

# Nyckeln till bostadsförsörjningen

En modell för att främja strategisk planering vid framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet

Examensarbete inom kandidatprogrammet Affärsutveckling och entreprenörskap inom samhällsbyggnadsteknik

Ida Abrahamsson  
Sophia Solberg

INSTITUTIONEN FÖR ARKITEKTUR OCH SAMHÄLLSBYGGNADSTEKNIK



EXAMENSARBETE ACEX20-21

## Nyckeln till Bostadsförsörjningen

En modell för att främja en strategisk planering vid framtagandet av  
bostadsförsörjningsprogrammet

*Examensarbete inom kandidatprogrammet*

*Affärsutveckling och entreprenörskap inom samhällsbyggnadsteknik*

IDA ABRAHAMSSON

SOPHIA SOLBERG

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik

Avdelningen för byggnadsdesign

CHALMERS TEKNISKA HÖGSKOLA

Göteborg, 2021

Nyckeln till bostadsförsörjningen

En modell för att främja en strategisk planering vid framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet

*Examensarbete inom kandidatprogrammet*

*Affärsutveckling och entreprenörskap inom samhällsbyggnadsteknik*

IDA ABRAHAMSSON

SOPHIA SOLBERG

© IDA ABRAHAMSSON & SOPHIA SOLBERG, 2021

Examensarbete ACEX20

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik  
Chalmers tekniska högskola 2021

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik

Avdelningen för Byggnadsdesign

Chalmers tekniska högskola

412 96 Göteborg

Telefon: 031-772 10 00

Omslag:

Omslagsbilden visar en modell för att främja en strategisk planering vid framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet.

*Omslagsbild utformad av egen författare.*

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik  
Göteborg 2021

Nyckeln till bostadsförsörjningen

En modell för att främja en strategisk planering vid framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet

*Examensarbete inom kandidatprogrammet*

*Affärsutveckling och entreprenörskap inom samhällsbyggnadsteknik*

IDA ABRAHAMSSON

SOPHIA SOLBERG

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik

Avdelningen för Byggnadsdesign

Chalmers tekniska högskola

## **SAMMANFATTNING**

Debatten om Sveriges bostadsmarknad är idag mer aktuellt än någonsin. I kombination med att Sveriges befolkning växer, ökar även behovet av goda boendemiljöer och sätter därmed en högre press på bostadsmarknaden. Bostadsförsörjning handlar om att förvalta och utveckla bostadsbeståndet i kommunen. Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, SFS 2000:1383, ska Sveriges kommuner bära ansvaret för planeringen och försörjningen av bostäder för sina invånare. Däremot är det endast ett fåtal kommuner som lever upp till lagens krav. Syftet med examensarbetet är att undersöka processen för bostadsförsörjningen i Sverige och därefter ta fram en modell baserat på nyckelfaktorer, för att främja en strategisk planering av de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen.

Sveriges befolkning växer och behovet av goda boendemiljöer ökar. Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar SFS 2000:1383, ska Sveriges kommuner bära ansvaret för planeringen och försörjningen av bostäder för sina invånare. Däremot är det endast ett fåtal kommuner som lever upp till lagens krav. Syftet med examensarbetet är att undersöka processen för bostadsförsörjningen i Sverige och därefter ta fram en modell baserat på nyckelfaktorer, för att främja en strategisk planering av de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen.

Metoden för examensarbetet har varit en kvalitativ undersökning, där resultatet har vävts samman med en kunskapsöversikt och mynnat ut till en modell. Empirin bygger på en flerfallsstudie med komparativa inslag av våra tre primärkommuner: Halmstad, Vänersborg och Härryda. Vidare har resultatet analyserats och slutsatser dragits.

Studiens empiriska resultat visar att processen för framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet skiljer sig åt bland kommunerna. Skiljaktigheterna bottnar i bristfälligt internt samspel, en dominerande politisk agenda samt ofullständiga metoder. Vidare består resultat av en modell där vi har identifierat fyra nyckelfaktorer för att främja en strategisk planering av den kommunala bostadsförsörjningen. Nyckelfaktorerna är: bostadspolitik, metod och underlag, kommunernas interna samspel och resurser samt samverkan på kommunal, regional och nationell nivå.

