökat de senaste 22 åren. Den senaste studien från 2019 visar bland annat att av de hemmaboende 20–27-åringarna i Storgöteborg skulle drygt 90 procent vilja flytta hemifrån. Studien visar även att en tredjedel av de hemmaboende unga vuxna som vill flytta hemifrån skulle vilja flytta till en hyresrätt och en fjärdedel skulle vilja flytta till ett eget småhus eller radhus. Studien visar dock att skillnaderna inom gruppen är stora, inte minst när det gäller vilka ekonomiska förutsättningar som olika hushåll har, varför möjligheterna att hitta och ha råd med en egen bostad varierar kraftigt.

En del av bostadsförsörjningen är riktad mot studenter genom byggandet av särskilda studentbostäder. Studentbostadsbyggandet har under de senaste åren inte varit tillräckligt i förhållande till behovet och efterfrågan på de studentbostäderna som finns är stor. Bostadssituationen för studenter vid terminsstart har förvärrats och många studenter står utan stadigvarande boende när studierna börjar. Många studenter löser dock sitt boende på annat sätt än att bo i en studentbostad, men särskilda studentbostäder utgör en viktig del av bostadsförsörjningen för dessa hushåll.

Äldre

Även äldre är en grupp som kan ha svag ställning på bostadsmarknaden. Många äldre personer bor i en bostad som av olika anledningar inte längre är lämplig. För att öka de äldres flyttbenägenhet och främja rörligheten på bostadsmarknaden behöver attraktiva alternativ till äldres kvarboende fortsätta att utvecklas samt att påtala ansvaret för de äldre att de har ett eget ansvar för att byta bostad i tid. Utöver att tillskapa särskilda äldreboendestäder arbetar därför staden även bland annat med att tillskapa

trygghetslägenheter, huvudsakligen i det befintliga bostadsbeståndet. Trygghetsboenden ska erbjuda personer som är fyllda 70 år en trygg bostadssituation i lägenheter med god fysisk tillgänglighet och tillgång till en gemensam lokal för samvaro och aktiviteter och där de boende har möjlighet att exempelvis äta tillsammans. Det är bostäder som huvudsakligen inte behovsprövas utan ska finnas som en del i det ordinarie bostadsbeståndet. För dessa bostäder kan fastighetsägare och byggaktörer få en kommunal subvention till personal och gemensamhetsytorna. Det finns cirka 1 000 trygghetslägenheter i staden idag och under innevarande mandatperiod är målsättningen att tillskapa ytterligare 1 200 trygghetslägenheter. Tillskapandet av trygghetslägenheter är viktigt för äldres bostadsförsörjning och ska ses mot bakgrund av den demografiska utvecklingen där andelen äldre ökar. Utöver ökad trivsel för de boende medför även boendeformen ökade möjligheter till kvarboende och minskade behov av och kostnader för äldreboende.

Bostadsförsörjning för särskilda grupper

Utöver den generella bostadsförsörjningen finns det grupper i samhället som kommunerna enligt lagstiftning har ett särskilt utpekat ansvar för vad avser bostadsförsörjningen och som staden har utarbetade och antagna planer för. Utöver ansvaret och de verktyg för den generella bostadsförsörjningen som staden har och som tidigare har beskrivits utgör den särskilda lagstiftningen för dessa gruppers bostadsförsörjning ytterligare verktyg för att tillgodose bostadsbehoven.

Hemlösa

Hemlöshet representerar en av de mest extrema formerna av utanförskap och fattigdom. Under många år associerades hemlöshet med medelålders ensamstående män med missbruksproblem, men sedan 1990-talet har nya grupper av hemlösa uppmärksammas, bland andra kvinnor, barn, familjer och personer med utländsk bakgrund.

Definition av hemlöshet

Göteborgs Stad utgår från Socialstyrelsens definition av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Definitionen omfattar fyra olika situationer som personer kan befinna sig i för en kortare eller längre tid. Definitionen är bred och rymmer en stor spännvidd av målgrupper, från personer som bor i offentliga utrymmen eller utomhus till hushåll som bor i vanliga lägenheter med kommunala kontrakt med möjlighet till överlåtelse av hyreskontraktet.

Nulägesbeskrivning

Varje år genomförs en kartläggning av antalet hemlösa i Göteborg. Syftet med kartläggningen är att få en indikation på hur många hemlösa personer det finns i Göteborg och hur hemlösheten utvecklas över tid samt att kunna analysera vilken effekt olika insatser har för hemlösa personer.

Vid kartläggningen 2020 var totalt drygt 2 600 hushåll hemlösa i Göteborg, varav cirka 2 900 vuxna och 860 barn. Antalet hemlösa personer minskade enligt kartläggningen med drygt 25 procent jämfört med 2019, från cirka 5 000 till 3 700 personer.

Kartläggningen visar att den huvudsakliga minskningen av antalet hemlösa har skett bland strukturellt hemlösa hushåll. Den största minskningen inom gruppen strukturellt hemlösa har skett för personer födda utanför Europa och merparten av dessa är föräldrar med barn. Antalet barnfamiljer i hemlöshet minskade från 640 till 390 familjer.

