

# Regional analys av bostadsmarknaden i Gävleborgs län 2010 - boendeplanering



Länstyrelsen  
Gävleborg



# **Regional analys av bostadsmarknaden i Gävleborgs län 2010**

## **- Boendeplanering**



Länsstyrelsen  
Gävleborg

Samhällsutvecklingsenheten  
Foto: Ockelbo kommun, Gamla Apotekshuset.



## Förord

Länsstyrelserna har av regeringen ett uppdrag att årligen analysera och göra en bedömning av läget på bostadsmarknaden i länet. Analysen för Gävleborgs län har i år fördjupats inom området ”kommunernas arbete med boendeplanering” och presenteras i denna rapport. Analysen utgör även Länsstyrelsen Gävleborgs återrapportering av uppdrag 39 i årets regleringsbrev, per den 15 juni 2010, till Boverket. Rapporten finns som pdf-fil på Länsstyrelsen Gävleborgs webbplats: [www.lansstyrelsen.se/gavleborg](http://www.lansstyrelsen.se/gavleborg).

En viktig utgångspunkt för analysen är Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät. Enkäten syftar till en kontinuerlig uppföljning över tid av utvecklingen på bostadsmarknaden i kommunerna och att spåra trender och tendenser inför den framtida utvecklingen. Enkäten genomförs i samarbete med länsstyrelserna. Sammanställning över 2010 års bostadsmarknadsenkät för Gävleborgs län finns som pdf-fil på vår hemsida.

Syftet med rapporten är att identifiera hur kommunerna i länet arbetar med boendeplanering. Genom att placera kommunerna i ett regionalt sammanhang ska analysen också förmedla betydelsen av samverkan mellan kommunerna. Vår förhoppning är också att analysen ska ge inspiration och idéer till kommunerna inför det fortsatta arbetet med att planera för bostadsförsörjningen.


Den primära målgruppen för rapporten är länets kommuner, bostadsföretag och Region Gävleborg.

Rapporten har tagits fram av bostadsfunktionen inom samhällsutvecklingsenheten på Länsstyrelsen Gävleborg.

Gävle juni 2010



Eva Brännlund  
Enhetschef samhällsutvecklingsenheten



Pernilla Bylund  
Samhällsutvecklingsenheten,  
Bostadsfunktionen



# Sammanfattning och diskussion

Gävleborg har med sitt geografiska läge tillgång till god infrastruktur och attraktiva natur- och kulturmiljöer. Det ger goda chanser att erbjuda bostadsmiljöer i attraktiva lägen. I Gävleborg finns också en god bostadsmarknad med tillgång till bostäder med jämförelsevis låga priser. Dessa positiva faktorer är en konkurrensfördel även i relation till den närbelägna och expansiva Mälardalen.

De senaste två åren har befolkningsutvecklingen i länet varit positiv. En positiv befolkningstillväxt är viktig då det skapar jobbtillväxt och därmed en stabilare samhällsekonomi. Gävleborg har en mycket utsatt arbetsmarknadssituation och en förhållandevis låg utbildningsnivå. Vid de strukturella förändringar som följt av varsel och nedläggning av verksamheter i länet har kompetens frigjorts och gett länet möjlighet till etablering inom nya verksamhetsområden. Samtidigt är situationen avseende den fortsatta höga arbetslösheten bekymrande, speciellt bland ungdomar. Befolkningsutvecklingen de närmaste tio åren kommer till stor del påverkas av om de hittills expansiva delarna av länet fortsätter att ha en stark befolkningsutveckling samt att övriga kommuner inte får alltför stor utflyttning, framför allt av ungdomar.

Kommunerna ska enligt bostadsförsörjningslagen planera för att alla invånare i kommunen ska kunna leva i goda bostäder. Kommunen ska även varje mandatperiod anta riktlinjer för bostadsförsörjningen och om det behövs samråda med andra kommuner som berörs av planeringen. Boendeplanering handlar om att analysera och bedöma behovet av förändringar i bostadsbeståndet utifrån de krav och önskemål som befolkningen kan komma att utveckla. Boendeplanering är tillsammans med översiktsplanering viktiga delar i kommunens strategiska planering.

I Gävleborgs län har idag sju av tio kommuner antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen under nuvarande eller föregående mandatperiod. De senaste åren har antalet kommuner med antagna riktlinjer ökat. I årets bostadsmarknadsenkät bedömer fyra av länets kommuner att det totalt i kommunen råder ett överskott på bostäder. Övriga sex kommuner bedömer att det är balans på den totala bostadsmarknaden. Det är viktigt att kommunerna har en strategi för hur man ska hantera situationen på bostadsmarknaden idag och i framtiden. Att anta riktlinjer för bostadsförsörjningen är ett exempel på det.

Boendefrågor berör många av kommunens olika förvaltningar. Samverkan mellan förvaltningarna i dessa frågor är därför av största vikt. Idag är val av bostadsort mer avgörande än arbetsplatsens placering. Med en rörligare arbetsmarknad, där fler pendlar till arbete på annan ort behöver arbetet med boendeplanering mellan kommuner utvecklas mer. Samverkan mellan kommunerna i länet, i denna fråga, sker idag i mycket liten utsträckning.

I fyra kommuner i länet har det inte färdigställts en enda lägenhet i flerbostadshus under senaste fem åren. Nyproduktion av småhus är också av liten omfattning i dessa kommuner. Av övriga sex kommuner är det framförallt i Gävle kommun som nyproduktion sker, både gällande flerbostadshus och småhus. De största hindren för nyproduktion är enligt kommunerna vikande befolkningsunderlag och höga produktionskostnader. Finanskrisen har inte påverkat byggplanerna i länets kommuner avsevärt. Några kommuner har märkt av en något mer avvaktande situation.

Analysen utgår till stora delar från den årliga bostadsmarknadsenkäten. Syftet med enkäten är att bidra till en sammanhängande uppföljning av utvecklingen på bostadsmarknaden samt att spåra trender och tendenser inför den framtida utvecklingen. För att kunna göra en bra analys kring utvecklingen på bostadsmarknaden behöver enkäten kvalitetssäkras. Länsstyrelsen har för avsikt att utveckla detta arbete vidare.

Länsstyrelsen har också en viktig roll att tydliggöra betydelsen och vikten av korrekta och väl avvägda svar i bostadsmarknadsenkäten samt vara ett stöd för kommunerna i sitt utvecklingsarbete med enkäten. Inför kommande bostadsmarknadsenkät kommer länsstyrelsen kontakta kommunerna för att i ett tidigt skede få fram eventuella funderingar och frågetecken kring arbetet med enkäten. Detta för att ge kommunerna möjlighet att ha samma grundläggande antaganden och därmed kunna göra liknade bedömning av frågorna i enkäten utifrån kommunens egna förutsättningar.



# Innehållsförteckning

<b>INLEDNING</b> .....	10
<b>LÄNSSTYRELSENS UPPDRAG</b> .....	10
<b>BOVERKET</b> .....	10
<b>BOSTADSMARKNADSENKÄTEN</b> .....	11
<b>SYFTE</b> .....	11
<b>MÅLGRUPP</b> .....	11
<b>METOD</b> .....	12
<b>LÄNETS FÖRUTSÄTTNINGAR</b> .....	13
<b>BEFOLKNING</b> .....	13
<b>BEFOLKNINGSUTVECKLING</b> .....	14
<b>ARBETSMARKNAD</b> .....	15
<b>UTBILDNING</b> .....	16
<b>PENGLING</b> .....	16
<b>BOSTADSBYGGANDE</b> .....	18
<b>BOSTADSBESTÅNDEN</b> .....	18
<b>NYPRODUKTION SENASTE FEM ÅREN</b> .....	19
<b>FÖRVÄNTAT BOSTADSBYGGANDE</b> .....	20
<b>FINANSKRISENS PÅVERKAN PÅ BOSTADSBYGGANDET</b> .....	21
<b>FINANSKRISENS PÅVERKAN PÅ KOMMUNENS BYGGPLANER</b> .....	22
<b>HINDER FÖR NYPRODUKTION</b> .....	23
<b>BOVERKETS INDIKATORER</b> .....	24
<b>BEHOV AV NYPRODUKTION</b> .....	25
<b>ATT PLANERA FÖR BOSTADSFÖRSÖRJNINGEN</b> .....	27
<b>KOMMUNENS FORMELLA ANSVAR</b> .....	28
<b>KOMMUNERNAS ARBETE MED BOENDEPLANERING</b> .....	28
<b>ARBETET MED RIKTLINJER I SVERIGE</b> .....	29
<b>ARBETET MED RIKTLINJER I LÄNET</b> .....	29
<b>KOMMUNERNAS RIKTLINJER</b> .....	30
<b>SAMBAND MELLAN BOSTADSMARKNAD OCH RIKTLINJER FÖR BOSTADSFÖRSÖRJNINGEN</b> .....	33
<b>TILLVÄXT GENOM BOSTÄDER I ATTRAKTIVA LÄGEN</b> .....	34
<b>PRAKTISKT ARBETE MED BOENDEPLANERING</b> .....	36
<b>VAD BÖR RIKTLINJERNA INNEHÅLLA?</b> .....	37
<b>KOMMUNERNAS VERKTYG</b> .....	39
<b>ÖVERSIKTSPLANERING</b> .....	39
<b>SAMORDNING</b> .....	40
<b>LÄNSSTYRELSENS ROLL</b> .....	42
<b>KÄLLFÖRTECKNING</b> .....	44



# Inledning

## Länsstyrelsens uppdrag

Enligt 2010 års regleringsbrev ska samtliga länsstyrelser, utöver arbetet med den årliga bostadsmarknadsenkäten, även göra en analys av situationen av bostadsmarknaden i länet. Analysen ska i år antingen inriktas på;

- kommunernas arbete med boendeplanering,
- bostadsbyggandets utveckling eller
- en heltäckande analys.

Länsstyrelsen Gävleborg har inom 2010 års bostadsmarknadsanalys valt att fördjupa sig inom området ”kommunernas arbete med boendeplanering”. Analysen kommer även till viss del gå in på bostadsbyggandets utveckling i länet.

Förutom bostadsmarknadsanalysen ska länsstyrelsen redovisa hur kommunerna lever upp till kraven enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar samt hur länsstyrelsen lever upp till kravet i samma lag om att lämna kommunerna råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.

### **Uppdrag 39 i Länsstyrelsernas regleringsbrev för 2010**

Länsstyrelserna ska, utöver arbetet med den årliga bostadsmarknadsenkäten, göra en analys av situationen på bostadsmarknaden i länet. Länsstyrelserna ska även:

- Redovisa hur kommunerna lever upp till kraven enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar,
- Redogöra för hur länsstyrelsen lever upp till kravet i 2 § i den nämnda lagen, om att lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen, samt
- Analysera och redovisa hur planeringen av bostadsförsörjningen samordnas inom kommunen, med andra kommuner och regionalt.

Länsstyrelserna ska redovisa uppdraget senast den 15 juni 2010 till Boverket.

## Boverket

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelsen samt för boendefrågor. Boverket ska bland annat tillhandahålla ett kvalificerat kunskapsunderlag som fungerar som stöd för regeringen, dess myndigheter och aktörerna inom området bostadsmarknad. Boverket har i sitt regleringsbrev för 2010 uppdrag att stödja länsstyrelserna i deras uppdrag att ta fram regionala analyser av bostadsmarknaden samt göra en sammanfattning av resultatet i dessa. Boverket ska även stödja länsstyrelserna i deras arbete med att lämna råd, information och underlag till kommunerna för deras planering av bostadsförsörjningen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Boverkets webbplats och Boverkets regleringsbrev för 2010

## Bostadsmarknadsenkäten

I början av varje år ska samtliga kommuner i Sverige svara på Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME). Syftet med enkäten är att bidra till en kontinuerlig uppföljning över tid av utvecklingen på bostadsmarknaden samt att spåra trender och tendenser inför den framtida utvecklingen<sup>2</sup>.

Enkäten distribueras till kommunerna via länsstyrelserna, som ansvarar för att samla in materialet samt att kvalitetssäkra resultatet. Materialet ger möjlighet att analysera regionala mönster och skillnader mellan olika typer av kommuner. Enkäten innehåller alltså kommunernas bedömningar över olika frågor på bostadsmarknaden. Ingen annan undersökning fångar in läget på bostadsmarknaden på detta sätt, vilket gör bostadsmarknadsenkäten unik.<sup>3</sup>

Boverket gör varje år en sammanställning av årets bostadsmarknadsenkät. Delar av enkäten ingår som underlag till Boverkets byggprognoser. Departementen anser att uppgifterna från enkäten är av stor betydelse och till underlag för deras prognoser.

## Syfte

Syftet med årets bostadsmarknadsanalys är att identifiera hur kommunerna i länet arbetar med boendeplanering. Genom att placera kommunerna i ett regionalt sammanhang ska analysen också förmedla betydelsen av samverkan mellan kommunerna. Syftet är slutligen att övergripande se hur bostadsbyggandet utvecklats i länet och identifiera om finanskrisen påverkat bostadsbyggandet.

Vår förhoppning är att analysen kan ge inspiration och idéer till kommunerna inför det fortsatta arbetet med att planera för bostadsförsörjningen.

I analysen ingår en redogörelse för *hur* kommunerna och länsstyrelsen lever upp till kraven som ställs i bostadsförsörjningslagen samt en analys av hur bostadsförsörjningsfrågorna samordnas regionalt, mellan kommunerna samt inom kommunen.

## Målgrupp

Den primära målgruppen för analysen är kommunerna. Målsättningen är även att andra målgrupper såsom allmännyttan, privata bostadsbolag, byggherrar, Region Gävleborg etc. ser det positivt att ta del av analysen.

Analysen är Länsstyrelsen Gävleborgs redovisning av uppdrag 39 i årets regleringsbrev varav även Boverket och Miljödepartementet är en sekundär målgrupp.