Genom studien har vi lokaliserat utmaningar i processen vid framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet, där problemen grundar sig i hur riktlinjerna realiserar och följs upp. Vi kan därav bekräfta att dagens arbetssätt för bostadsförsörjning inte är tillräcklig för att säkerställa lämpliga bostäder för alla.

Vi ser stor potential för kommuner att utveckla sitt strategiska arbetssätt vid framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet. Genom vår modell hoppas vi inspirera till ett mer adekvat bostadsförsörjningsprogram bland Sveriges kommuner.

Nyckelord: Process, bostadsförsörjning, strategisk planering, nyckelfaktorer, bostadspolitik, kommunalt bostadsförsörjningsprogram.

The key to housing supply

A model for improved strategic planning of the housing supply programme

*Degree Project in the Bachelor's Programme*

*Business Development and Entrepreneurship in building technology*

IDA ABRAHAMSSON

SOPHIA SOLBERG

Department of Architecture and Civil Engineering

Building Design

Chalmers University of Technology

## **ABSTRACT**

The discussion about the housing market in Sweden has never been more relevant. The population in Sweden is growing and the need for a good living environment is increasing. According to the law, *SFS 2000:1383 om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*, the municipalities in Sweden shall be responsible for the housing supply for all citizens. However, only a few municipalities meet the requirements of the law. The objective of the degree project is to examine the process of housing supply in Sweden and thereafter develop a model based on key factors for an improved strategic planning of the municipal housing supply programme.

The study has been conducted through a qualitative method, where the results have been combined with a theoretical frame of reference, resulting in a model. The empirical study is based on a multiple-case study including comparative elements. The study is focusing on three primary municipalities: Halmstad, Vänersborg, and Härryda. Additionally, the result has been analyzed and conclusions have been drawn.

The empirical study shows that the process for developing the housing supply programme differs among the municipalities. The differences are rooted in a lack of internal communication, a dominant political agenda, and incomplete methods. Furthermore, in the resulting model we have identified four key factors for improved strategic planning of the municipal housing supply. The key factors are: housing policy, method and basis, the municipalities' internal communication and resources, and collaboration at a municipal, regional and national level.

Throughout the study, we have located some of the challenges in the process of developing the housing supply programme, where the problem is primarily based on the implementation of the guidelines. In this manner, we can confirm that the current process for the housing supply is not sufficient enough to ensure suitable housing for everyone.

We see great potential for municipalities to develop their strategic approach in the development of the housing supply programme. Through our model, we hope to inspire to a more accurate housing supply programme among the municipalities in Sweden.

Keywords: Process, housing supply, strategic planning, key factors, municipal housing supply programme.

# Innehåll

1.	INLEDNING	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Syfte och frågeställningar	2
1.3	Problemformulering	2
1.4	Avgränsning	2
2.	KUNSKAPSÖVERSIKT	3
2.1	Kommunal organisation	3
2.2	Aktiv markpolitik	3
2.3	Befolkningsprognos och underskott av bostäder	4
2.4	Process för bostadsförsörjningen	4
2.5	Bostadsförsörjningsprogrammets riktlinjer	6
2.6	Efterfrågan och behov - ekonomisk teori	7
2.7	SOU - Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar	9
3.	METOD	10
3.1	Undersökningsstrategi	10
3.2	Undersökningsdesign	11
3.3	Undersökningsmetod	11
3.4	Urval av respondenter	11
3.5	Metoddiskussion	12
4.	STUDIENS TRE PRIMÄRKOMMUNER	13
4.1	Halmstads kommun	13
4.2	Vänersborgs kommun	14
4.3	Härryda kommun	14
4.4	Jämförelse av primärkommunerna	16
4.5	Bostadsförsörjningsprogrammen	16
4.5.1	Halmstads bostadsförsörjningsprogram	16
4.5.2	Vänersborgs bostadsförsörjningsprogram	16
4.5.3	Härrydas bostadsförsörjningsprogram	16
5.	RESULTAT	17
5.1	Processen	18
5.2	Mål och visioner	20