De mest förekommande orsakerna till att personer är hemlösa är missbruk och psykisk ohälsa. Därefter följer personer med svag ställning på bostadsmarknaden. Även våld i nära relationer är en vanlig orsak till hemlöshet där de flesta är kvinnor. Över hälften av alla hemlösa hushåll med barn bor i långsiktiga boendelösningar. I akut hemlöshet finns cirka 100 barnfamiljer och 220 barn som bor i tillfälliga boendelösningar. Av dessa saknar många social problematik och många har invandrat från länder utanför Europa.

Stadens åtgärder

Stadens arbete mot hemlöshet består av att såväl förebygga hemlöshet, genom att minska antalet vräkningar, som att erbjuda olika typer av boendelösningar för de som saknar resurser att tillgodose behovet av bostad på egen hand. Såväl allmännyttan som privata fastighetsägare är viktiga samarbetsparter för staden i arbetet mot hemlöshet.

Utbudet av boendelösningar som är aktuella för målgruppen är mångsidigt. Det rör sig om från akuta lösningar till mer långsiktiga lösningar med andrahandskontrakt i det ordinarie bostadsbeståndet. Andrahandskontraktet övergår utifrån vissa förutsättningar till ett förstahandskontrakt efter 18 månader, så kallade kommunala kontrakt.

Det stöd som ges varierar från boenden med stora stödinsatser till att individen har ett andrahandskontrakt som i många fall, utöver uppföljning, inte innebär några andra stödinsatser från socialtjänsten. Boenden med stödinsatser är därför dyrare för kommunen än en lägenhet i det ordinarie bostadsbeståndet. Göteborgs Stad arbetar även utifrån metoden ”Bostad först”, vilket innebär att individen först får en bostad istället för att bostaden ska vara målet när övriga problem som individen har är lösta. Modellen bygger på att ett väl fungerande stöd ges till hushållen och har prövats i flera olika länder med goda resultat.

Plan

Hemlöshet och insatser för att motverka den berör flera olika verksamhetsområden. Flera initiativ har tagits för att utveckla, samordna och effektivisera arbetet. Exempelvis samordnar fastighetskontoret, i nära samverkan med andra förvaltningar och idéburna organisationer, ett arbete utifrån Hemlöshetsplanen för perioden 2020–2022. Syftet med hemlöshetsplanen är att minska hemlösheten i Göteborg. I planen beskrivs mål, fokusområden och åtgärder för det fortsatta arbetet mot hemlöshet. Planen syftar också till att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan nämnder och styrelser, samt vikten av samarbete med andra aktörer, exempelvis civilsamhälle och myndigheter. I hemlöshetsplanen beskrivs vilka åtgärder som ska genomföras under planperioden. Arbetet med en hemlöshetsplan har skett i nära samverkan med framtagandet av Program för bostadsförsörjningen.

Hushåll anvisade med stöd av bosättningslagen

I mars 2016 trädde bosättningslagen i kraft. Lagen innebär att alla kommuner i landet är ansvariga för att ordna med boende för anvisade nyanlända med kommunplacering. Hur många nyanlända varje kommun ska ta emot beror på kommunens storlek, arbetsmarknadsläge, det sammantagna mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn samt hur många asylsökande som redan vistas i 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.

Planering av bostäder för nyanlända personer utifrån bosättningslagen

När en asylsökande fått uppehållstillstånd och vill ha hjälp med att hitta ett boende anvisar Migrationsverket en kommun som ansvarar för mottagandet av personen. Hur många som ska anvisas för bosättning och mottagande under året styrs utifrån

Migrationsverkets prognoser och beslutas av regeringen. Länsstyrelserna beslutar därefter fördelningen på kommunnivå. Även kvotflyktingar anvisas enligt bostättningslagen.

Behovet av bostäder

Antalet kommunmottagna i Göteborg uppgick under perioden 2016–2018 till cirka 2 700 personer, varav 850 är barn. Bedömningen är att antalet kommunanvisade minskar successivt och för 2020 uppgår antalet kommunanvisade till 290 personer.

Uppskattningen av hur behoven utvecklas är mycket osäker eftersom behoven är beroende av faktorer såsom krig och konflikter i omvärlden och statlig politik.

Stadens åtgärder

Kommunstyrelsen fattade år 2016 beslut om hanteringssätt för anvisade nyanlända enligt bostättningslagen. Enligt beslutet gavs fastighetskontoret i uppdrag att hyra ut bostäder under en tidsbegränsad period om fyra till fem år. I tjänsteutlåtandet fastställdes roll- och ansvarsfördelning vid mottagande av nyanlända genom anvisning.

Fastighetskontoret tecknar förstahandshyresavtal med kommunala och privata fastighetsbolag för att hyra ut lägenheterna i andrahand till anvisade nyanlända. Upplåtelseerna avser så kallade genomgångsbostäder. För att säkerställa tillgång till lägenheter för målgruppen har fastighetskontoret använt villkorade markanvisningar och markreservationer samt samarbetsavtal med kommunala och privata fastighetsbolag.

Socialnämnderna ansvarar för flertalet av kommunens etableringsinsatser för nyanlända, bland annat det praktiska stödet till den nyanlände i samband med bostättning.