---

<sup>2</sup> Bostadsmarknaden 2010-2011 – Med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2010. Boverket 2010.

<sup>3</sup> Ibid

## Metod

Bostadsmarknadsenkäten för 2010 skickades i december 2009 ut till berörda kontaktpersoner och nämnder i kommunerna. Som uppföljning av enkäten genomfördes kommunbesök hos samtliga 10 kommuner under februari 2010 där eventuella frågetecken kring enkäten diskuterades. Besöken gav även utrymme till kompletterande frågor kring kommunernas arbete med boendeplanering och bostadsbyggandet.

Förutom statistik från enkäten och Statistiska Centralbyrån (SCB) har rapporter från bland annat Boverket varit till underlag för analysen. Likaså finns underlag utifrån diskussionerna från kommunbesöken med i analysen.



# Länets förutsättningar

Landskapen Hälsingland och Gästrikland bildar tillsammans Gävleborgs län. Länet består av fyra kustkommuner och sex inlandskommuner. Till största delen, tre fjärdedelar, består länet av skogsmark och cirka tre procent av marken är bebyggd<sup>4</sup>.

## Befolkning

De senaste två åren har förändringarna i befolkningsmängd i länet haft en positiv trend. Vid utgången av 2005 bestod länet av 275 994 invånare och efter det minskade befolkningen. Största minskningen var under 2006 då länet tappade 341 personer. Under 2008 och 2009 vände den negativa trenden och befolkningen började öka igen. Den största befolkningsökningen var under 2008, då med en ökning på 352 personer. Det positiva flyttningsöverskottet har länet framförallt tack vare invandring. Sett till enskilda kommuner har befolkningsutvecklingen från 2005 till 2009 varit positiv i kommunerna Gävle och Sandviken, där Gävle ökat mest med 2 147 personer under perioden. I tabell 1 visas antalet invånare per kommun i länet från år 2005 till 2009.

Tabell 1. Befolkningsutvecklingen per kommun i Gävleborgs län år 2005-2009.

Kommun	2005	2006	2007	2008	2009	Förändring 2005-2009
Bollnäs	26 237	26 278	26 217	26 189	26 175	- 62
Gävle	92 205	92 416	92 681	93 509	94 352	2 147
Hofors	10 197	10 091	10 039	9 896	9 873	-324
Hudiksvall	37 004	36 956	36 927	36 905	36 848	-156
Ljusdal	19 384	19 243	19 175	19 133	19 077	-307
Nordanstig	9 847	9 810	9 813	9 736	9 646	-201
Ockelbo	6 051	6 038	5 985	6 027	5 982	-69
Ovanåker	11 873	11 816	11 795	11 647	11 530	-343
Sandviken	36 690	36 748	36 804	36 879	36 978	288
Söderhamn	26 506	26 257	26 120	25 987	25 759	-747
<b>Gävleborgs län</b>	<b>275 994</b>	<b>275 653</b>	<b>275 556</b>	<b>275 908</b>	<b>276 220</b>	<b>226</b>

Källa: Länsstyrelsens bearbetning av statistik från Statistiska Centralbyrån (SCB).

Antal personer berörda av varsel om uppsägning har från år 2008 till 2009 ökat med drygt 1 000 personer i Gävleborgs län. 2009 har 4 752 personer varslats om uppsägning och effekten av dessa är osäker då de ännu inte har verkställts.<sup>5</sup> Utfallet av dessa varsel kan komma att ändra den positiva befolkningsutvecklingen i länet.

<sup>4</sup> Webbsidan regionfakta.com

<sup>5</sup> Webbsidan arbetsformedlingen.se

Om man jämför fördelningen av befolkningen avseende ålder ser man att länet har en större andel invånare i gruppen 65 år och äldre än Sverige i genomsnitt. I åldersgruppen 0- 15 år ligger däremot andelen lägre än Sverige i genomsnitt.<sup>6</sup> Utifrån detta kan man utgå från att andelen äldre i Gävleborgs län kommer att öka över tid.

Trenden med minskande antal döda resulterar i en stigande medellivslängd. För kvinnor antas medellivslängden öka med 3,5 år från 83,4 år 2010 till 86,9 år 2060. För män antas medellivslängden öka med drygt 5 år från 79,5 till 84,7 år.<sup>7</sup>

## Befolkningsutveckling

Befolkningsutvecklingen i Gävleborg kommer under de närmaste 10 åren att avgöras av om de hittills expansiva delarna av länet kan fortsätta att ha en stark befolkningsutveckling. Detta baserad bland annat på nettoinvandring och jobbtillväxt samt att övriga kommuner inte tappar för mycket. En annan nyckelfaktor i sammanhanget är länets förmåga att kunna behålla det stora antalet ungdomar som nu kulminerar i dagens årskullar 16-21 åringar. När väl dessa ”sätter bo” och bildar familj finns underlag för relativt goda födelsenetton under ett antal viktiga år.

Förlorar Gävleborg däremot allt för många ungdomar genom utflyttning kommer den potentiella positiva effekten att bli betydligt svagare, vilket i så fall behöver kompenseras med en ännu större nettoinvandring för att Gävleborg ska vara en ”plusregion”.

Det är viktigt för länets utveckling att få en positiv befolkningstillväxt då det skapar underlag till jobbtillväxt och jobbtillväxt skapar underlag till befolkningstillväxt, i en positiv utvecklingsspiral. Närheten till den expansiva Mälardalen är i detta sammanhang snarare en möjlighet än ett hot, eftersom kontrasterna är så stora när det gäller tillgången och priser för bostäder. Här har Gävleborg en stor konkurrensfördel kombinerat med goda och snabba kommunikationsvägar.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Statistik från SCB

<sup>7</sup> Informationsbrev från Samordningskansliet

<sup>8</sup> Ibid

## Arbetsmarknad

Gävleborg har landets mest utsatta arbetsmarknadssituation. I april 2010 var 17 377 personer arbetslösa i länet. Det är en ökning med 3 122 personer jämfört med samma period förra året. I åldersgruppen 16-64 år uppgick den totala arbetslösheten till 10,1 procent i Gävleborgs län. Vad gäller ungdomar var 4 519 personer arbetslösa i april. Det är en ökning med 22 procent sedan förra året och detta motsvarar 18,3 procent av länets befolkning i åldersgruppen 18-24 år. I figur 1 visas andelen arbetslösa och i program i åldern 16-64 år samt antal varslade per 1 000 sysselsatta under 2009 i åldern 20-64 år uppdelat per län i Sverige.

Figur 1. Andelen arbetslösa och i program samt antal varslade i december 2009.



Källa: Arbetsförmedlingens webbplats.

De senaste 20 åren har det försvunnit cirka 7 000 arbetstillfällen från Gävleborgs län, samtidigt som befolkningen i stort sett är oförändrad.

Antalet konkurser ligger 34 procent lägre under de fyra första månaderna i år jämfört med samma period förra året. Den ökade efterfrågan som många företag just nu upplever har lett till en betydande förbättring av det ekonomiska läget med stärkt likviditet för många företag.

Det finns tydliga samband mellan en strukturellt hög arbetslöshetsnivå och höga ohälsotal. Gävleborgs län har landets lägsta medellivslängd och är ett av tre län i landet som har de högsta ohälsotalen.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Informationsbrev från Samordningskansliet



## Utbildning

Gävleborg har landets lägsta utbildningsnivå. I länet ligger andelen högutbildade (d v s med eftergymnasial utbildning) på cirka 23 procent samtidigt som riksgenomsnittet ligger över 30 procent. I Gävleborg finns bara en tredjedel så många forskarutbildade som genomsnittet i Sverige.

Utbildningsbehovet i Gävleborgs län är mycket stort. Länet har landets högsta arbetslöshet, en mycket hög ungdomsarbetslöshet, många ungdomar i jobbgarantin, en av landets lägsta utbildningsnivåer, en basindustri-dominerad näringslivsstruktur med tusentals varsel beroende på lågkonjunkturen och därtill följande strukturomvandling med tusentals underleverantörer som drabbas.

Gävleborg befinner sig därför mitt inne i en strukturomvandling som ställer specifika krav. Det är viktigt att hitta lösningar som möter både sysselsättningsproblemen och de demografiska problemen med åldersavgångar och kompetensförsörjning. Utbildning är en nyckel till lösning på dessa problem. För att klara den framtida kompetensförsörjningen krävs nära samverkan mellan näringsliv och samhälle.<sup>10</sup>

Enligt Lotta Östlund, sociolog och utredare i Gävleborg kan utbildningsnivån ha ett samband med hälsoläget. Gävleborgs län har den högsta andelen självmord i landet. Då länet har lägre utbildningsnivå och högre arbetslöshet än övriga landet kan det vara en förklaring till det höga självmordstalet.<sup>11</sup>

## Pendling

Med fungerande arbetspendling kan orter inom en region komplettera varandra. Gävleborg kan uppvisa attraktiva boendemiljöer av olika slag. Tack vare arbetspendling blir möjligheterna större att välja sitt boende och ändå ha utbildning och arbete tillgängligt. Idag sker relativt omfattande pendling mellan kommunerna. Karta 1 och 2 på nästa sida visar mäns respektive kvinnors pendlingsrörelser. Pendlingsmönstren visar att män generellt i något högre grad pendlar längre sträckor än kvinnor. Något som inte är specifikt för Gävleborg.

Gävleborg har en negativ nettopendling. Omkring 1 800 fler personer arbetspendlar från regionen än de som pendlar in. Utpendlingen går i första hand till Stockholm och Uppsala. Den största inpendlingen kommer från Uppsala.<sup>12</sup> Pendlingsutbytet mellan Dalarna och Västernorrland är också relativt stort.

Inom länet utgörs de största pendlingsströmmarna av de mellan Gävle och Sandviken.

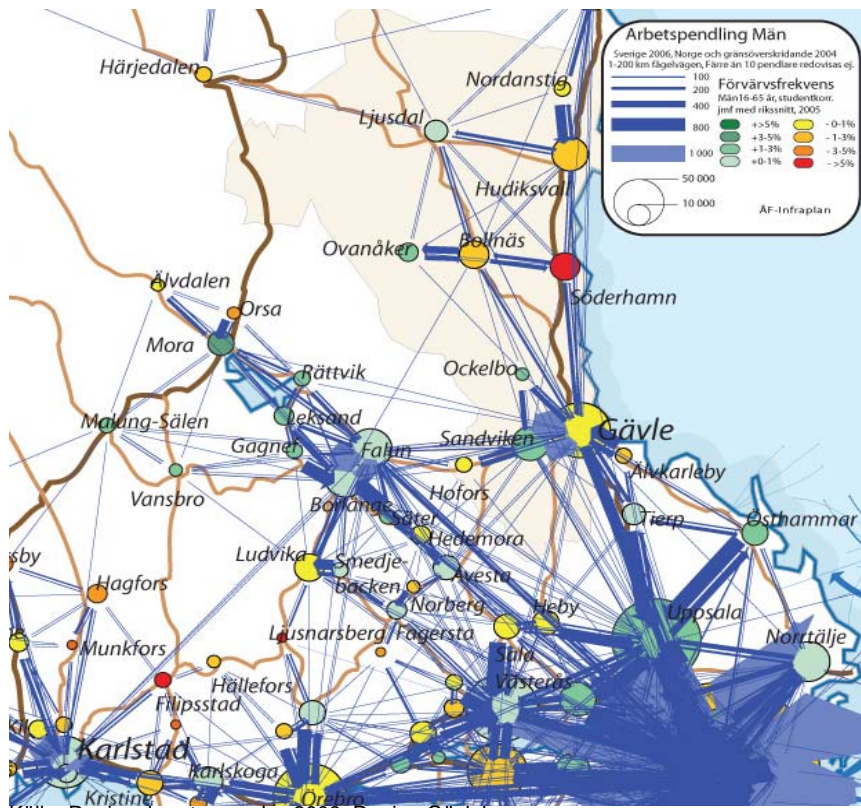
---

<sup>10</sup> Informationsbrev från Samordningskansliet

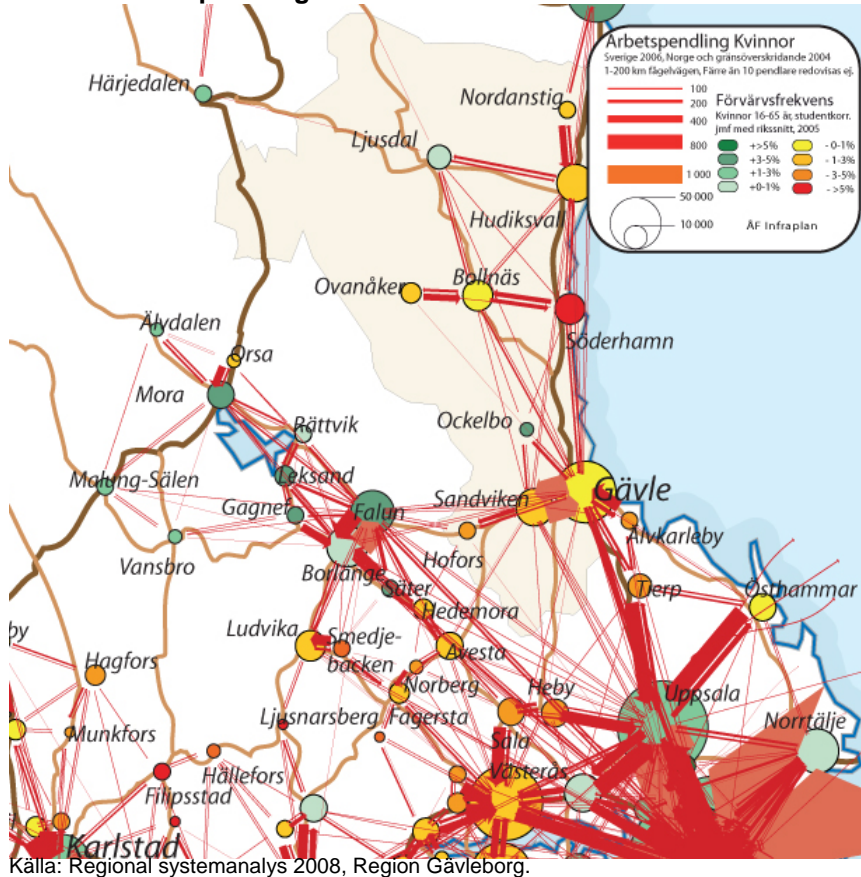
<sup>11</sup> Webb sidan Dn.se 2010-04-28

<sup>12</sup> Länsplan för regional transportinfrastruktur 2010-2021, Region Gävleborg.