5.3 Utmaningar	21
5.4 Översiktsplan som underlag	23
5.5 Befolkningsprognos som underlag	24
5.6 Lärdomar och utvecklingsmöjligheter	25
6. FÖRSLAG TILL MODELL	27
6.1 Bostadspolitik	28
6.2 Metod och underlag	29
6.3 Kommunernas interna samspel och resurser	30
6.4 Samverkan på kommunal, regional och nationell nivå	31
7. ANALYS	32
7.1 Kommunal bostadspolitik	32
7.2 Metod och underlag	33
7.3 Kommunernas interna samspel och resurser	34
7.4 Samverkan på kommunal, regional och nationell nivå	36
8. DISKUSSION	37
9. SLUTSATS	38
10. REKOMMENDATIONER FÖR VIDARE FORSKNING	39
11. REFERENSER	40
BILAGOR	43
Bilaga 1	43

## Förord

Examensarbetet har tagits fram för institutionen för Arkitektur och Samhällsbyggnadsteknik vid Chalmers Tekniska Högskola. Arbetet omfattar 15 högskolepoäng och har genomförts på halvfart under 20 veckor, vårterminen 2021. Arbetet är ett avslutande moment för en Teknologie kandidatexamen från programmet Affärsutveckling och Entreprenörskap inom Samhällsbyggnadsteknik.

Vi vill rikta ett varmt tack till vår handledare Boris Damljanovic på fastighetskonsultbolaget Svefa, som med sin kompetens inom området har bidragit med många intressanta infallsvinklar och stöttning under arbetets gång.

Vi vill även tacka vår handledare och examinator Nina Ryd, för det stöd och den trygghet vi fått under arbetets gång. Nina har med en lång erfarenhet i branschen givit oss värdefull och professionell vägledning under arbetets gång.

Slutligen vill vi även rikta ett tack till våra medverkande kommuner och respondenter: Karl Falck, Fortesa Uka Bytyqi, Zeljko Skakic, Sven Olof Nilsson, Morten Sörö, Frida Guntell, Lars Rudström, Louise Edgren och Linda Hansson som bidragit till en djupare förståelse för området och delat med sig av sina erfarenheter.

Göteborg juni 2021  
Ida Abrahamsson och Sophia Solberg

# Begreppsförklaring

**Bostadsförsörjningsprogram** - Är ett kommunalt program som innehåller planering för genomförandet av den kommunala bostadsförsörjningen (Boverket, 2020j). Syftet med bostadsförsörjningsprogrammet är att skapa förutsättningar så att alla i kommunen kan leva i goda bostäder.

**Boverket** - Är regeringens expertmyndighet kring frågor som rör bland annat utvecklingen på bostadsmarknaden. De utredningar som Boverket gör kan ge tidiga prognoser över hur tillgång och efterfrågan på bostäder utvecklas i Sverige. Utredningar görs genom exempelvis bostadsmarknadsenkäten, hushållens boendeekonomi, indikatorer med byggprognos samt beräknat bostadsbehov (Boverket, 2021b).

**Kommunal service** - De förvaltningar som ansvarar för samhällsservicen i kommunen, exempelvis skola, vård och omsorg (Sveriges Kommuner och Regioner, 2021c). De berörda förvaltningarna är ofta delaktiga i planeringen av bostadsförsörjningsprogrammet.

**Kommunala verktyg** - Dessa instrument är b.la: kommunal översikts-och detaljplanering, en aktiv markpolitik, kommunala bostadsbolaget, kommunala bostadsförmedlingar samt kommunala hyresgarantier (Boverket, 2020e).

**Socioekonomiska grupper** - I arbetet utgår vi från Statistiska centralbyråns tolkning av socioekonomiska grupper, vilka baseras på följande faktorer: utbildningsnivå, inkomst eller yrke (Statistiska centralbyrån, u.å.).



# 1. Inledning

I följande kapitel ges en bakgrund för examensarbetet samt en redovisning av syfte, problemformulering och avgränsning.