Fastighetsnämnden ansvarar för att samordna framtagandet av boenden för målgruppen, medan Förvaltnings AB Framtiden bidrar med lägenheter. Samordningen sker i nära samverkan med Förvaltnings AB Framtiden, privata bostadsbolag, stadsledningskontoret och lokalförvaltningen.

Social resursförvaltning och fastighetskontoret arbetar med uppsökande informationsinsatser mot hushållen anvisade enligt bostättningslagen för att skapa förutsättningar för de anvisade hushållen att lyckas i sin genomgångslägenhet och hitta en ny bostad innan de fyra åren har gått.

Under 2016–2019 tilldelade staden de anvisade hushållen cirka 1 350 lägenheter i vilka de nyanlända kan bo i under maximalt fyra år. Under hyrestiden söker hyresgästerna en permanent bostad. Lägenheterna är geografiskt jämnt fördelade över staden och 70 procent av lägenheterna ägs av Förvaltnings AB Framtiden, 20 procent av privata fastighetsägare och 10 procent utgörs av övriga boendelösningar. Under åren 2020–2022 ska cirka 1 150 hushåll ha ordnat med annat boende och flytta ut från sin nuvarande bostad. Den genomsnittliga kötiden på Boplats Göteborg för att få en lägenhet i Göteborg är cirka fem till sex år.

Handlingsplaner

De första hyresavtalen löpte ut sommaren 2020. Fastighetsnämnden beslutade i oktober 2019 att barnfamiljer får en förlängd boendetid med ytterligare ett år, till maximalt fem år. Hushåll som enbart består av vuxna individer, 18 år eller äldre den dag som kontraktet löper ut, måste flytta senast fyra år efter inflyttningdagen. Enligt stadens hemlöshetsplan ska fastighetsnämnden tillsammans med social resursnämnd, kommunala och privata

fastighetsbolag och stadsdelsnämnderna ta fram en handlingsplan med syftet att minimera riskerna för en ökad akut hemlöshet i samband med att hyreskontrakten för anvisade nyanlända löper ut.

Äldre

Kommunen har ett särskilt ansvar att tillhandahålla särskilda boenden till äldre enligt socialtjänstlagen. 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.

De flesta äldre bor idag i hyresrätt, bostadsrätt eller eget hus. Det finns även flera olika mellanboendeformer för äldre, till exempel trygghetsboende och seniorboende. Dessa mellanboendeformer kräver inget särskilt beslut enligt socialtjänstlagen utan förmedlas via öppna bostadsmarknaden.

När en person har mer omfattande behov finns möjlighet att ansöka om ett särskilt boende för äldre (8 kap. 4 § socialtjänstlagen), hädanefter kallat vård- och omsorgsboende. För att få flytta till ett sådant boende krävs ett beslut om insats.

Kommunerna har även möjlighet att enligt socialtjänstlagen inrätta trygghetsboende som är anpassade och utformade för äldre kvinnor och män som har ett vårdnadsbehov som understiger heldygnsvård, men som inte längre upplever det som tryggt att bo kvar i det egna hemmet.

Planering av vård- och omsorgsboende för äldre

Flera nämnder och styrelser inom staden har delansvar i arbetet för att planera lägenheter i vård- och omsorgsboende. Kommunstyrelsen ansvarar genom stadsledningskontoret för strategisk planering av lokaler för verksamheter inom kommunen. Äldre samt vård- och omsorgsnämnden ansvarar för att samordna planering avseende vård- och omsorgsboende.

Faktorer som påverkar behovet av lägenheter i vård- och omsorgsboende för äldre

Utöver den demografiska utvecklingen kommer behovet av vård- och omsorgsboende i framtiden vara beroende av ett flertal faktorer. Det handlar om möjligheten att kunna bo kvar i ordinärt boende men även få tillgång till ändamålsenliga bostäder, bostädernas och omgivningens utformning, tillgänglig vård, omsorg och service i ordinärt boende, olika typer av mellanboendeformer såsom trygghetsbostäder, välfärdsteknik, folkhälsa och utveckling av läkemedel, med mera. Eventuella förändringar inom hälso- och sjukvården kan även påverka behovet. Vidare kan vård- och omsorgsbehovet vid en ökad medellivslängd infalla vid en högre ålder jämfört med idag. En fråga som då uppstår är om det läggs till fler friska eller sjuka år till livet. Behovet av lägenheter i vård- och omsorgsboende kan också påverkas av eventuella politiska beslut som ändrar förutsättningarna för att bli beviljad vård- och omsorgsboende. Gruppen äldre är heller ingen homogen grupp och framtidens behov av vård- och omsorgsboende kommer alltid att vara i förhållande till de möjliga boendeformer som erbjuds äldre i den kontext som är kopplad till samhällsutvecklingen.

Långsiktigt behov av vård- och omsorgsboende för äldre

Från och med 2021 behöver ett vård- och omsorgsboende tas i bruk per år, med cirka 100 lägenheter i vardera. Omkring 2030 ökas utbyggnadstakten till cirka 200 lägenheter per år. Detta innebär 21 vård- och omsorgsboenden med cirka 2 100 lägenheter under 15 år fördelade över hela kommunen, dock med viss övervikt för de centrala delarna. Vid tät bebyggelse behöver det planeras för samnyttjande av fastigheter och även samnyttjande av andra funktioner.