### Karta 1. Arbetspendling bland män



### Karta 2. Arbetspendling bland kvinnor.



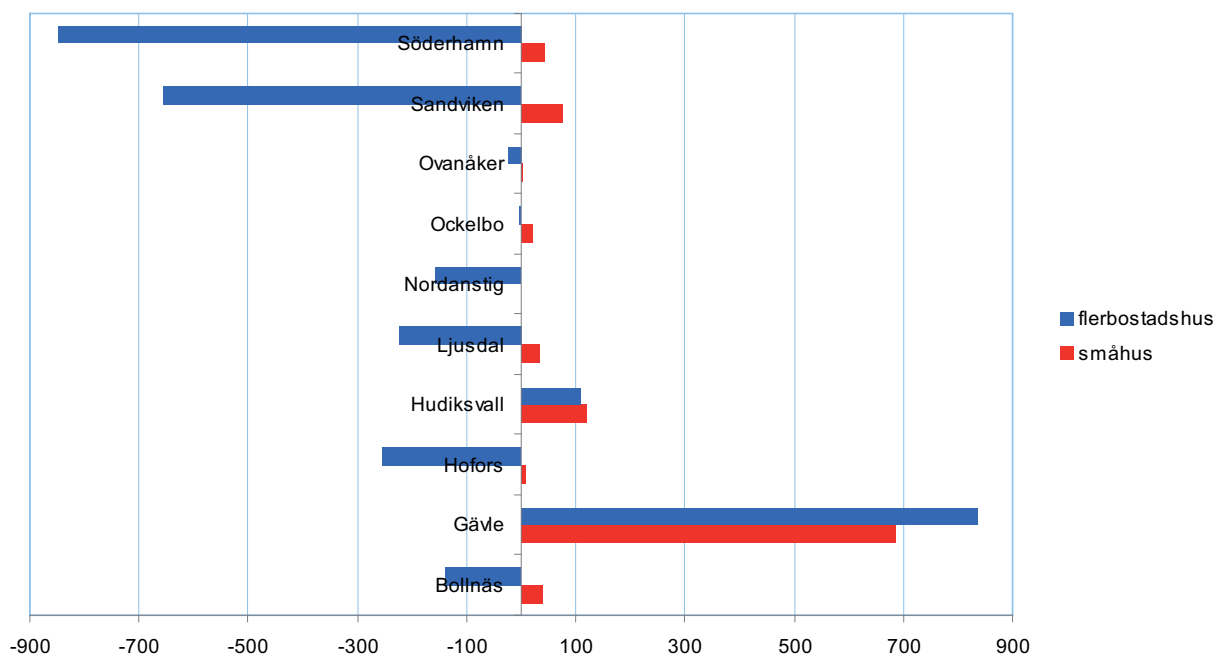
# Bostadsbyggande

## Bostadsbestånden

Den statistik från Statistiska Centralbyrån (SCB) som finns över hur bostadsbeståndet ser ut i kommunerna utgår från folk- och bostadsräkningen från 1990 och uppdateras utifrån de årliga förändringarna av färdigställda nybyggnader, färdigställda ombyggda flerbostadshus och påbörjade rivningar. Detta gör denna statistik något osäker.

I diagram 1 visas hur bestånden i länets kommuner, utifrån denna statistik, förändrats under åren 1999 till 2008. I kommunerna Hudiksvall och Gävle har antalet lägenheter i småhus och flerbostadshus ökat under perioden. Övriga åtta kommuner har ett minskat antal lägenheter i flerbostadshus och ökat antal lägenheter i småhus. Sandvikens kommun har i arbetet med stadsdelsförnyelse rivit lägenhetsbestånd för att öppna upp mer grönområden och därmed förbättrat boendemiljön för de boende. Söderhamns kommun har under en längre tid varit tvungen att riva många hus, på grund av befolkningsminskningen.

Diagram 1. Förändring i antal lägenheter från år 1999 till 2008 per kommun i länet.



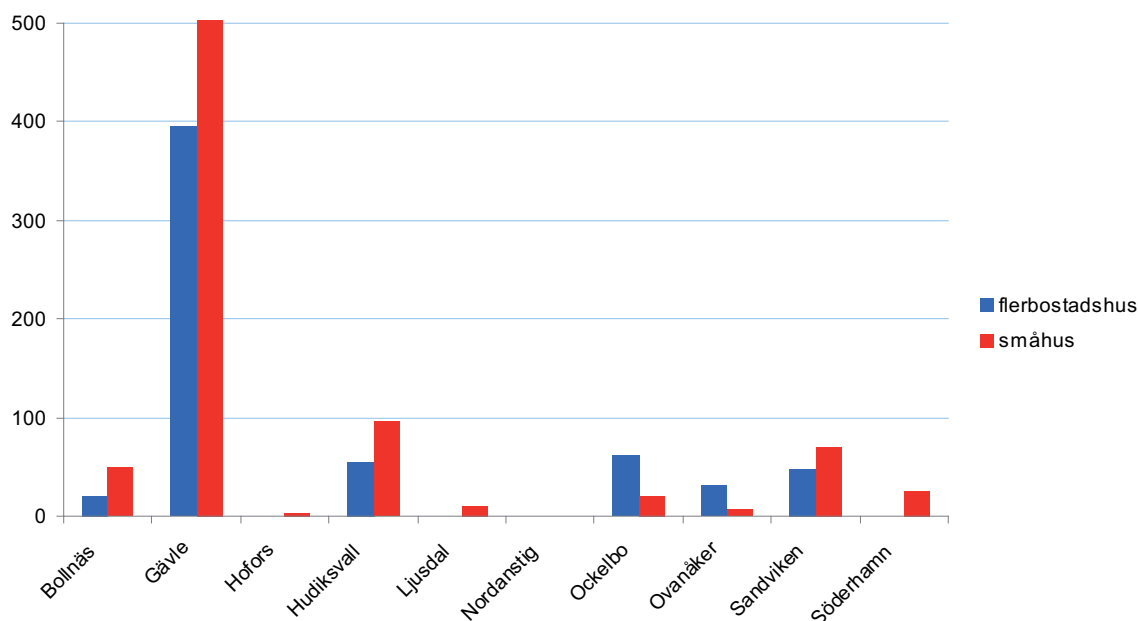
Källa: Länsstyrelsens bearbetning av statistik från SCB.

## Nyproduktion senaste fem åren

Under de senaste fem åren har det i nyproduktion färdigställts 608 lägenheter i flerbostadshus och 787 lägenheter i småhus i hela länet. Den största andelen, nästan 40 procent av totala antalet lägenheter under perioden, färdigställdes år 2008. Det är framförallt i Gävle kommun som det byggts, både gällande flerbostadshus och småhus. Under 2008 färdigställdes även 48 lägenheter i flerbostadshus i Sandvikens kommun och i Ovanåkers kommun färdigställdes 30 lägenheter i flerbostadshus.

I kommunerna Hofors, Nordanstig, Ljusdal och Söderhamn har inga lägenheter färdigställts under perioden 2005-2009. Nyproduktion av småhus sker också i liten omfattning i dessa kommuner. I Ockelbo kommun färdigställdes 61 lägenheter i flerbostadshus år 2009, vilket utgörs av ett äldreboende. Utöver dessa lägenheter har det inte färdigställts några lägenheter i nyproduktion av flerbostadshus i kommunerna de senaste fem åren. I diagram 2 visas antalet färdigställda lägenheter i nyproduktion under åren 2005-2009 uppdelat på kommun samt småhus och flerbostadshus.

**Diagram 2. Färdigställda antal lägenheter i nyproduktion per kommun, uppdelat på flerbostadshus och småhus under perioden 2005-2009.**



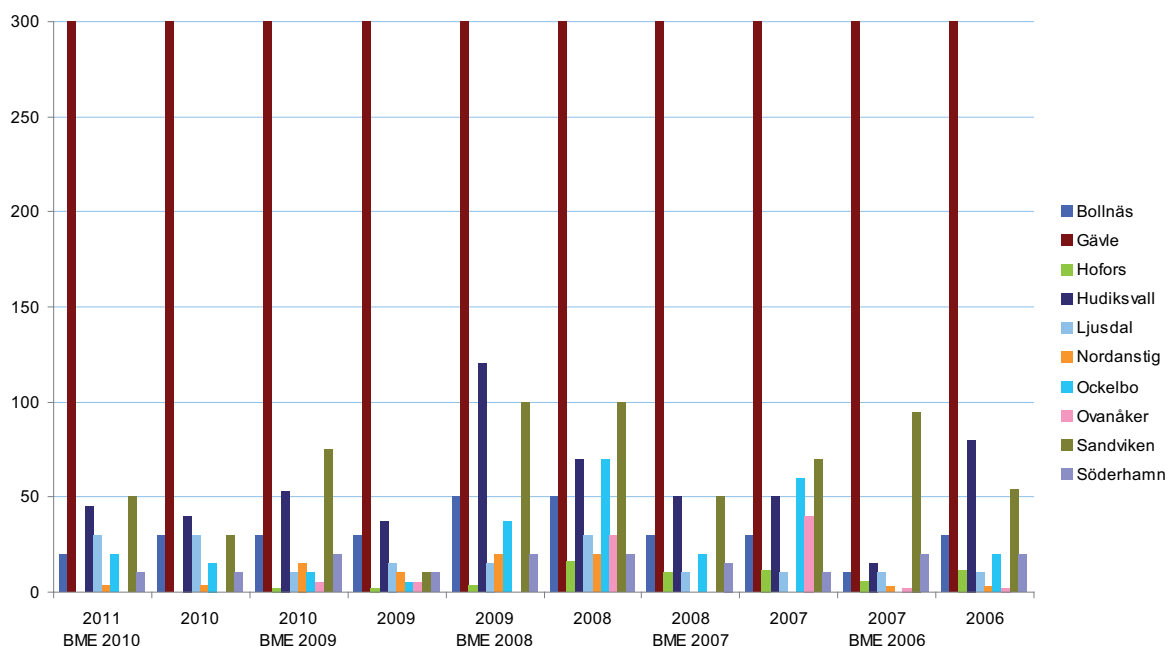
Källa: Länsstyrelsens bearbetning av statistik från SCB.

De lägenheter som Ovanåkers kommun hade färdigställda under 2008 är lägenheter inom allmännyttan i centrala Edsbyn. Kommunen valde att bygga nya lägenheter i centralorten för att öka möjligheterna till försäljning av småhus. Att genomföra ett sådant projekt i en landsbygdskommun, med negativ befolkningsutveckling och höga produktionskostnader, är det en möjlighet att få omsättning på bostadsmarknaden och på så sätt ökad inflyttning till kommunen.

## Förväntat bostadsbyggande

I avsnitt tre i bostadsmarknadsenkäten (BME) får kommunerna svara på frågor kring förväntat bostadsbyggande. Kommunerna får göra en bedömning över hur många bostäder som kommer att påbörjas i nyproduktion under innevarande och nästa år. I diagram 3 finns en sammanställning över kommunernas svar i enkäterna från 2006 till och med 2010. Kommunerna får även i projektlister ange både säkra och osäkra projekt av förväntade projekt.

**Diagram 3. Kommunernas svar på fråga 3.1 i bostadsmarknadsenkäten om hur många bostäder, enligt kommunens bedömning, som kommer att påbörjas i nyproduktion i kommunen.**



Källa: Kommunernas svar i bostadsmarknadsenkäten 2006-2010.

Utifrån enkätsvaren verkar det vara svårt för kommunen att ha en bra uppfattning av hur mycket som kommer att byggas under innevarande år och nästkommande. Gävle kommun har i sitt inriktningsprogram för bostadsförsörjningen ett mål att det ska finnas planer för minst 350 bostäder per år vilket kan vara en anledning till att kommunen gjort bedömningen i bostadsmarknadsenkäten de senaste fem åren att bostadsbyggandet ska ha ett konstant värde av 300 bostäder per år.

Som exempel, där det varit svårt för kommunen att göra en rimlig bedömning av bostadsbyggandet, kan nämnas att Hudiksvalls kommun i enkäten 2008 gjorde bedömningen att det år 2009 skulle påbörjas 120 bostäder i nyproduktion medan i 2009 års enkät gjordes bedömningen att det skulle påbörjas 37 bostäder det året. Även Sandvikens kommun bedömde i 2008 års enkät att det skulle påbörjas 100 bostäder år 2009 medan i 2009 års enkät gjordes bedömningen att 10 bostäder skulle påbörjas i nyproduktion. Utöver svårigheten att göra en rimlig bedömning kan externa faktorer påverka kommunernas bedömning från ett år till ett annat. Finanskrisen kan eventuellt vara en orsak till kommunernas olika bedömningar i enkäten och att kommunen blivit mer avvaktande inför vissa projekt.

I Gävleborgs län anger endast kommunerna Bollnäs och Ovanåker att det med hänsyn till efterfrågan behöver byggas fler bostäder under 2010-2011 än den bedömning som kommunerna gjort under dessa år.