## 1.1 Bakgrund

Debatten om Sveriges bostadsmarknad är idag mer aktuell än någonsin. Sveriges befolkning växer och behovet av goda boendemiljöer ökar, vilket sätter en högre press på marknaden. Bostadsförsörjning handlar om att förvalta och utveckla bostadsbeståndet i kommunen och är grundläggande för den bostadsmarknad som vi har idag. Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, SFS 2000:1383, ska Sveriges kommuner bära ansvaret för planeringen och försörjningen av bostäder för sina invånare. Staten har i sin tur ansvar för ändamålsenliga lagar och regler samt att säkerställa möjligheter för finansiering av bostadsbyggande och ombyggnad (Boverket, 2020c). Bostadsförsörjning ger förutsättningar för både tillväxt och välfärd i en kommun. Sveriges kommuner behöver därför upprätta riktlinjer, där syftet är att säkerställa och skapa förutsättningar för en god bostadsförsörjning åt sina medborgare (Boverket, 2020f). Enligt en rapport av Länsstyrelsen i Skåne (2018) poängterar man vikten av att leva upp till sina riktlinjer då det är ett viktigt instrument för att möta eventuell bostadsbrist. Däremot är det endast ett fåtal av kommunernas riktlinjer som lever upp till lagens krav, där det bland annat finns en avsaknad av analyser på särskilda gruppers behov och kommunens befintliga bostadsbestånd (Länsstyrelsen Skåne, 2018). En utredning gjord av Sveriges Offentliga Utredningar, SOU (2018:35), visar att ingen kommun i Sverige gör någon skillnad mellan behov och efterfrågan. Utredningen menar att det kan bero på en rad orsaker: bristfälliga statistiska underlag, otillräckligt metodstöd för att göra den typ av bedömning och icke uppskattade politiska inspel.

Kommuner har, som slutgiltig planeringsmyndighet i Sverige, ett planmonopol och besitter en nyckelroll för Sveriges stadsutveckling. Bostadsförsörjningen i Sverige är därför beroende av att kommunen gör korrekta bedömningar och analyser av medborgarnas behov och efterfrågan, för att tillgodose försörjningen av bostäder. Boverket (2020a) gör varje år en undersökning genom en bostadsmarknadsenkät för att få en lägesbild av bostadsutbudet i Sverige. I fjol nämner 212 av de svarande 286 kommuner att de har ett underskott på bostäder (Boverket, 2020a). I vår studie görs en djupare undersökning av tre kommuner med avseende på deras arbete vid framtagande av bostadsförsörjningsprogrammet. De utvalda kommunerna är Halmstad, Härryda och Vänersborg. Samtliga kommuner har i Boverkets (2020a) bostadsmarknadsenkät angivit att de har ett underskott av bostäder. Vidare resulterar studien i en strategisk modell baserat på framtagna nyckelfaktorer för att främja kommunernas arbete med bostadsförsörjning.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med examensarbetet är att undersöka processen för bostadsförsörjningen i Sverige och därefter ta fram en modell baserat på nyckelfaktorer, för att främja en strategisk planering av de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen.

Våra frågeställningar är:

- Hur ser processen ut för framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet?
- Vilka nyckelfaktorer främjar en strategisk planering av kommunal bostadsförsörjning?

## 1.3 Problemformulering

År 2000 fastslog regeringen en lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, där varje kommun ska använda riktlinjer vid planering av bostadsförsörjningen (SFS, 2000:1383). Enligt Boverket (2020d) har fler kommuner idag antagit riktlinjer och anser att det är ett viktigt underlag för bostadsförsörjningsprogrammet. Däremot menar Länsstyrelsen Skåne (2018) i en rapport att endast ett fåtal kommuner lever upp till lagens krav. I rapporten undersöks även genomförbarheten i riktlinjerna och Länsstyrelsen (2018) menar att problematiken ligger i hur de realiserats och följs upp. Rapporten belyser att bostadsförsörjningsprogrammen saknar en samlad bedömning av skillnaden mellan behov och efterfrågan. Vidare har även en utredning gjorts av Statens offentliga utredningar (SOU 2018:35), om kommuners bostadsförsörjningsansvar. Utredningen visar att kommunernas arbetssätt brister och föreslår ett helt nytt arbetssätt för ett gemensamt statligt och kommunalt bostadsförsörjningsansvar och därmed föreslås en ny bostadsförsörjningslag.