Befintliga vård- och omsorgsboenden behöver förnyas och till del ersättas. Om ovanstående utbyggnad inte fullt ut skulle behövas för ökat behov av lägenheter kan den användas för att ersätta gamla eller icke funktionella vård- och omsorgsboenden.

Stadens åtgärder

Uppdraget om Äldreboendesamordning Göteborg startade 2015 och syftar till att förstärka äldreboendeplaneringen samlat i staden med hänsyn till verksamhetens omfattning och behov av omstrukturering inklusive investeringar. Detta mot bakgrund av den demografiska utvecklingen samt behovet av samordning med övrig bostadsförsörjning och av att ytterligare effektivisera och optimera planeringen i ett hela-staden-perspektiv. I uppdraget ingår även att förbättra förutsättningarna för det fria valet av vård- och omsorgsboende i Göteborg samt att stärka likabehandlingen i ett brukarperspektiv vid verkställighet av beslut om insats i form av vård- och omsorgsboende eller plats på korttidsenhet.

I uppdraget ingår, enligt beslut i kommunfullmäktige från 2018, även att förstärka samordning av stadens behov av vård- och omsorgsboenden, bereda beslutsunderlag för respektive stadsdelsnämnd samt att företräda stadsdelarna i stadens gemensamma byggprocess utifrån verksamhetsperspektivet.

Handlingsplan

Arbetet med att säkerställa och samordna stadens behov av vård- och omsorgsboende formuleras i ett antal planer och program. Stadsledningskontoret ansvarar för att ta fram en lokalförsörjningsplan samt ett lokalförsörjningsprogram som stadsdelsförvaltningarna medverkar i. Stadsdelsnämnden Örgryte-Härlanda har genom sitt tidigare uppdrag tagit fram en långsiktig plan för fler vård- och omsorgsboenden från 2021–2035. Arbetet med planen kommer under 2021 att övertas av äldre samt vård- och omsorgsnämnden.

Personer med funktionsnedsättning

Personer med funktionsnedsättning är ingen homogen grupp. Förmågor och svårigheter, till följd av bland annat grad av funktionsnedsättning, ser olika ut och därmed varierar också behovet av samhällets stöd. Planering för ett varierat utbud av olika former av bostäder; möjlighet att bo i ordinär bostad med tillgång till stöd och service samt i olika former av bostad med särskild service (BmSS), är därför viktiga aspekter att ha med sig i arbetet med bostadsförsörjning. Stöd till personer med funktionsnedsättning kopplat till boendesituationen ges främst utifrån lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstlagen (SoL).

Planering av bostäder för personer med funktionsnedsättningar

Flera nämnder och styrelser inom staden har delansvar i arbetet för att ordna fram bostäder med särskild service. Kommunstyrelsen ansvarar genom stadsledningskontoret

för strategisk planering av lokaler för verksamheter inom kommunen. Nämnden för funktionsstöd ansvarar för att planera, samordna och förmedla bostäder för personer med funktionsnedsättningar. Fastighetsnämnden, byggnadsnämnden, lokalnämnden och Förvaltnings AB Framtiden med dotterbolaget Framtiden Byggtutveckling AB är aktörer med ett gemensamt ansvar att ge förutsättningar för produktion av BmSS.

Fastighetskontoret ansvarar för förmedling av kommunala kontrakt enligt rutin för F100 som är ett åtagande från fastighetsägare att erbjuda lägenheter till personer med funktionsnedsättning under förutsättning att personen tar emot stöd i form av boendestöd, hemtjänst eller personlig assistans. Dessutom administrerar fastighetskontoret kartläggning och förmedling av tillgänglighetsanpassade ordinära bostäder samt det kommunala bostadsbidraget för personer med funktionsnedsättning.

Behovet av bostäder

Det finns en stor brist på bostäder för personer med funktionsnedsättningar. Det gäller såväl lägenheter i BmSS som tillgänglighetsanpassade lägenheter. Under den gångna tioårsperioden har det producerats i genomsnitt ett 60-tal BmSS-lägenheter per år. Trots ökningen är bedömningen att det under kommande tioårsperiod behöver tillkomma ytterligare 750 BmSS-lägenheter för att tillgodose behoven.

Då olika målgrupper har olika behov är nyproduktion av BmSS inte bara en fråga om antal lägenheter utan även om utformning och geografisk lokalisering. Behovet hos kommande hyresgäster gör att BmSS i stor utsträckning behöver byggas i en sammanhållen form. Denna utformning planeras bäst i egenproducerade byggnader där det finns en större möjlighet för flexibilitet. Det är därför viktigt att tillräckligt med tomtmark avsätts för detta ändamål. Majoriteten av den planerade produktionen av BmSS består av objekt i flerbostadshus. För att utformningen av BmSS i flerbostadshus ska kunna anpassas efter hyresgästernas behov av stöd är det nödvändigt att i ett tidigt skede kommunicera med entreprenörer.