## **Finanskrisens påverkan på bostadsbyggandet**

Boverket har i rapporten *Finanskrisen och bostadsmarknaden i Norden* sammanställt de uppgifter som samlades in från de nordiska länderna inför det Nordiska Bostadsmötet som hölls i Karlskrona i augusti 2009. Huvudtemat för mötet var ”finanskrisens effekter på bostadsmarknaden”.

### **Bruttonationalprodukt**

Sverige har tillsammans med de övriga nordiska länderna haft en successivt stigande real bruttonationalprodukt (BNP) under flera år. Den goda ökningstakten under 2004 till 2007 har troligen haft betydelse för dagens situation på bostadsmarknaden. År 2008 blev det en märkbart sämre utveckling. I Sverige började lågkonjunkturen under andra kvartalet 2008 och BNP minskade för första gången sedan 1993.

### **Finanskrisen**

I september 2008 slog finanskrisen till med full kraft. Långivningen lamslogs som ett resultat av bristen på kapital och höga upplåningskostnader. Centralbankerna sänkte styrräntorna markant.

### **Bostadsbyggande**

Från och med 2006/2007 minskade bostadsbyggandet mycket kraftigt i alla de nordiska länderna. Nedgången i bostadsbyggandet började alltså innan den globala ekonomiska krisen var ett faktum och i en tid med god ekonomisk utveckling, sett till BNP. Nedgången har idag bromsats upp men bostadsbyggandet är fortfarande mycket lågt i Sverige och i de övriga nordiska länderna.

Byggandet av hyresrätter halverades från 2007 till första halvåret 2008. Det berodde bland annat på de borttagna statliga stöden men även på snabbt stigande byggkostnader. Byggandet av småhus minskade tydligt under andra kvartalet 2008 och byggandet av bostadsrätter minskade under tredje kvartalet 2008.

### **Problem och utmaningar...**

#### **... till följd av krisen**

Den ekonomiska krisen har förstärkt det redan minskade bostadsbyggandet. Det har även varit en minskad aktivitet på bostadsmarknaden med lägre rörlighet och fler osålda lägenheter. Krisen har även gjort att bankerna blivit mer restriktiva när det gäller att bevilja kredit för bostadsbyggande. Inledningsvis föll också priserna på ägarbostäder i Sverige som en följd av krisen.

#### **... oavsett krisen**

Höga hyror i nyproduktion är en utmaning inte bara för Sverige utan även i flera andra länder. Idag upplevs det senaste byggda som jämförelsevis mycket dyrt att bo i.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Finanskrisen och bostadsmarknaden i Norden, Boverket 2009.

Utvecklingen fram till finanskrisen med stigande produktionskostnader är ytterligare en utmaning men inte beroende av finanskrisen.

Upprustningsbehoven är stora i betydande delar av 1960- och 70-talsområden. Krisen kan påverka möjligheterna att finansiera en upprustning dels genom att bankerna blivit mer restriktiva och dels genom att hushållen får ännu svårare att klara de hyreshöjningar krävs.

En annan utmaning är att det finns många bostäder som inte är tillgängliga för personer med nedsatt rörelseförmåga. Stora delar av bostadsbestånden skulle behöva tillgänglighetsanpassas genom exempelvis installation av hiss, vilket skulle kräva avsevärda hyreshöjningar.

### **Vad har man gjort för att möta krisen?**

De generella insatserna för att få igång det finansiella systemet kanske är de mest betydelsefulla insatserna för bostadsmarknaden, byggbranschen och samhällsekonomin i stort. Det handlar om exempelvis åtgärder för att stärka finansmarknaden och insatser för att främja sysselsättningen i byggbranschen.<sup>14</sup>

## **Finanskrisens påverkan på kommunens byggplaner**

Vid länsstyrelsens kommunbesök i februari 2010 ställdes frågan om hur finanskrisen påverkat kommunens byggplaner. Svaren var relativt entydiga att finanskrisen inte påverkat byggplanerna avsevärt. Några kommuner har däremot märkt av en något mer avvaktande situation. En av anledningarna till att krisen inte uppfattas ha påverkat är att det i flera kommuner överlag inte byggts så mycket de senaste åren, alltså inte heller före finanskrisen.

Kommunerna Hofors och Ljusdal menar att finanskrisen inte haft någon påverkan eftersom de inte hade några byggplaner före krisen heller. Nordanstigs kommun upplever finanskrisens påverkan som förvånansvärt liten. Söderhamns kommun har inte upplevt någon större påverkan av andra kriser efter 1990-talets kris.

I Bollnäs kommun har projekt blivit lagda på is. Intresset för allmännyttans nyproduktion av kooperativa hyresrätter i området Sundsåker i Bollnäs, med närhet till vatten och centrum, föll från 200 intressenter till att det idag är 20 stycken i kö.

Allmännyttan, AB Gavlegårdarna, i Gävle kommun har däremot upplevt en ökad efterfrågan den senaste tiden kanske till följd av ändrade familjesituationer eller att fler småhus sålts. De upplever att många vill ha ett bekvämt boende.

Hudiksvalls kommun upplever att man blivit mer försiktig med investeringar. Det har dock inte påverkat byggandet av villor.

Ockelbo kommuns investering genom byggandet av äldreboendet har gjort det svårt att ytterligare investera för nybyggnation. Att det är hög eller lågkonjunktur spelar ingen roll i detta fall.

---

<sup>14</sup> Finanskrisen och bostadsmarknaden i Norden, Boverket 2009.

Ovanåkers kommun är beroende av arbetstillfällen. I lågkonjunkturen flyttade ungdomarna åter hem till föräldrarna och bytte därmed boende från allmännyttan till föräldrahemmet. Denna trend har dock vänt något idag.

Allmännyttan i Sandvikens kommun tog på grund av finanskrisen tillfället i akt att fortsätta byggandet av de centrurnära bostäderna i området Kanalgränd. För privata tomter är det dock fortfarande avvaktande.

## Hinder för nyproduktion

Vid kommunbesöken under 2010 ställdes frågan vad kommunerna själva ser för hinder för att producera nya bostäder. Det största hindret som upplevs är ekonomin i projekten det vill säga de höga produktionskostnaderna. Kommunerna anger i bostadsmarknadsenkäten (BME) vilket eller vilka orsaker som framförallt hindrar bostadsbyggandet. I tabell 2 finns sammanställt de svar kommunerna angett i enkäten som hinder för nyproduktion.

**Tabell 2. Kommunernas svar på fråga 3.3 i bostadsmarknadsenkäten om vad som framförallt hindrar bostadsbyggande i kommunen. Siffran anger antal kommuner som angett hindret.**

Hinder för bostadsbyggande	2010	2009	2008	2007	2006
Vikande befolkningsunderlag	5	4	3	3	5
Höga produktionskostnader	4	6	9	6	7
Brist på detaljplanelagd mark i attraktiva lägen	3	4	7	5	5
Svag inkomstutveckling för hushållen	3	2	2		3
Svårigheter att få långivare/hårda lånevillkor	1	5	1	1	5
Osäkerhet om framtida subventionsvillkor	1	2	1	4	2
Konflikter med andra allmänna intressen enligt PBL	1		3	2	1
Bullerproblem	1				
Överklagande av detaljplaner		1	2	3	2
Bristande planberedskap			3	1	2
Annan orsak: Bankerna är restriktiva till banklån	1				
Annan orsak: Avvaktande marknad, minskad efterfrågan	1				
Annan orsak: Allmännyttan har svårt att ta ut den hyresnivå som behövs för nyproduktion. Behov och efterfrågan av högre standard finns	1				
Annan orsak: Många varsel – permitteringar inom industrin		1			
Annan orsak: Indragna statliga stöd (Ränte- och investeringsbidrag)				1	
Annan orsak: Strandskyddslagstiftningen				1	2
Annan orsak: Överklagande av bygglov				1	
Annan orsak: Svag arbetsmarknad					1

Källa: Kommunernas svar i bostadsmarknadsenkäten 2006-2010.

Enligt kommunernas svar i 2010 års enkät är det flest kommuner som angett vikande befolkningsunderlag som orsak följt av höga produktionskostnader. Sett till kommunernas svar i enkäten de senaste fem åren återkommer dessa anledningar som hinder för nyproduktion. I 2008 års enkät angav även sju kommuner att brist på detaljplanelagd mark i attraktiva lägen var ett hinder.



## Boverkets indikatorer

Enligt Boverkets prognos, i Boverkets indikatorer från mars 2010, kommer antalet påbörjade bostäder att öka med 50 procent från år 2009 till år 2011 i Sverige. Antalet påbörjade bostäder under 2009 var det lägsta på elva år. Anledningen till ökningen tros vara ökad efterfrågan på småhus och bostadsrätter. Enligt SCB preliminära statistik påbörjades i Sverige drygt 16 700 bostäder under 2009 vilket var en minskning med 28 procent jämfört med 2008. Detta innefattar nybyggnad av flerbostadshus och småhus samt nettotillskott genom ombyggnad. Boverkets prognos är nu att nybyggnationer kommer att öka. Prognosen är att 21 000 bostäder påbörjas under 2010 och att det ökar ytterligare till 2011 med 25 000 påbörjade lägenheter. Ökningen motsvarar dock inte vad som behöver byggas i förhållande till befolkningsutvecklingen.

Boverket menar i sina indikatorer att prognosläget är mycket osäkert. Efterfrågan kan öka starkare än förväntat. Boverket menar vidare att det finns potential i kommunernas projektlistor, som är en del av BME, och att det skulle kunna överstiga prognosen. Osäkerheten kring om den ekonomiska utvecklingen blir svagare än förväntat och om bostadspriserna börjar falla skulle det kunna påverka prognosen nedåt. Även statistik över bostadsbyggandet är svårtolkad. Sedan finanskrisen inleddes har skillnaden mellan vad statistiken över bygglov indikerar och vad statistiken över byggstarter visar ökat markant, både för småhus och för flerbostadshus. Detta kan bero på att inrapporteringen av byggloven har snabbats upp i samband med lågkonjunkturen eller att projekt med bygglov skjutits upp eller ställts in.

Det fallande antalet påbörjade lägenheter de senaste åren har fått genomslag på antalet färdigställda lägenheter under 2009. Enligt preliminär statistik från SCB minskade antalet färdigställda lägenheter med cirka 35 procent från 2008 till 2009.

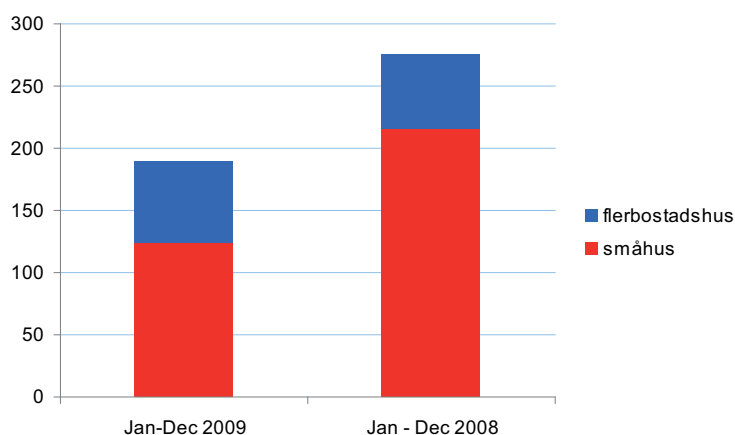
Boverkets analys om norra Sverige, där Gävleborgs län ingår tillsammans med övriga fem nordliga län, visar att antalet byggstarter i de norra länen kraftigt föll under 2009. Preliminärt påbörjades endast 1 065 bostäder i norra Sverige vilket är ett fall på närmare 45 procent jämfört med 2008, vilket var ett år med lågt bostadsbyggande.

Totalt i Sverige under 2008 var antalet inrapporterade bygglov 22 481 lägenheter för både småhus och flerbostadshus. År 2009 var siffran 18 135 lägenheter, vilket är en minskning med knappt 20 procent. För Gävleborgs län är minskningen på antal inrapporterade bostäder (bygglov) mellan 2008 och 2009 drygt 30 procent. I diagram 4 på nästa sida redovisas antal inrapporterade lägenheter under 2008 respektive 2009.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Boverkets indikatorer mars 2010.

**Diagram 4. Antal inrapporterade lägenheter (bygglov) i Gävleborgs län under 2008 och 2009.**



Källa: Boverkets indikatorer. SCB anger att eftersläpningen i inrapporteringen i genomsnitt är 20 procent.

Sett till antalet bygglov per 1 000 invånare är det för Sverige år 2009 2,0 lägenheter och för Gävleborgs län 0,7 lägenheter. Siffrorna för 2008 är 2,4 lägenheter per 1 000 invånare i Sverige och för länet 1,0 lägenheter.<sup>16</sup>

## Behov av nyproduktion

Det finns behov av nyproduktion i länet. Enligt kommunernas svar i bostadsmarknadsenkäten anger sex av länets kommuner att det inom hyresrätter är brist på stora lägenheter (4 rok eller större). Två kommuner anger även att det finns brist på stora bostadsrättslägenheter. Det råder även brist på små lägenheter (1-2 rok) i flera av länets kommuner, både avseende hyresrätter och bostadsrätter. I kommunerna Ljusdal och Söderhamn finns ingen brist på bostäder. I tabell 3 finns kommunernas svar sammanställt om vilka bostäder kommunen bedömer att det finns brist av.