## 1.4 Avgränsning

Vårt examensarbete har avgränsats till att undersöka arbetsprocessen av bostadsförsörjningsprogrammet i tre kommuner i Sverige: Halmstad, Härryda och Vänersborg. Med anledning av Covid-19 har samtliga nio intervjuer genomförts digitalt via Teams.

## 2. Kunskapsöversikt

I Kunskapsöversikten presenteras kunskap och teorier som legat till grund för examensarbetet. Avsnittet syftar till att öka förståelsen kring begrepp och teorier som ingår i rapporten.

### 2.1 Kommunal organisation

Det är indirekt medborgarna i varje kommun som bestämmer hur kommunen ska styras genom framröstade politiker. En medborgare har därmed möjlighet att påverka och kontrollera hur väl kommuner utför sitt uppdrag (Sveriges Kommuner och Landsting, 2021). I varje kommun är det kommunfullmäktige som är det högst beslutande organet. Dit väljs representanter ut av medborgarna vart fjärde år, parallellt med valet till Sveriges riksdag. Kommunfullmäktige ska representera folket i kommunen och fattar beslut om kommunens viktigaste frågor, vilka enligt Sveriges Kommuner och Regioner (2021b) är bland annat: Beslut om kommunens inriktning, budget, skattesats och avgifter för kommunal service samt den kommunala förvaltningens organisation och verksamhetsformer. Vidare utser kommunfullmäktige en kommunstyrelse som ansvarar för att leda och samordna allt arbete inom kommunen samt ansvara för att det går i linje med kommunens ekonomi. Varje kommun består organisatoriskt sätt av olika nämnder, där kommunen själv beslutar om antalet nämnder och vad deras ändamål. Det är Kommunfullmäktige som sedan väljer ut vilka ledarmöten som ska tillhöra respektive nämnd (Sveriges Kommuner och Regioner, 2021b). Nämnden ansvarar för den löpande verksamheten i kommunen och förbereder även diverse frågor som ska beslutas av fullmäktige. Därefter ser nämnden till att det beslut som fullmäktige fattar genomförs i praktiken. Det är däremot inte nämnden som i praktiken sköter genomförandet, utan det sker med hjälp av tjänstemän. Vanligt förekommande är att kommunen har olika förvaltningar som bereder respektive nämnd, dit tjänstemännen tillhör. Trots det så har de förtroendevalda alltid det yttersta ansvaret i kommunen (Sveriges Kommuner och Regioner, 2021b).

### 2.2 Aktiv markpolitik

Ur rapporten skriven av Shahab et. al (2020) undersöker författarna vilka markpolitiska strategier kommuner i Europa använder i bostadsutvecklingen. De menar att det inte alltid handlar om antalet hus som ska byggas, utan även husens fördelning och kvalitet påverkar efterfrågan på bostäder. I en rapport av Sveriges Kommuner och Landsting (2016) har man undersökt markpolitiken i ett antal kommuner i Sverige. De menar att begreppet aktiv markpolitik har gått från att innefatta transparenta markköp och markförsäljningar till att också betyda bland annat samverkan, strategisk planläggning, ekonomisk långsiktighet, tydliga politiska målbilder. Med en aktiv markpolitik kan kommunen främja bostadsbyggandet och en hållbar stadsutveckling.