Stadens åtgärder

Fastighetskontoret har i samråd med stadsledningskontoret, lokalförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och boendeplanering funktionshinder tagit fram åtgärdsförslag för att effektivisera och kvalitetssäkra planeringsprocessen för BmSS. Åtgärdsförslagen innebär en tydligare behovsbeskrivning av BmSS både avseende volym och behov av utformning samt hur samverkan mellan berörda aktörer kan utvecklas och effektiviseras. Arbetet med att genomföra förslagen påbörjades under hösten 2019.

En andel av stadens BmSS har en standard som inte är ändamålsenlig för de som bor där eller för kommande målgruppers behov. Lokalförvaltningen har tagit fram en underhållsplan för det befintliga beståndet av BmSS. Det görs också en bedömning om bostäderna lever upp till lagstadgade krav om fullvärdighet. Behovet av underhåll och åtgärder i fastigheterna behöver stämmas av mot verksamheternas bedömning av lokalernas funktionalitet. Resultatet av lokalgranskningen ur dessa båda perspektiv bör sedan sammanfogas i en fastighetsutvecklingsplan för BmSS. Syftet med planen är bland annat att se över möjligheten att anpassa äldre BmSS till en godtagbar standard och att därmed minska risken för avveckling av befintliga BmSS. Annars riskerar en för stor del av den planerade nybyggnationen endast ersätta befintliga bostäder.

Den som har en bestående eller långvarig funktionsnedsättning kan även söka bidrag för att anpassa sin bostad för att bostaden ska vara ändamålsenlig utifrån behovet. Fastighetskontoret fattar årligen beslut om cirka 3 000 bostadsanpassningsbidrag.

Handlingsplaner

Det finns ett antal planer och program i staden med inriktning på kommunal service i allmänhet och bostäder för personer med funktionsnedsättningar i synnerhet. Kommunstyrelsen är genom stadsledningskontoret ansvarig för att upprätta en staden-övergripande lokalförsörjningsplan samt lokalförsörjningsprogram. Byggnadsnämnden har genom stadsbyggnadskontoret tagit fram en färdplan för kommunal service i syfte att visa på behovet av kommunal service kopplat till bostadsutbyggnaden i staden. Stadsdelsnämnden Örgryte-Härlanda har tidigare ansvarat för att ta fram en fyraårig plan med mål och utvecklingsområden för bostäder för personer med funktionsnedsättningar samt en årligen uppdaterad behovs- och produktionsplan för BmSS. Detta ansvar ligger fortsättningsvis på nämnden för funktionsstöd.

I Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan ingår vidare en beskrivning av hur stort behovet av BmSS är såväl i nutid som i ett längre perspektiv. I dag är det långa ledtider vid nybyggnation av BmSS. Det finns ett behov av att i lokalförsörjningsplanen tydliggöra vilka åtgärder berörda förvaltningar behöver göra för att effektivisera nyproduktion av BmSS.

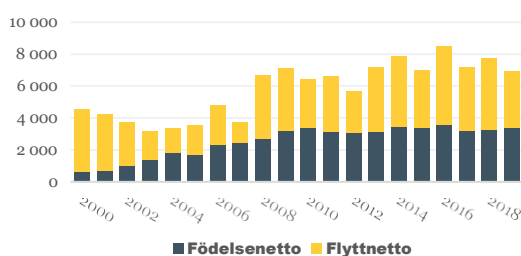
Befolkning

Hur folkmängden, flyttmönstren och åldersstrukturen utvecklas och förändras är grundläggande för hur behoven av bostäder utvecklas samt vilka typer av bostäder som kommer att behövas. En ökande befolkning leder till att behoven av bostäder ökar.

Befolkningsutvecklingen

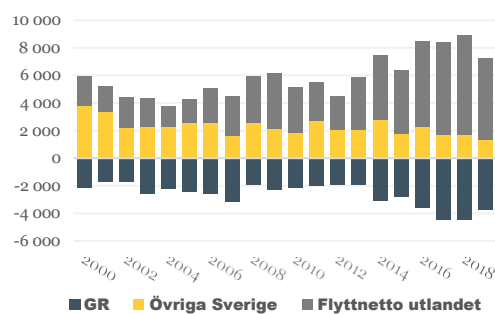
Göteborg har cirka 579 000 invånare vid utgången av 2019. Sedan 1992 har Göteborgs befolkning vuxit oavbrutet och ökat med 140 000 invånare, vilket innebär att staden i genomsnitt har vuxit med nästan 5 200 invånare varje år sedan dess. De senaste elva åren har befolkningen vuxit med i genomsnitt 7 100 invånare varje år. En alltså bidragande orsak till den ihållande befolkningsökningen är att antalet födda överstiger antalet döda, det vill säga att födelsenettet är positivt. Orsaken till den ökande folkmängden är alltså ett högt och stabilt födelseöverskott den senaste tioårsperioden samt att nettoinflyttningen har varit positiv under nästan trettio års tid.