**Tabell 3. Kommunernas svar på fråga 1.2 i bostadsmarknadsenkäten 2010 om vilka typer av bostäder det finns brist på.**

Kommun	Hyresrätter			Bostadsrätter		
	1-2 rok	3 rok	4 rok el. större	1-2 rok	3 rok	4 rok el. större
Bollnäs						
Gävle						
Hofors						
Hudiksvall						
Ljusdal						
Nordanstig						
Ockelbo						
Ovanåker						
Sandviken						
Söderhamn						

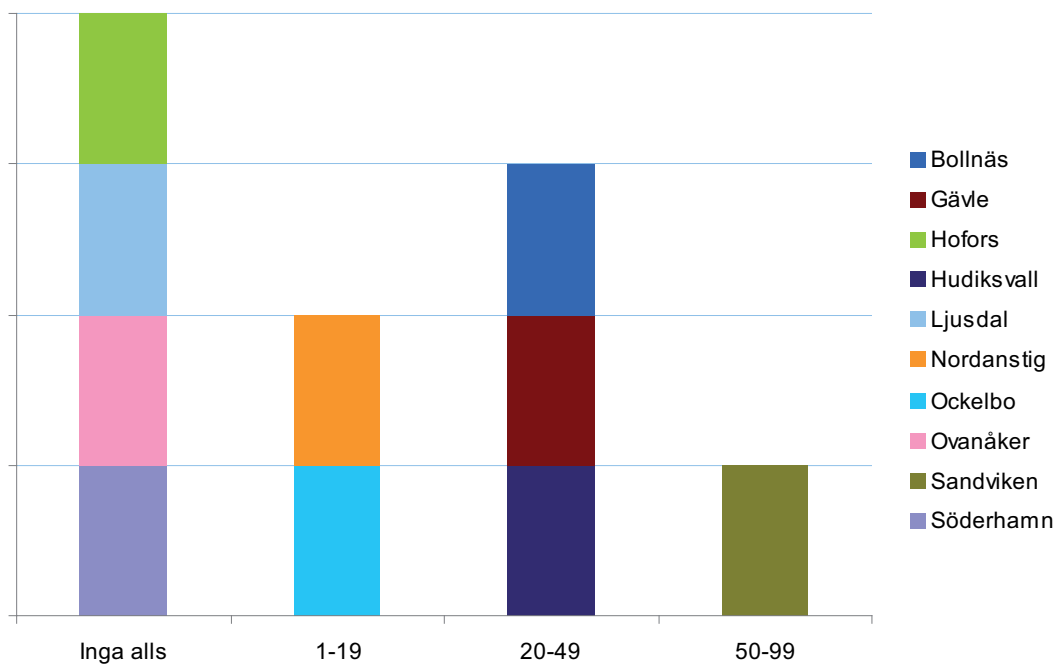
Brist  
 Inte brist

Källa: Kommunernas svar i bostadsmarknadsenkäten 2010.

<sup>16</sup> Boverkets indikatorer mars 2010.

Det är främst brist på hyresrättsbostäder och sex av länets kommuner gör bedömningen att det skulle behöva byggas fler hyresrätter de närmsta åren för att tillgodose efterfrågan. I diagram 5 framgår hur kommunerna bedömer behovet av nybyggnation av hyresrätter. Sandvikens kommun bedömer att det behövs byggas mellan 50-99 hyresrätter de närmsta åren för att tillgodose efterfrågan. Det gör Sandviken till den kommun som ser det största behovet.

**Diagram 5. Kommunernas svar på fråga 1.3 i bostadsmarknadsenkäten 2010 om hur många hyreslägenheter som kommunen bedömer skulle behöva byggas det närmaste året för att tillgodose efterfrågan.**



Källa: Kommunernas svar i bostadsmarknadsenkäten 2010.

# Att planera för bostadsförsörjningen

En god bostadsförsörjning har en grundläggande betydelse för människors välfärd samt för kommunernas möjligheter att utvecklas. Ett brett utbud av bostäder i olika boendeformer med bra boendemiljöer har en stor betydelse för val av bostadsort. Boendet i sig har blivit mer styrande för hushållens val av bosättningsort och att kunna erbjuda ett attraktivt boende har blivit ett viktigt konkurrensmedel.

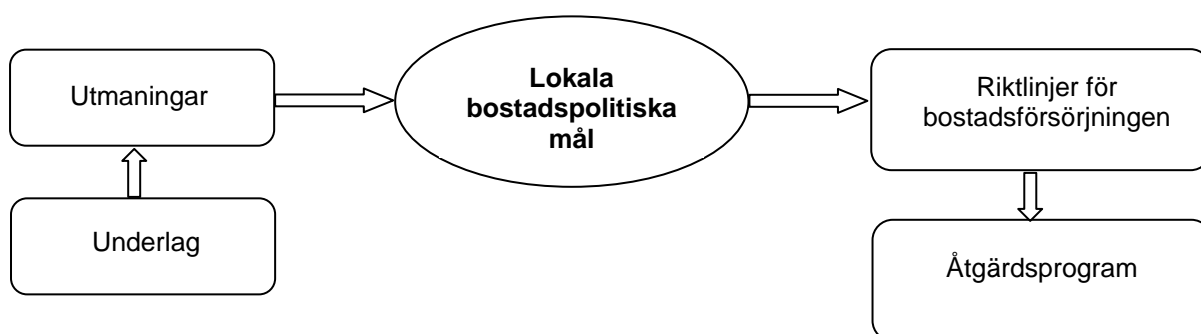
En ekonomisk tillväxt i en region måste mötas av ett attraktivt utbud av bostäder och boendemiljöer. Att det ska finnas bostäder av god kvalitet som människor har råd att efterfråga, har också en viktig betydelse för invånarnas välfärd. Det är viktigt att kommuner har en strategi för hur förutsättningarna för de boende och bostadsbeståndet ska utvecklas och förbättras i olika delar av kommunen. Detta är viktigt för *alla* kommuner och inte enbart i tillväxtregionerna.

Befolkningsutveckling är ett av de viktigaste kriterierna för ekonomisk tillväxt. Utvecklingen av antalet invånare utgör underlaget för såväl skatteintäkter som statsbidrag för kommunerna, vilket är de huvudsakliga intäktskällorna för den lokala välfärdsproduktionen. Ekonomisk tillväxt är också en av förutsättningarna för befintliga och ökade resurser till miljö- och bevarandeinsatser, såväl lokalt som nationellt och globalt.

Bostadsförsörjningsplanering eller boendeplanering handlar om att analysera och bedöma behovet av förändringar i bostadsbeståndet utifrån de krav och önskemål som befolkningen kan komma att utveckla. Boendeplanering är en viktig del i kommunens strategiska planering. Boendeplanering, som övergripande styrs via kommunens översiktsplaner, bildar ett av de viktigaste instrumenten för att aktivt kunna påverka befolkningsutvecklingen i en kommun.

Att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen kan ses som ett led i en planeringsprocess som syftar till att förtydliga kommunens bostadspolitiska intensioner. Kärnan i arbetet bör vara en diskussion av mål och medel i den lokala bostadspolitiken. För att riktlinjerna ska få någon effekt måste de omsättas i ett konkret åtgärdsprogram där eventuella utbyggnadsplaner och andra bostadspolitiska åtgärder specificeras, prioriteras och tidsätts. I figur 2 illustreras en möjlig modell över hur boendeplaneringsarbetet kan gå till.

Figur 2. Möjlig modell för processen med att ta fram riktlinjer



Källa: Boendeplanering i praktiken – en vägledning till statistiken, Boverkets rapport, 2005.

## Kommunens formella ansvar

Kommunerna har ett formellt ansvar för bostadsförsörjningen vilket regleras i gällande bostadsförsörjningslag. Lagen innebär att kommunerna *ska planera* för bostadsförsörjningen så att alla invånare i kommunen kan leva i goda bostäder. Kommunfullmäktige *ska anta* riktlinjer för bostadsförsörjningen varje mandatperiod. Vidare ska kommunerna *om det behövs* samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.

### Ur bostadsförsörjningslagen 2000:1383

1 § Varje kommun skall planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Vid planeringen av bostadsförsörjningen skall kommunen, om det behövs, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen skall antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Lag (2002:104).

Formerna för hur denna planering ska bedrivas i kommunen anges inte i lagen. Lagen anger inte heller omfattningen av riktlinjerna eller hur riktlinjerna ska dokumenteras. Tonvikten ligger i att de ska förankras väl i den lokala politiska debatten. Att formkrav saknas i lagstiftningen behöver inte vara något negativt för kommunerna utan kan även ses som en flexibilitet i arbetet.

Lagen ger inte några sanktionsmöjligheter för dem som inte hanterar bostadsförsörjningsfrågorna på det sätt lagstiftningen anger, vilket naturligtvis medför en svårighet att se till att kommunerna prioriterar bostadsförsörjningsfrågorna på det sätt lagstiftaren avsett.

## Kommunernas arbete med boendeplanering

I den årliga bostadsmarknadsenkäten (BME), avsnitt 4, får kommunerna svara på frågor angående boende och hållbar samhällsplanering. Kommunerna ska i enkäten ange om de har antagna riktlinjer för bostadsförsörjningen, vilket år de antagits och i vilket sammanhang kommunen antagit riktlinjerna. De kommuner som inte har några antagna riktlinjer ska ange orsaken till det.

I detta avsnitt finns även frågor kring samråd mellan kommuner, om samarbete mellan olika förvaltningar i kommunen samt om kommunen arbetar med någon/några frågor särskilt mycket.

## Arbetet med riktlinjer i Sverige

I 2010 års BME uppger endast 25 procent av kommunerna i Sverige att de har riktlinjer för bostadsförsörjningen antagna denna mandatperiod och därmed uppfyller kravet i bostadsförsörjningslagen. Andelen kommuner som antagit riktlinjer har dock under de senaste två mandatperioderna ökat successivt. Det är vanligast att riktlinjerna finns i ett särskilt program eller en plan men exempel finns även där de återfinns i kommunens översiktsplan. De flesta kommuner som har riktlinjer, uppger brist eller balans på bostadsmarknaden. Av de kommuner som saknar riktlinjer för bostadsförsörjningen anger 17 procent att de har ambitionen att ta fram riktlinjer under mandatperioden, men att arbetet inte påbörjats ännu.

För att genomföra riktlinjerna för bostadsförsörjningen är det framför allt det kommunala planmonopolet genom översikts- och detaljplanering som kommunerna har som verktyg. Av Sveriges kommuner är det endast 11 procent som har en översiktsplan som är antaget under denna mandatperiod. Cirka 40 procent av kommunerna har översiktsplaner antagna under 1990-talet.

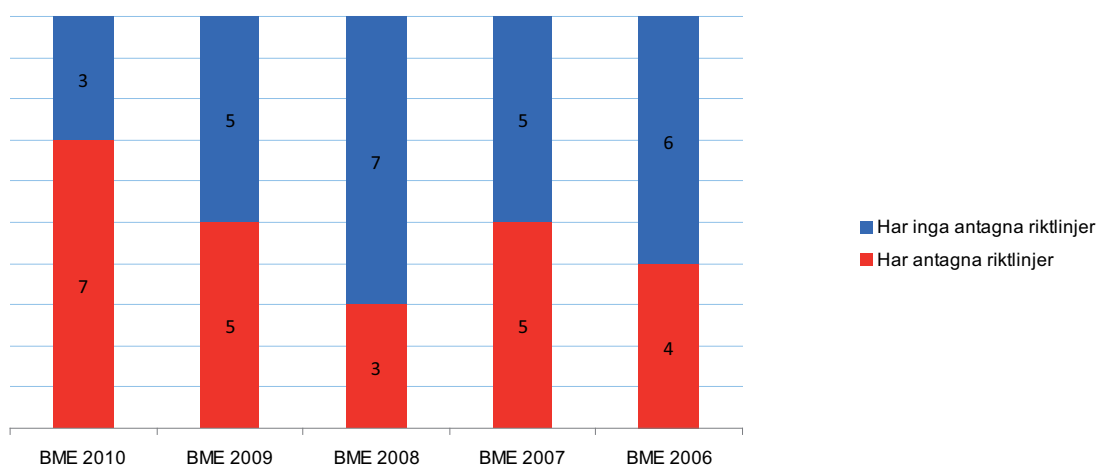
## Arbetet med riktlinjer i länet

I årets enkät har sju av länets kommuner angivit att de har antagit riktlinjer under gällande eller föregående mandatperiod. I diagram 6 redovisas antalet kommuner som i enkäterna år 2006 till 2010 har angivit att de har antagna riktlinjer för bostadsförsörjningen eller inte. Vanligast är att riktlinjerna ligger i ett särskilt program. Tre kommuner har angett att de inte har några antagna riktlinjer. Flera orsaker till detta anges:

- Till viss del arbetat med riktlinjer i ÖP.
- Det planeringsunderlag som arbetats fram tidigare har av resursskäl inte fullföljts till ett beslut i fullmäktige.
- Kommunen har under en längre tid haft överskott på bostäder.
- Ambitionen är att ta fram riktlinjer under mandatperioden men arbetet har inte påbörjats ännu.

Länsstyrelsen har tagit del av de riktlinjer och andra program som kommunerna i länet hänvisat till.

**Diagram 6. Kommunernas svar på fråga 4.1 i bostadsmarknadsenkäten om de har antagna riktlinjer för bostadsförsörjningen eller inte (antal kommuner).**



Källa: Kommunernas svar i bostadsmarknadsenkäten 2006-2010.

Ur diagrammet framgår att fler kommuner under de senaste fem åren, angett i BME, att de har antagna riktlinjer. Utifrån detta underlag kan man dra slutsatsen att kommunerna i större utsträckning arbetar med riktlinjer för bostadsförsörjningen i länet. När riktlinjerna, som kommunerna hänvisar till, är antagna varierar. Till exempel har två kommuner, i 2007 års enkät, hänvisat till riktlinjer antagna år 1992. Det kan ifrågasättas om dessa verkligen var aktuella. Även i 2006 års enkät hänvisade en kommun till riktlinjer antagna 1992. Vanligtvis anges riktlinjerna i ett särskilt program.