Befolkningsförändringar och befolkningsprognos i Göteborg 2000-2019



Källa: Stadsledningskontoret

Nettofölyttning Göteborg 2000-2019



Källa: Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets befolkningsprognos pekar på att antalet invånare i Göteborg kommer att öka med ytterligare 156 000 personer från 2019 fram till 2040 då folkmängden kommer att uppgå till 736 000 invånare. Det innebär en årlig befolkningstillväxt på i genomsnitt 7 400 personer. Utifrån ett regionalt perspektiv sker en kontinuerlig inflyttning av unga vuxna från övriga Göteborgsregionen samtidigt som det sker en utflyttning av barnfamiljer. Flyttmönstren synliggör att såväl arbetsmarknaden som bostadsmarknaden är regional där utbud och efterfrågan varierar mellan olika delar av regionen och mellan olika grupper i befolkningen. Det är mycket som talar för att de regionala flyttmönstren varierar med den allmänna konjunkturen och ett ökat bostadsbyggande i kranskommunerna. Samtidigt förväntas det ske ett generationsskifte i många av småhusen i regionen.

Några osäkerhetsfaktorer

Det befintliga bostadsbeståndet och de nya bostäder som planeras att byggas är en av grundförutsättningarna som förklarar befolkningens sammansättning och den förväntade utvecklingen. Det är värt att notera att Göteborg är en del av en större bostads- och arbetsmarknad. Antalet flyttningar är mycket stort såväl inom Göteborg som mellan Göteborg och de omkringliggande kommunerna. Därutöver är arbetspendlingen till Göteborg mycket omfattande. Göteborgs befolkningsutveckling påverkas därför bland annat av vad och hur mycket som byggs i dessa kommuner. Därför finns det under

prognosperioden flera osäkerhetsfaktorer som kan förändra befolkningsutvecklingen. Det stora småhusbeståndet från 1970-talet i kranskommunerna förväntas stå inför ett generationsskifte samtidigt som det planerade bostadsbyggandet i både Göteborg och Göteborgsregionen som helhet är omfattande. Det kan innebära en större utflyttning av barnfamiljer från Göteborg, vilket i så fall skulle påverka både förskoleåldrarna, skolåldrarna och de förvärvsarbetande åldrarna. Göteborgs befolkningstillväxt skulle därför kunna bli lägre än vad som antagits i prognosen. Det är svårt att veta när och i vilken takt generationsskiftet i småhusbeståndet kommer. Det är också osäkert i vilken utsträckning bostadsbyggnadsplanerna kommer att realiseras.

Åldersfördelning

Antalet invånare i Göteborg har totalt sett ökat under 2000-talet som en konsekvens av ett ökat antal nyfödda i kombination med ett flyttningsöverskott. Detta påverkar även åldersstrukturen i Göteborgs befolkning, men den är på flera sätt ett resultat av tidigare skeenden. Perioder med stora födelsetal återspeglas i åldersstrukturen över tid.

Befolkningsprognosen visar att Göteborgs befolkning kommer att växa inom alla åldersgrupper både fram till 2026 och fram till 2040. Inte minst kommer befolkningen växa i den antalsmässigt största åldersgruppen 19–65 år. Det finns dock en grupp som förväntas öka relativt sett mer än andra, nämligen äldre.

Huvudsakligen påverkar en förändrad ålderssammansättning behoven av kommunal service, men förväntas även påverka behov och efterfrågan på vissa typer av bostäder. När de stora barnkullarna ska etablera sig på bostadsmarknaden från 2025 och framåt kommer behoven av bostäder att öka generellt. Att antalet äldre ökar leder inte på samma sätt till ett ökat behov av bostäder, eftersom de äldre i regel redan har en bostad. Ett ökat antal äldre kommer dock att leda till att behoven av fler alternativ för äldre att flytta till när de av olika anledningar inte kan eller vill bo kvar i sin nuvarande bostad.

Som helhet förväntas gruppen äldre (65 år och äldre) öka med över 44 procent till 2040. Äldre är den grupp som är minst flyttbenägen. I åldersgruppen 75–84 år börjar fler komma i kontakt med äldreomsorgen, framför allt med hemtjänsten. Gruppen kommer de närmaste åren att öka i mycket snabb takt fram till 2025. Den stora ökningen beror på att de stora födelsekullarna under 1940- och 1950-talen nu kommer upp i dessa åldrar. Den årliga ökningen mattas av efter 2025, men gruppen kommer fortsätta att öka fram till 2040.

De närmast kommande åren förväntas antalet personer över 85 år att vara oförändrat i antal. När fyrtilisterna når åldern 85 år efter 2025 kommer ökningen att gå mycket fortare och år 2040 prognostiseras antalet personer över 85 år att ha ökat med nästan 80 procent jämfört med 2018.

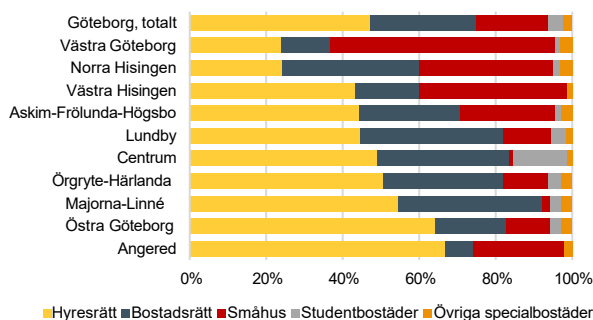
Bostadsbestånd och -byggande

Bostadsbyggandet och tillskott av bostäder är viktiga faktorer för bostadsförsörjningen, men för många grupper står lösningen nästan uteslutande att finna i det befintliga beståndet. På lång sikt är nyproduktionen dock betydelsefull för tillgången på bostäder och för att såväl på kort som lång sikt öka rörligheten på bostadsmarknaden.