De kommuner, som har antagna riktlinjer idag, har ofta valt att diskutera frågan under temadagar eller liknande. Arbetsgruppen har ofta bestått av tjänstemän och politiker från olika förvaltningar, allmännyttan men vissa kommuner har också haft mäklare i gruppen. Ovanåkers kommun arbetade först fram ett planeringsunderlag där bland annat en enkätundersökning som kommunen genomförde gav en utgångspunkt för det fortsatta arbetet. Kommunen valde att fråga den stora andel 40-talister som framöver kommer att påverka bostadsmarknaden för att ta reda på hur de ser på sitt framtida boende. Ockelbo kommun förde en diskussion med Söderhamns kommun om hur deras arbete hade gått till och använde liknande upplägg som de.

Det är viktigt att kommunen förankrar riktlinjerna väl i organisationen. Riktlinjerna är ett viktigt verktyg för *alla* kommuner. Som exempel kan nämnas att en kommun, i flera år, angivit i enkäten att de inte har några antagna riktlinjer medan det i årets enkät visat sig att kommunen haft antagna riktlinjer sedan flera år tillbaka. Hur kommunerna svarar i den årliga enkäten ska inte vara beroende av vem i kommunen som svarar på frågorna.

## **Kommunernas riktlinjer**

Hur kommunens olika program eller riktlinjer ser ut varierar. Vissa kommuner har genomarbetade riktlinjer där man analyserat olika områden medan andra kommuner valt relativt övergripande och enkla riktlinjer. Vissa kommuner har riktlinjer antagna under nuvarande mandatperiod medan andra hänvisar till äldre riktlinjer. Frågan om länets kommuner uppfyller kraven som ställs i bostadsförsörjningslagen utifrån de program de hänvisat till bör utvecklas vidare i dialog mellan kommunerna och länsstyrelsen.

Sex av länets kommuner har av kommunfullmäktige antagna riktlinjer för bostadsförsörjningen under denna mandatperiod och därmed uppfyller *det* kravet som ställs. Det är däremot tveksamt om de antagna riktlinjerna är tillräckligt innehållsrika. Länsstyrelsen anser att kommunerna bör redovisa och analysera bostadsmarknaden idag tillsammans med framtida prognoser för utvecklingen på bostadsmarknaden i större utsträckning än vad som gjorts. Det är även viktigt att riktlinjerna faller ut i konkreta mål.

Strukturen på dokumenten varierar i de olika programmen vilket inte är så konstigt då det inte finns någon styrning i lagen om vad riktlinjerna ska innehålla eller hur strukturen ska se ut. Det kan dock vara bra att det i programmet tydligt framgår vad kommunen har för syfte och målsättning med riktlinjerna. Som exempel kan nämnas att Ockelbo kommun i sina riktlinjer tydligt beskrivit att programmet bland annat syftar till att tillmötesgå och möjliggöra en fortsatt positiv inflyttning till kommunen genom att erbjuda attraktiva bostäder och boendemiljöer.

Bollnäs kommun reviderade i mars 2010 de bostadspolitiska riktlinjerna som kommunen haft sedan 2007. För att kunna erhålla en bostadsmarknad som bättre svarar mot behov

och efterfrågan, tillsammans med kommunens övergripande mål finns en kortfattat lista över ett antal bostadspolitiska riktlinjer och strategier. I samma dokument finns även en kort information om kommunens pilotprojekt för nya bostäder till lägre kostnader.<sup>17</sup>

Hofors bostadsförsörjningsprogram 2009-2011 utgår från kommunens vision ”Vänligast i Sverige för boende, näringsliv och fritid”. Förutom underlag om bostadsbeståndet och befolkningsutvecklingen i kommunen har de identifierat det framtida boendet. Det framtida boendet ska karaktäriseras av hållbar utveckling, tillvaratagande av Hofors och Torsåkers speciella byggnadskaraktär samt trygghet. Detta har sedan resulterat i tre riktlinjer för bostadsförsörjningen i Hofors kommun. Programmet antogs av kommunfullmäktige 16 juni 2008.<sup>18</sup>

Hudiksvalls program för bostadsförsörjningen 2008-2012 antogs av kommunfullmäktige 5 maj 2008. Programmet innehåller den allmänna utvecklingen med kommunikationer och pendling, bostadsbyggandet fram till 2007, bedömning av bostadsbehovet, allmännyttan, bostäder för olika grupper samt ett program för åren 2008-2012 med möjligt bostadsbyggande i kommunen. Programmet ska enligt kommunen kunna ses som ett ”smörgåsbord” där preferenser hos exploatörer och bostadskonsumenter avgör vad som kommer till utförande.<sup>19</sup>

I Ljusdals kommun finns antagna riktlinjer från 21 december 2004. Det är ett bostadspolitiskt program för Ljusdals kommun 2005-2009 som först beskriver kommunens övergripande målsättning och följs av korta avsnitt om läget och bedömd utveckling i kommunen avseende befolkningen samt om genomförda rivningar. Programmet avslutas med ett avsnitt om åtgärdsområden och slutsatser. Det finns även olika bilagor till detta program såsom allmän befolkningsprognos, bedömning av framtida omvårdnadsbehovet, befolkningsprognos äldre samt antal lägenheter FoB 90.<sup>20</sup>

Bostadsförsörjningsprogrammet för Ockelbo kommun 2006-2026 antogs av kommunfullmäktigt 6 mars 2006. Programmet är uppbyggt med ett inledande avsnitt med bakgrund med syfte, mål och befolkningsutveckling etc. följt av ett avsnitt med omvärldsanalys där bland annat trender, infrastruktur och mångfald tas upp. Kommunen har även valt att ha ett eget avsnitt om äldres boende eftersom kommunen idag har det samlade ansvaret för äldre människors boende och vård. Avsnitt fyra handlar om bostadssituationen – nuläge och behov med uppgifter om bland annat bostadsbeståndet idag, planlagda tomter och behovet av bostäder. Programmet avslutas med ett avsnitt om åtgärder.<sup>21</sup>

Kommunfullmäktige i Ovanåkers kommun antog 29 september 2008 Bostadspolitisk strategi 2008-2015. Strategin är framarbetad utifrån ett planeringsunderlag med omvärldsanalys och i dialog med kommunens socialtjänst, fastighetsbolag och kommunstyrelsens arbetsutskott och syftar till att bidra till att kommunens vision uppfylls. Strategin handlar om boendeplanering dels utifrån befolkningsstrukturen, dels

---

<sup>17</sup> Bostadspolitiska riktlinjer samt Pilotprojekt nya bostäder till lägre kostnader, Bollnäs kommun.

<sup>18</sup> Bostadsförsörjningsprogram 2009-2011, Hofors kommun.

<sup>19</sup> Program för bostadsförsörjning 2008-2012, Hudiksvalls kommun.

<sup>20</sup> Bostadspolitiskt program för Ljusdals kommun 2005-2009, Ljusdals kommun.

<sup>21</sup> Bostadsförsörjningsprogram för Ockelbo kommun 2006-2026, Ockelbo kommun.



utifrån ett utvecklingsperspektiv. Strategin avslutas med ett avsnitt om bostadspolitiska åtgärder.<sup>22</sup>

Kommunfullmäktige i Söderhamns kommun har pekat ut elva inriktningsmål för 2008-2011 där ett mål handlar om bostäder. Till målet finns handlingsprogram för nya bostäder 2009. Handlingsprogrammet utgår från inriktningsmålet ”Senast 2012 ska minst 30 centrumnära mindre lägenheter tillskapas och kommunen ska ge förutsättningar för byggande av minst 20 vattennära bostäder”. I programmet finns först en bakgrund till detta mål som sedan resulterar i ett avsnitt om taktik för att nå målet. Den sista delen handlar om vilka handlingslinjer som föreslås och aktiviteter.<sup>23</sup> Kommunen har även ett tidigare bostadsstrategiskt program för Söderhamns kommun antaget 2004.

Gävle kommun har ett inriktningsprogram för bostadsförsörjningen som används som underlag i arbetet med den övergripande bostadsförsörjningen samt bostadsförsörjningen för speciella grupper. Programmet är en samrådshandling från maj 2006 och inte antaget av kommunfullmäktige. Programmet inleds med tre övergripande mål för bostadsförsörjningen som sedan följs av avsnitt om bland annat aktörer och styrmedel i bostadsförsörjningen, bostadsbyggnadsbehovet och bostadsförsörjning för olika grupper. Varje avsnitt avslutas med föreslagna inriktningsmål och föreslagna medel som kan användas för att nå målen.<sup>24</sup>

Kommunerna Nordanstig och Sandviken har, i enkäten, inte hänvisat till något program eller annat dokument.

---

<sup>22</sup> Bostadsstrategisk strategi 2008-2015, Ovanåkers kommun.

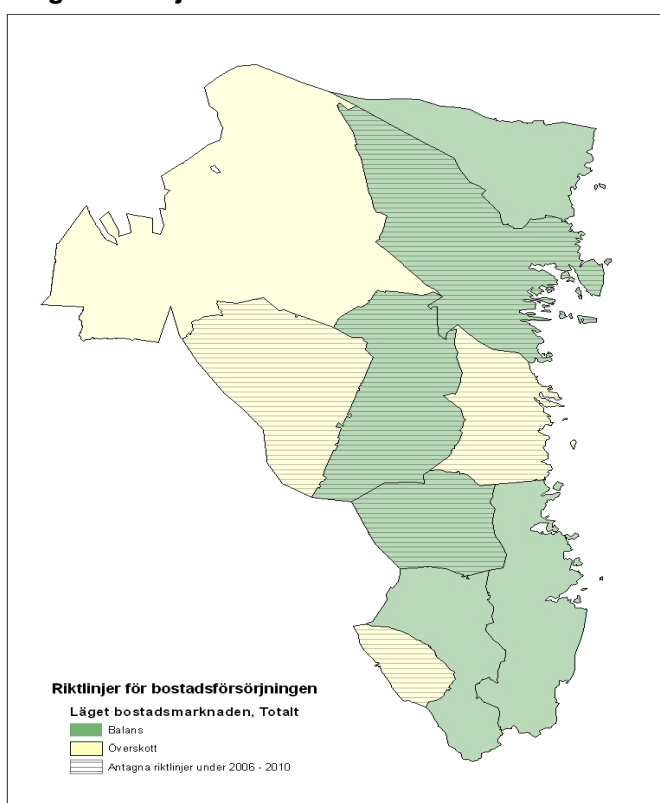
<sup>23</sup> Handlingsprogram för nya bostäder 2009, Söderhamns kommun.

<sup>24</sup> Inriktningsprogram för bostadsförsörjningen, Gävle kommun.

## Samband mellan bostadsmarknad och riktlinjer för bostadsförsörjningen

Enligt kommunernas bedömning av bostadsmarknaden i årets enkät anger fyra kommuner att det totalt sett i kommunen finns ett överskott på bostäder. Övriga sex kommuner bedömer att det är balans på den totala bostadsmarknaden i kommunen. I karta 3 nedan visar kommunernas bedömning av bostadsmarknaden totalt sett och om kommunen har antagna riktlinjer under perioden 2006-2010. Kommunerna Ovanåker, Hofors, Ljusdal och Söderhamn anger att det finns överskott av bostäder totalt sett i kommunen. Kommunerna Ovanåker, Hofors och Söderhamn har antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen under perioden 2006 – 2010.

**Karta 3. Situationen på bostadsmarknaden totalt sett i kommunen och kommunens antagna riktlinjer.**



Källa: Länsstyrelsens bearbetning av uppgifter från bostadsmarknadsenkäten 2010.

Det är viktigt att kommunerna har en strategi för hur man ska hantera situationen på bostadsmarknaden oavsett hur den ser ut. En strategi som baseras på hur situationen är idag på bostadsmarknaden kopplat till en prognos över den framtida. Kommer bostadsmarknaden förändras och i så fall hur? Kommer det även i framtiden att finnas ett överskott av bostäder och rivningar kan bli aktuella eller finns det ett behov av nyproduktion? Kommunen behöver identifiera vilka parametrar som kan komma att påverka bostadsmarknaden framöver. Det är viktigt att kommunen ser behovet och kopplingen mellan situationen på bostadsmarknaden och att ha antagna riktlinjer för bostadsförsörjningen.

I kommunernas bedömning över bostadsmarknaden i de centrala delarna uppger kommunerna Bollnäs, Gävle och Hudiksvall att det där finns brist på bostäder. Gävle gör även bedömningen att bostadsbristen kommer att öka i centralorten under åren 2010 – 2011.

## **Tillväxt genom bostäder i attraktiva lägen**

För många kommuner, särskilt utanför och i närheten av storstadsområdena, kan den egna tillväxtpotentialen i hög grad bestå av de attraktiva bostadsmiljöer som är möjliga att exploatera för såväl fritids- som permanentboende.

Besöks- och turistnäringen är en av de starkast växande nationellt baserade tillväxtbranscherna. Besöksnäringens tillväxtpotential betonas i olika nationella och regionala styrdokument, som exempelvis i den Regionala Utvecklingsplanen. Inom besöksnäringen har fritidsboendet stor betydelse, även för inflyttning till kommunerna på såväl kort som lång sikt. Därför har också planeringen av och goda möjligheter till fritidsboende tillväxtaspekter för kommunerna.

Utöver planeringen för permanent- och fritidsboende finns fler delar av den kommunala översiktsplaneringen som påverkar de lokala tillväxtförutsättningarna. Detta gäller främst utvecklingen av befintliga och nya företags- och industriområden samt infrastruktur för transporter och kommunikation samt för elproduktion med mera.

För en långsiktigt hållbar tillväxt i länet krävs ett väl utvecklat samarbete mellan den lokala och regionala nivån inte minst inom samhällsplaneringen.