Bostadsbeståndet

Det finns drygt 286 000 bostäder i Göteborg vid utgången av 2019. Av dessa är cirka 47 procent hyresrätter i flerbostadshus, varav allmännyttans bestånd utgör drygt hälften av det totala hyresrättsbeståndet, 28 procent är bostadsrätter i flerbostadshus och 19 procent utgörs av småhus. Resterande 6 procent av bostadsbeståndet utgörs av olika typer av specialbostäder, varav cirka 11 100 är studentbostäder och knappt 6 700 är äldreboenden eller bostäder för personer med funktionsnedsättning.

Bostadsbeståndet stadsdelsvis, upplåtelseform i procentandel



Källa: Fastighetskontoret

Fördelningen per stadsdel skiljer sig naturligt mycket åt. I centrum finns få småhus medan det är denna upplåtelseform som dominerar i Västra Göteborg. Fördelningen i Lundby är den som mest liknar fördelningen totalt i Göteborg.

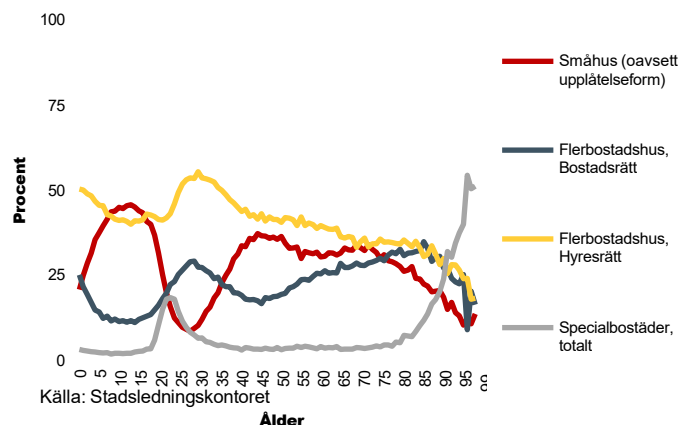
Betydelsen av Göteborgs bostadsbestånd för regionens bostadsmarknad åskådliggörs genom att cirka 75 procent av alla

hyresrätter och drygt 70 procent av alla bostadsrätter i Göteborgsregionen ligger i Göteborg. Det finns även fler småhus i Göteborg än i någon annan kommun i Sverige och nästan en tredjedel av alla småhus i Göteborgsregionen ligger i Göteborg. Sammantaget utgör bostadsbeståndet i Göteborg nästan 60 procent av hela regionens bostadsbestånd. Bostädernas storlek skiljer sig dock generellt mellan Göteborg och övriga regionen. Cirka hälften av alla bostäder i Göteborg är 70 kvm eller mindre, medan nästan 75 procent av alla bostäder i övriga Göteborgsregionen är 71 kvm eller större.

Befolkningens fördelning efter upplåtelseform

Diagrammet till höger visar hur befolkningen fördelas efter ålder och upplåtelseform. Hyresrätten är den enskilt vanligaste upplåtelseformen genom livets alla skeden, vilket delvis förklaras av att nästan hälften av alla bostäder i Göteborg är hyresrätter. Hyresrätten är också en viktig upplåtelseform för dem som ska etablera sig på bostadsmarknaden, vilket återspeglas i att en större andel i åldrarna 20–30 år bor i hyresrätt.

Befolkningen fördelat efter ålder och upplåtelseform



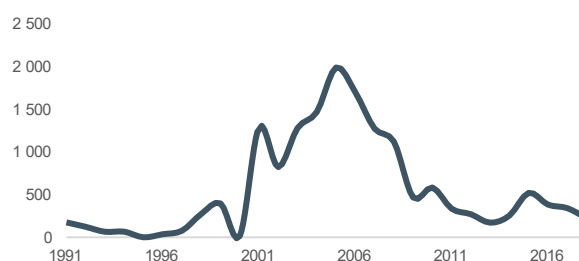
Källa: Stadsledningskontoret

Bostadsrätt är också en viktig upplåtelseform för denna grupp. Andelen som bor i bostadsrätt ökar dock successivt från 45 års ålder, vilket till stor del förklaras av att möjligheterna att uppfylla bankernas kreditvillkor och betala kontantinsats generellt blir större längre upp i åldrarna. Småhus är en populär boendeform för barnfamiljer, medan andelen som bor i småhus minskar snabbare än i både hyresrätter och bostadsrätter från 75 års ålder. En förklaring är att äldre personer som bor i småhus i större utsträckning väljer att flytta till en mer lättkött och tillgänglig bostad, parallellt med att fler även flyttar till olika former av äldreboendelösningar. Specialbostäder består i diagrammet huvudsakligen av studentbostäder och äldreboendestäder. Dessa typer av bostäder är typiskt en viktig del av bostadsförsörjningen för befolkningen i dessa åldersgrupper.