Att kunna erbjuda bostäder i attraktiva lägen är den fråga som samtliga kommuner i länet arbetar särskilt med. Det överensstämmer också med kommunernas svar totalt sett i Sverige. Bostäder i attraktiva lägen har varit en viktig fråga för alla kommuner under flera år. Men vad är en bostad i ett attraktivt läge? Och vad menas med attraktiv boendemiljö? Och för vem? Svaret på den frågan beror på vem man frågar. Olika människor sätter olika stort värde på faktorer som närhet till kollektivtrafik, vård och omsorg, centralt eller strandnära läge. Ett attraktivt läge för en person kanske inte alls är vad nästa person ser som attraktivt. Ett sätt för kommunen att arbeta vidare med denna fråga, att kunna identifiera vad som är attraktivt och därmed kunna erbjuda bostäder i attraktiva lägen är att ha en bra boendepanering. Det är viktigt att kommunerna arbetar med att identifiera vad som ligger i begreppet attraktivt läge. Kommunen bör utreda frågan utifrån kommunens förutsättningar idag samt analysera om förutsättningarna kommer att förändras utifrån till exempel befolkningsförändringar.

Vid kommunbesöken i februari 2010 ställdes frågan vad kommunen anser vara bostäder i ett attraktivt läge. Samtliga angav antingen bara strandnära eller strandnära och centralt. Det är viktigt att man i kommunerna ändå identifierar olika gruppers syn på ett attraktivt boende och planerar utifrån det.

Det finns forskare som forskat kring attraktiva boendemiljöer. En av dessa är forskaren Thomas Niedomysl vid Institutet för Framtidsstudier. Han genomförde i ett projekt en studie med syftet att undersöka skillnader i boendepreferenser. En grupp människor fick i hans projekt värdera betydelsen av olika faktorer i tre olika nivåer; region, kommun och bostadsområde. Inom den regionala nivån fick arbetsmöjligheter högsta medelvärdet följt av sociala faktorer som vänner, familj etc. På kommunnivå får vård och omsorg, naturskönt område och kommunikationer höga värden. Vattennära läge hamnade på femte plats av tolv. På bostadsområdesnivån hamnar lugnt område i topp följt av boendekostnader och området rykte. Lägst värde fick havs-/sjöutsikt.<sup>25</sup>

Niedomysl visar i sitt forskningsprojekt ändå att havs-/sjöutsikt får ett relativt lågt medelvärde vilket är lite märkligt eftersom dessa typer av bostäder vanligen betingar ett mycket högre pris än bostäder utan denna egenskap. Det finns två grupper som värderar utsiktsfaktorn högre än andra grupper och det är personer i åldern 51-64 år och högutbildade. Personer med goda inkomster värderade däremot inte boendekostnaden särskilt högt jämfört med andra grupper. Enligt Niedomysl är en av de viktigaste faktorerna som styr valet av preferenser åldern.<sup>26</sup>

Förklaringen till att det byggs så många nya bostäder med havs-/sjöutsikt är att vissa grupper har stora möjligheter att välja sitt boende. Havs-/sjöutsikt kanske inte är så viktig egentligen, men har man möjligheten att välja, så varför inte? Utmaningen för samhällsplaneringen blir att försöka se till att även grupper som inte har dessa möjligheter inte drabbas allt för hårt, utan att deras behov, krav och preferenser också kan tillgodoses.<sup>27</sup>



Bild av småhus i stadsdelen Hille, Gävle kommun. Fotograf: Klara Wirdby

---

<sup>25</sup> Rapporten Bostadens yttre värden, 2008, Länsstyrelsen i Skåne län.

<sup>26</sup> Ibid

<sup>27</sup> Ibid

Många av länets kommuner arbetar med fokus inom andra områden såsom tillgänglighet i offentlig miljö, trygghetsskapande åtgärder och att öka inflyttningen. Antalet kommuner som arbetar särskilt med frågor som bostadsförsörjning för äldre/funktionshindrade, att få igång byggandet av hyresrätter med rimliga hyror samt brottsförebyggandet åtgärder har minskat under de senaste åren. Se sammanställningen i tabell 4 över vad kommunerna svarat i bostadsmarknadsenkäten under åren 2006 till 2010 om vilka aktuella frågor kommunen arbetar särskilt med.

**Tabell 4. Kommunernas svar på fråga 4.9 i bostadsmarknadsenkäten om kommunen arbetar särskilt med någon eller några frågor särskilt mycket. Siffran anger antal kommuner som angett frågan.**

Frågor	2010	2009	2008	2007	2006
Kunna erbjuda bostäder i attraktiva lägen	10	10	10	9	10
Tillgänglighet i offentlig miljö	8	9	8	8	9
Trygghetsskapande åtgärder	6	6	5	7	7
Öka inflyttningen	5	8	6	8	9
Tillgänglighet i bostäder och bostadsområden	4	7	6	5	6
Bostadsförsörjning för äldre/funktionshindrade	4	7	8	8	7
Förhållanden i utsatta områden	2	2	1	3	2
Segregation/integration av olika grupper i boendet	3	3	1	2	1
Brottsförebyggande åtgärder	3	4	5	7	7
Bostadsförsörjning för ungdomar/studenter	3	3	3	3	2
Skapa god närmiljö för barn	2	4	2	2	3
Åtgärder mot buller i boendemiljöer	1	4	3	4	3
Boendesituationen för flyktingar som fått uppehållstillstånd	1	5	2	iu	iu
Få igång byggandet av hyresrätter med rimliga hyror	1	4	5	6	4
Omvandling av lokaler eller institutioner till bostäder	0	3	3	5	3
Integrering av bostäder och verksamheter	0	3	2	2	2

Källa: Kommunernas svar i bostadsmarknadsenkäten 2006-2010.

## Praktiskt arbete med boendeplanering

I bostadsförsörjningslagen står angivet att kommunerna ska planera bostadsförsörjningen så att alla i kommunen kan leva i *goda bostäder*. Med goda bostäder innefattas inte bara bostäderna utan även boendemiljön. Det handlar i hög grad om insatser i de befintliga bostadsområdena men även om nyproduktion. Boendeplanering handlar om alla invånares behov av bostäder men att vissa grupper kan behöva uppmärksammas särskilt, som till exempel äldre, funktionshindrade eller ungdomar. För att kunna genomföra detta måste man ha kunskap om kommunens bostadsmarknad, d v s utbud och efterfrågan på bostäder. Grunden vid boendeplanering är att analysera om utbudet av bostäder stämmer med befolkningens behov och efterfrågan, både den nuvarande befolkningen och den framtida.

Stadsdelsförnyelsen som blivit klar under 2009 i stadsdelen Öster i Gävle kommun är ett bra exempel där satsning på både bostäderna och boendemiljön tillsammans skapat förnyelse och förbättrade förutsättningar för de boende i stadsdelen. Öster är ett av flera miljonprogramsområden i Gävle kommun som påbörjades i mitten av 1960-talet. Till skillnad från andra stadsdelar i kommunen som byggdes under samma period så byggdes det endast flerfamiljshus på Öster. Ett av de övergripande målen projektet haft är att Öster

ska uppfattas som ett attraktivt boendialternativ av såväl de som bor i området som av andra.<sup>28</sup>

Ett annat exempel är Sandvikens kommun som valt i sitt arbete med stadsdelsförnyelse att riva hus i vissa bestånd för att öppna upp och utöka grönområden och därmed förändra boendemiljön för de boende. Kommunen har även valt att tillmötesgå den efterfrågan som finns med ett centralt boende genom att bygga nya bostäder i området Kanalgränd<sup>29</sup>.

Olika kommuner har olika förutsättningar och arbetet med boendeplanering måste anpassas efter situationen i den enskilda kommunen. En kommun som Gävle har andra förutsättningar än mindre kommuner i länet. Gävle har även haft positiv befolkningsutveckling under en längre tid till skillnad mot exempelvis Söderhamns kommun som haft negativ befolkningsutveckling en längre tid. Även de ekonomiska förutsättningarna varierar mellan kommunerna.

## Vad bör riktlinjerna innehålla?

Riktlinjerna bör innehålla en redovisning av prognoser om utvecklingen på bostadsmarknaden och förväntat behov utifrån de befintliga bostäderna, befolkningen och hushållen. Även kommunernas förutsättningar i det regionala perspektivet och behovet av samråd med andra kommuner som berörs samt hur samordning sker med annan planering bör framgå i riktlinjerna. Nedan presenteras kortfattat olika frågeställningar som riktlinjerna bör resonera kring och analysera.

### Bostäder och bostadsbyggande

För att kunna planera för bostadsförsörjningen behövs först en kunskap om kommunens bostadsmarknad d v s utbud och efterfrågan på bostäder. Stämmer utbudet av bostäder med befolkningens behov och efterfrågan, dels den nuvarande och dels den framtida befolkningen.

Exempel på frågor som man bör få analysera kring kan vara:

- Hur många bostäder har kommunen idag?
- Hur är fördelning mellan egnahem, bostadsrätter, hyresrätter?
- Hur har bostadsbeståndet förändrats de senaste åren genom nybyggnation, ombyggnation, omvandling fritidshus till permanentbostad, rivningar etc.?
- Finns det tillräckligt med lägenheter?
- Finns det vakanta lägenheter? Utgör det ett problem?

### Nuvarande befolkning och befolkningsprognoser

För att kunna planera vilken typ av bostäder som behövs och efterfrågas behövs ett underlag om vilka som idag bor i kommunen och vilka som flyttar in respektive ut från kommunen. Hur ser ålderstrukturen ut och hur kommer den att förändras de närmaste åren? Kommer eventuella förändringar i befolkningen att påverka bostadsmarknaden? Hur i så fall?

Befolkningsprognoser är ett viktigt underlag som ger information vid t ex dimensionering av verksamheter som skola, barnomsorg och äldreomsorg. Befolkningsprognoser är en

---

<sup>28</sup> Webbsidan gavlegardarna.se

<sup>29</sup> Webbsidan sandvikenhus.se

viktig del även när det gäller att skatta behovet av bostäder. Olika åldergrupper ställer olika krav på boendet och därför är det viktigt att veta inom vilka åldersgrupper som befolkningen kommer att öka de närmsta åren.

### **Hushållen**

Hur hushållen är sammansatta i en kommun utgör den sista viktiga delen vid boendeplanering. Vilken typ av bostäder som behövs är i stor utsträckning beroende av hushållstyp. Är det ungdomar eller äldre enpersonshushåll som kommer att öka? Är det barnfamiljer som kommer att öka? Detta påverkar vilken typ av bostäder som kommer att efterfrågas och bör utgöra ett underlag för att planera och bygga nya bostäder.

Det är inte bara befolkningen storlek och åldersammansättning som är viktiga faktorer och påverkar hushållens sammansättning utan även kulturella mönster för boende och familjebildning. Även de ekonomiska möjligheterna ett hushåll har styr möjligheten att tillgodose önsknings och behov.

### **Samverkan och samordning med annan planering**

Boendefrågorna berör många av kommunens olika förvaltningar och därför är en viktig del i arbetet med boendeplanering samverkan. Samverkan över förvaltningsgränserna och diskussion mellan fastighetsägare, tänkbara byggherrar och andra aktörer på bostadsmarknaden är viktigt för att komma fram till en gemensam uppfattning om vilka utmaningar och problem kommunen står inför. Detta som en grund inför det fortsatta arbetet med riktlinjerna och formuleringen av mål. Boendeplanering bör således samordnas med annan planering i kommunen som exempelvis översiktsplaner.

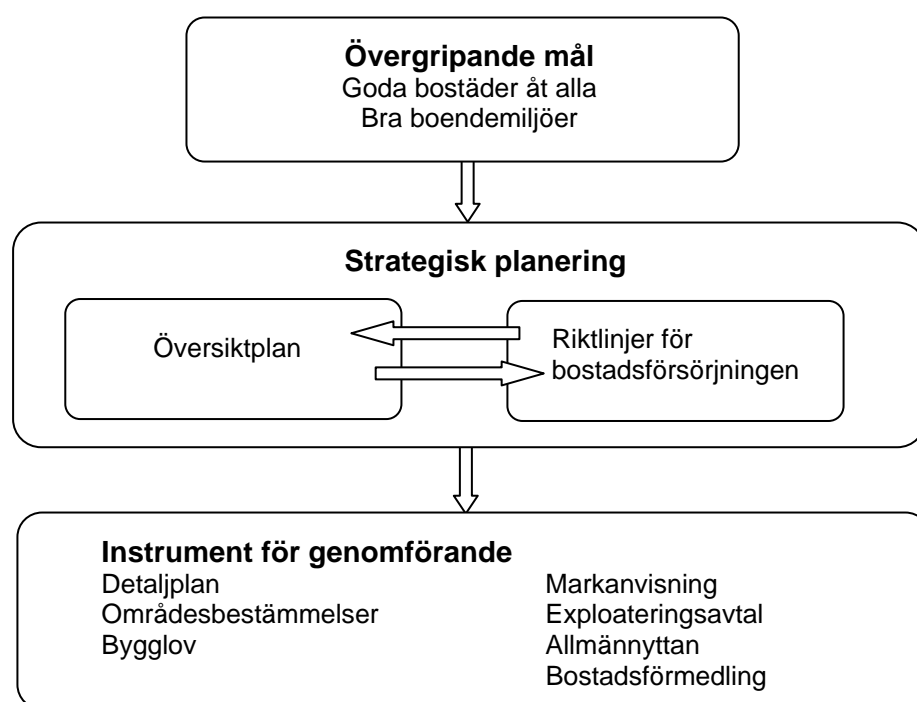
Även samverkan med andra kommuner som berörs av planeringen för bostadsförsörjningen är viktig. Behovet av samråd med andra kommuner bör framgå av riktlinjerna.

## Kommunernas verktyg

Kommunerna har flera verktyg för att genomföra innehållet i riktlinjerna för bostadsförsörjningen. Verktyg som kommunalt markinnehav i kombination med aktiv markpolitik, marköverlåtelse- och exploateringsavtal, allmännyttiga bostadsföretag och samarbetsavtal med fastighetsavtal med fastighetsägare om fördelning av hyresrätt kan framför allt nämnas. I figur 3 illustreras kopplingen mellan boendeplanering och kommunens översiktsplanering.

I analysen har vi valt att utveckla resonemanget kring kommunens strategiska planering där översiktsplan och riktlinjer för bostadsförsörjningen utgör viktiga utgångspunkter.

Figur 3. Boendeplanering och kopplingen till kommunens översiktliga fysiska planering



Källa: Boendeplanering – en strategisk fråga för kommunen, Boverket 2006.

## Översiktsplanering

Kommunens viktigaste instrument när det gäller att förbereda och genomföra kommunens bostadspolitiska intentioner är den kommunala översiktliga planeringen (ÖP).

Boendeplanering är ett instrument för att ta fram en precisering av dessa intentioner. Både översiktsplan och boendeplanering kan utgöra olika infallsvinklar i en sammanhållen strategisk planering och behövs för att nå bostadspolitiska mål.

Genom kommunens översiktsplan skapas förutsättningarna för att leva upp till mål och riktlinjer som anges i olika program eller strategier som till exempel riktlinjer för bostadsförsörjningen. Översiktsplanen kan samtidigt även ange vissa grundläggande utgångspunkter för sådana program. Både översiktsplan och boendeplanering måste



samordnas och i praktiken kan de vara helt integrerade. Det finns dock en risk att boendefrågorna inte kommer fram tillräckligt tydligt i en översiktsplan och att man missar att grunda planeringen på analyser av bostadsbehovet och på bostadspolitiska mål och ambitioner vid en alltför stark integrering.

Enligt plan- och bygglagens (PBL) fjärde kapitel ska kommunens översiktsplan aktualitetsprövas varje mandatperiod. I Gävleborgs län är det endast två kommuner som har en aktuell kommuntäckande översiktsplan nuvarande mandatperiod och därmed uppfyller kravet enligt PBL. Många kommuner i länet har däremot påbörjat arbetet med att ta fram en ny kommuntäckande översiktsplan. Sju av länets tio kommuner har idag en kommuntäckande översiktsplan antagen på 1990-talet. Hudiksvalls kommun antog en kommuntäckande översiktsplan år 2008, Nordanstig år 2004 och Söderhamns kommun år 2006. Kommunerna har även ett antal antagna fördjupade översiktsplaner under perioden.

En kommuns översiktsplan och riktlinjer för bostadsförsörjningen ska stämma överens med varandra. De flesta kommuner presenterar sina riktlinjer för bostadsförsörjningen i särskilda program. Vissa kommuner hänvisar även till översiktsplanen men detta är framför allt kommuner utan antagna riktlinjer.

Det är ingen nackdel att riktlinjerna återfinns kommunens översiktliga plan men med fördel kan de bostadspolitiska intentionerna presenteras i ett särskilt program. Det är dock viktigt att, om man hänvisar till översiktsplanen, att planen är aktualitetsprövade. Ett bra exempel är Hofors kommun som i sin kommuntäckande översiktsplan, som idag är i utställningsskedet, sammanfogat riktlinjerna för bostadsförsörjningen som en del i översiktsplanen. Kommunen har även ett separat bostadsförsörjningsprogram som antogs av kommunfullmäktigt år 2008.

## **Samordning**

Kommunerna Ljusdal, Nordanstig och Ockelbo anger i 2010 års bostadsmarknadsenkät (BME) att de inte har något regelbundet samarbete mellan förvaltningar i bostadsförsörjningsfrågor. Övriga kommuner i länet anger att det finns regelbundna samarbeten och mest vanligt är att samarbetet sker mellan handläggande tjänstemän från flera förvaltningar. Hofors kommun har angett att de samarbetar genom fullmäktigeberedning i denna fråga. Allmännyttan har i många av kommunerna ett bra samarbete med andra förvaltningar inom kommunen som exempelvis socialförvaltningen.

Att bostadsförsörjningsfrågorna ska samordnas inom kommunen är en självklarhet. Samtliga kommuner borde ha ett regelbundet samarbete kring dessa frågor för att ha en gemensam utgångspunkt för vilka utmaningar man står inför och hur de ska kunna lösas.

Att kommuner samråder med varandra i arbetet med boendeplanering sker i väldigt liten utsträckning i länet. Endast Gävle kommun har i 2010 års enkät angivit att de har samråd med angränsande kommuner i sin boendeplanering. Gävle kommun har dock inga antagna riktlinjer för bostadsförsörjningen så samråd antas ske i andra planeringsprocesser än just inom arbetet med att anta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Även tidigare års enkäter visar att kommunerna i länet i liten utsträckning samråder med andra närliggande kommuner.

Det finns samarbeten över kommungränserna inom olika områden som exempelvis samarbetet kring Gästrike Vatten eller samråd med grannkommuner i översiktsplanearbetet. Även samarbete mellan allmännyttiga fastighetsbolagen förekommer och då framför allt genom Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO. Kommunerna i Gästrikland har även ett samarbete med närliggande kommunen Älvkarleby.

Kommunerna i länet behöver bli bättre på att samråda med varandra i arbetet kring boendeplanering. Med tanke på att arbetsmarknadsregionerna förändras med en rörligare arbetsmarknad, att fler och fler pendlar till arbete på annan ort behöver arbetet med boendeplanering mellan kommuner utvecklas mer. Arbetsplatsens placering har inte längre samma avgörande roll som tidigare utan idag är val av bostadsort mer avgörande. Kommunerna kan även i större utsträckning dra lärdom av varandras praktiska arbete med boendeplanering och få idéer och tips med hur man kan gå tillväga.

# Länsstyrelsens roll

Länsstyrelsen ska enligt bostadsförsörjningslagen lämna kommunerna råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.

## Ur bostadsförsörjningslagen 2000:1383

2§ Länsstyrelsen skall lämna kommunerna råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.

Länsstyrelsens arbete med att distribuera bostadsmarknadsenkäten till kommunerna samt att kvalitetssäkra kommunernas svar utgör en viktig del i arbetet med att kartlägga bostadsmarknaden i länet. Den sammanställning som länsstyrelsen gör av årets enkät sätter kommunerna i ett regionalt perspektiv. De genomförda kommunbesöken i samband med enkäten gör det möjligt att diskutera innehållet i enkäten samt verka för och påminna kommunerna om deras ansvar enligt bostadsförsörjningslagen. 2010 har länsstyrelsen besökt samtliga kommuner i länet.

Årets bostadsmarknadsanalys med fördjupning inom boendeplanering är en del i länsstyrelsens roll att lämna kommunerna råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.

Länsstyrelsen har under de senaste åren anordnat samhällsplanerardagar för tjänstemän och politiker som arbetar med planfrågor i kommunerna. Syftet med satsningen är att informera kommunerna om aktuella frågor inom samhällsplaneringen. Samhällsplanerardagarna har haft olika teman såsom vindkraft, buller etc. 2009 års samhällsplanerardag hade temat Plan- och Bygglagen och nästan alla kommuner fanns representerade. Länsstyrelsen har för avsikt att anordna en samhällsplanerardag även under 2010.

Länsstyrelsen samarbetar med kommunerna kring detaljplaneläggning och programarbete. Övergripande samråd sker dels på länsstyrelsens initiativ och dels på kommunernas. Hur ofta samråd sker beror i stor utsträckning på exploateringstrycket i kommunen. Målsättningen är att länsstyrelsens synpunkter ska framhållas i ett tidigt skede i planprocessen. Tidiga samrådsmöten mellan kommun och länsstyrelsen samt länsstyrelsens tidiga granskningsyttrande är viktiga redskap.

En viktig del i arbetet med att ge kommunerna råd, information och underlag för deras planering är länsstyrelsens yttrande i översiktsplaner och detaljplaner. Länsstyrelsen lämnar alltid yttrande över kommunernas översiktplaner och där utgör bostadsförsörjningen en del av det. Översiktsplanen bör även innehålla en beskrivning av förväntad befolkningsutveckling utifrån ålderskategorier. En sådan beskrivning är ofta en förutsättning för en analys av förväntat behov av bostäder för olika grupper.

Länsstyrelsen har sett ett behov av att utveckla sin roll med att ta ett mer regionalt grepp med arbetet kring planering och boende. Länsstyrelsen Gävleborg driver därför under 2010 projektet ”Regionala bilder och översiktplanering – strategiska underlag för ett hållbart samhällsbyggande”, tillsammans med Örebro och Västmanlands län, som en del i Boverkets PBL-kompetenssatsning. Syftet med projektet är att söka ny kunskap kring hur de regionala aspekterna och strategiska frågorna kan få ökat genomslag i översiktsplanerna genom att tillhandahålla rätt underlag. Syftet med projektet är också att skapa nätverk för att fortsatt kunna arbeta med ändamålsenliga regionala planeringsunderlag. I detta sammanhang är det av stort intresse vilka underlag som kommunerna behöver ur ett bostadsförsörjningsperspektiv.

I det regionala utvecklingsprogrammet (RUP) för Gävleborg 2009-2013 återfinns åtgärdsstrategi 6: Ledarskap för samarbete. Region Gävleborg har inom detta område tagit fram ett flertal fördjupningsteman. Fördjupningsteman är sådana områden som under processen i framtagande av RUP bedömts som viktiga att ytterligare belysa. Ett sådant fördjupningstema är Boendet som attraktionsfaktor. För att möjliggöra för kvarboende, inflyttning till regionen och företagsetableringar, är att erbjuda attraktiva lokaliseringar för både boende och företag. Visionerna om den framtida utvecklingen måste följas upp i den fysiska planeringen. Med sitt geografiska läge och attraktiva natur- och kulturmiljöer har Gävleborg goda chanser att erbjuda bostadsmiljöer i attraktiva lägen. Boendet som attraktionsfaktor ska utredas vidare i fördjupningstemat. Ansvarig för detta är Region Gävleborg i samverkan med länets kommunala planerare och länsstyrelsen.

# Källförteckning

Underlag till denna rapport är hämtat ur;

## Rapporter

**Boendeplanering i praktiken – en vägledning till statistiken**, Boverket, 2005.

**Boendeplanering – en strategisk fråga för kommunen**, Boverket, 2006.

**Bostads yttre värden**, Länsstyrelsen i Skåne län, 2008.

**Bostadsmarknaden 2010-2011**. Med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2010, Boverket 2010.

**Finanskrisen och bostadsmarknaden i Norden** – Dokumentation från Nordiskt bostadsmöte 2009. Boverket 2009.

**Länsplan för regional transportinfrastruktur 2010-2021**, Region Gävleborg 2010.

**Regional systemanalys**, Region Gävleborg 2008.

## Webbsidor

Arbetsförmedlingens webbplats, [www.arbetsformedlingen.se](http://www.arbetsformedlingen.se)

Boverkets webbplats, [www.boverket.se](http://www.boverket.se)

Dagens nyheter webbplats, [www.dn.se](http://www.dn.se)

Gavlegårdarnas webbplats, [www.gavlegardarna.se](http://www.gavlegardarna.se)

Regionfaktas webbplats, [www.regionfakta.com](http://www.regionfakta.com)

Statistiska centralbyråns webbplats, [www.scb.se](http://www.scb.se)

Sandvikenhus webbplats, [www.sandvikenhus.se](http://www.sandvikenhus.se)

## Övrigt

Bostadspolitiska riktlinjer samt Pilotprojekt nya bostäder till lägre kostnader, Bollnäs kommun.

Bostadsförsörjningsprogram 2009-2011, Hofors kommun.

Bostadspolitiskt program för Ljusdals kommun 2005-2009, Ljusdals kommun.

Bostadsförsörjningsprogram för Ockelbo kommun 2006-2026, Ockelbo kommun.

Bostadsstrategisk strategi 2008-2015, Ovanåkers kommun.

Boverkets indikatorer mars 2009 och mars 2010.

Boverkets regleringsbrev 2010.

Handlingsprogram för nya bostäder 2009, Söderhamns kommun.

Informationsbrev från Samordningskansliet

Inriktningsprogram för bostadsförsörjningen, Gävle kommun.

Kommunernas svar i bostadsmarknadsenkäten.

Program för bostadsförsörjning 2008-2012, Hudiksvalls kommun.





## Länsstyrelsens rapporter 2010

- 2010:1 Skogsmiljöer och arter i den utvidgade Hamra nationalpark – inventeringsrapport
- 2010:2 Kvinnors och mäns företagande i Gävleborgs län 2010 – statistisk rapport
- 2010:3 När fisken sina reproduktionsområden i Gävleborgs kustmynnande vattendrag?
- 2010:4 Framtida Hamra nationalpark ett sökande efter mänskliga spår i utmarken
- 2010:5 Förebyggande arbete inom området ANDT – Alkohol, Narkotika, Dopning och Tobak i Gävleborgs län 2009
- 2010:6 Inventering av liten aspgelélav i lövrika skogar i norra hälsingland 2009
- 2010:7 Förorenade områden i Gävleborgs län – Inventering av branschen, tillverkning av trä tjära
- 2010:8 Fiskyngel i Långvind och Harkskär sommaren 2009
- 2010:9 Levande fåbodar i Gävleborg - en uppföljning av miljömålet om fåbodbete
- 2010:10 Vad har vi gjort – vad händer sedan? Slutrapport Kvinnors företagande Gävleborg
- 2010:11 Trendövervakning av kvicksilver, kadmium och cesium-137 i abborre i Gosjön, Redsjösjön och Tansen i Gävleborgs län
- 2010:12 Regional analys av bostadsmarknaden i Gävleborgs län 2010 – boendeplanering

Länsstyrelsen Gävleborg  
Tryck: Arkitektkopia i Gävle  
Rapportnr: 2010:12  
ISSN: 0284-5954  
Upplaga: 100 ex



Länsstyrelsen  
Gävleborg