Ombildning till bostadsrätt

Även ombildningar av hyresrätter till bostadsrätt påverkar bostädernas fördelning på upplåtelseform. Mellan åren 2000 och 2018 ombildades cirka 14 500 hyresrätter till bostadsrätter, men antalet som ombildas har fortsatt minska kraftigt de senaste åren. Ombildningarnas effekt för bostadsbeståndets fördelning på upplåtelseform har minskat och som jämförelse tillskapades 2 900 nya hyresrätter genom nyproduktion under 2015–2018, betydligt fler än vad som ombildades.

Nettoförändring av antal ombildade lägenheter från hyresrätt till bostadsrätt i flerbostadshus 1991-2018

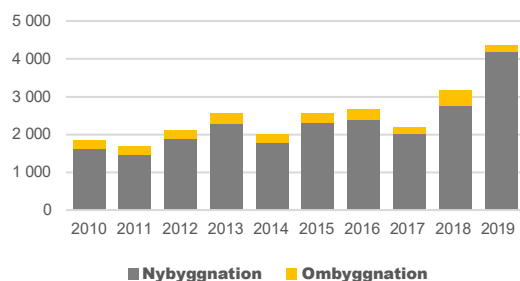


Bostadsbyggande

Källa: Fastighetskontoret

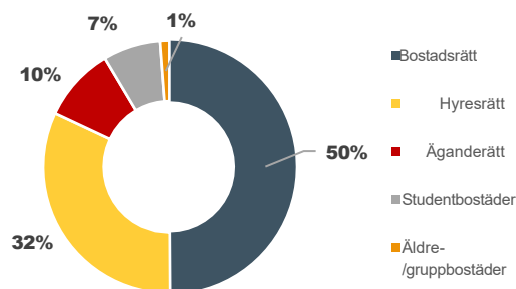
Under perioden 2010–2014 var nettotillskottet av bostäder cirka 10 200, vilket i genomsnitt motsvarar 2 050 bostäder om året. Variationen i bostadsbyggandet var under perioden stor och antalet färdigställda bostäder ökade successivt mot slutet av femårsperioden. Under den senaste femårsperioden har bostadsbyggandet ökat med ett genomsnittligt årligt nettotillskott på nästan 3 000 bostäder, vilket innebär att det under perioden färdigställts totalt cirka 15 000 bostäder.

Ny- och ombyggnation av bostäder i Göteborg 2010-2019



Källa: Fastighetskontoret

Ny- och ombyggnation, upplåtelseform, 2010-2019



Källa: Fastighetskontoret

Under perioden 2010–2019 färdigställdes 25 200 bostäder i Göteborg genom ny- och ombyggnation, varav cirka 2 800 av dessa är småhus med äganderätt och bostadsrätt. Cirka 60 procent av bostäderna är bostads- eller äganderätter och resterande andel är

hyresrätter. Av nettotillskottet av hyresbostäder utgör vanliga hyresrätter 32 procent, studentbostäder 7 procent och äldreboenden/ gruppboendestäder 1 procent.

Under perioden 2019–2022 bedömer fastighetskontoret att det finns planeringsmässiga förutsättningar för byggandet av cirka 20 000 bostäder. Bostadsbyggandet är dock beroende av hur de konjunktur- och marknadsmässiga förutsättningarna för bostadsbyggandet utvecklas. I ett längre tidsperspektiv är utsikterna för den köpkraftiga bostadsefterfrågan därför förenade med ännu större osäkerheter. Under förutsättningen att konjunkturen och efterfrågan inte försämras bedömer fastighetskontoret att de planeringsmässiga förutsättningarna som staden har skapat möjliggör ett högt bostadsbyggande även under perioden 2023–2026.

Detta program utgör Göteborgs Stads riktlinjer för bostadsförsörjningen i enlighet med lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Programmet har tagits fram av fastighetskontoret i samverkan med berörda nämnder och styrelser inom Göteborgs Stad. Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna och Byggföretagen har också varit delaktiga i strategiernas framtagande och är viktiga aktörer för genomförandet av programmet. Den idéburna sektorn har deltagit i framtagandet av Göteborgs Stads hemlöshetsplan och är därför även viktig för genomförandet av detta program.

Programmet är framtaget av: Lukas Jonsson, fastighetskontoret, Malin Hagenklev, fastighetskontoret, Erik Carles, fastighetskontoret.

Övriga skribenter: Mikael Chrona, fastighetskontoret, Kaj Mutka, SDF Örgryte-Härlanda, Staffan Claesson, Framtiden Byggutveckling AB, Kristian Käll, Älvstranden Utveckling AB, Pia Johansson Söderkvist, SDF Örgryte-Härlanda, Madelen Eriksson, SDF Örgryte-Härlanda, Mariella Petersson, Stadsbyggnadskontoret

Referensgrupp: Martin Öbo, fastighetskontoret, Henrik Kant, stadsbyggnadskontoret, Martin Blixt, Framtiden Byggutveckling AB, Mikael Ivarsson, social resursförvaltning, Christina Eide, SDF Askim-Frölunda-Högsbo, Lena Andersson, Älvstranden Utveckling AB, Kristina Lindfors, SDF Lundby, Henrik Levin, stadsledningskontoret