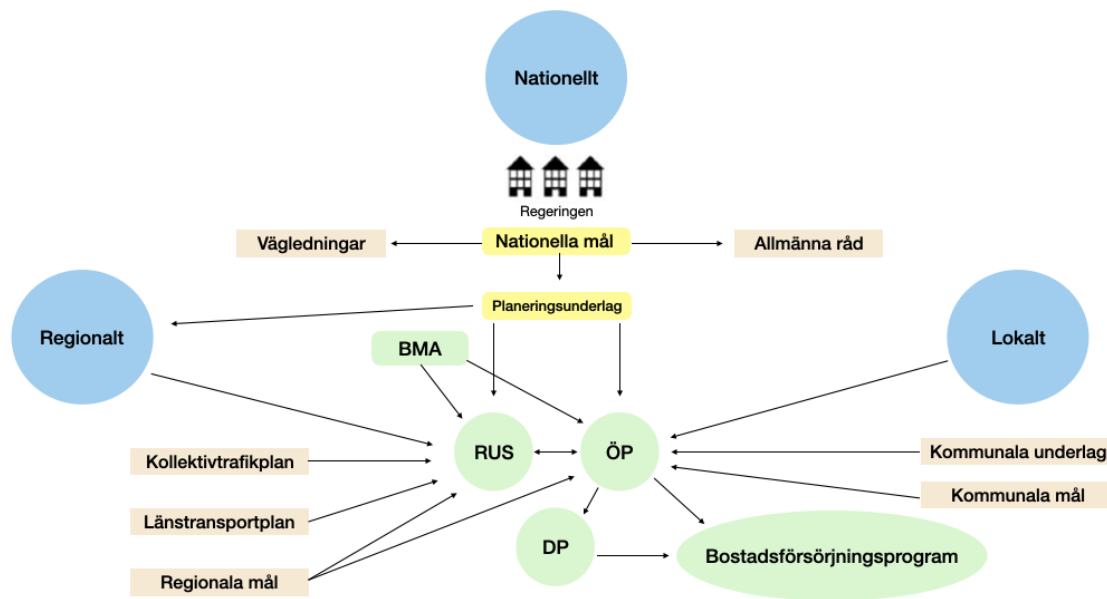
## 2.3 Befolkningsprognos och underskott av bostäder

En prognos av befolkningsutveckling är avgörande för kommunens planering, bland annat gällande: bostäder, skolor, barnomsorg och äldreomsorg. Beräkningen för behovet av bostäder görs genom befolkningsprognoser. Enligt Statistiska centralbyrån (2021) tar man bland annat hänsyn till kommunens födelsenetto samt in- och utflyttningsnetto vid framtagandet av befolkningsprognoser. Träffsäkerheten i en prognos beror på rörligheten i området, därav bättre träffsäkerhet i en kommun med liten in- och utflyttning. Befolkningsprognoser är dock alltid förenade med osäkerhet. De ska betraktas som scenarier baserade på förutsägelser om framtiden. Vidare menar Statistiska Centralbyrån, SCB (2021) att det ska finnas en person i varje kommun som är ansvarig för statistiken gentemot SCB och har en överblick över de statistiska underlagen i kommunen. Hur kommunen sedan översätter befolkningsprognosen till bostadsbehovet kan se olika ut i olika kommuner menar Boverket (2020g). En del kommuner utgår endast utifrån demografiska förändringsfaktorer, medan andra även inkluderar planerade bostadsprojekt i tillväxtprognosen. Det finns helt klart ett samband mellan dessa menar Boverket, ökat bostadsbyggande kan möjliggöra ökad inflyttning till kommunen.

Boverket är statens expertmyndighet och gör bland annat utredningar som kan ge tidiga prognoser över hur tillgång och efterfrågan på bostäder utvecklas i Sverige. Utredningar görs genom exempelvis bostadsmarknadsenkäten, hushållens boendeekonomi, indikatorer samt beräknat bostadsbehov (Boverket, 2021a). I den senaste bostadsmarknadsenkäten av Boverket (2020a) uppger 212 kommuner av de 286 svarande, att de har ett underskott på bostäder trots det ökande byggandet i landet. Det är framförallt utsatta grupper som har svårt att få en bostad och när marknaden är i obalans drabbas den gruppen hårdast. Vidare enligt Boverket (2020a) är det av stor vikt att kommunerna följer upp och planerar för bostadsförsörjningen. Uppföljning och planering ska ses utifrån hur behov och efterfrågan från befolkningen förväntas att utvecklas samt en inventering av det befintliga bostadsbeståndet.

## 2.4 Process för bostadsförsörjningen

Länsstyrelsen Skåne (2018) skriver i sin slutrapport till Näringsdepartementet att planeringssystemet i Sverige är unikt, då ansvaret för bostadsförsörjningen är uppdelat mellan stat och kommun. Staten ansvarar bland annat för de rättsliga förutsättningarna, möjlighet till finansiering, regionala bostadsmarknadsanalyser samt en regional lägesbild över nyanlända. Kommunerna ansvarar i sin tur för bostadsplanering, arealplanering och genomförandet (Boverket, 2020c). För att bättre förstå bostadsförsörjningen bör man få en helhetsbild av vilka aktörer och dokument som ligger till grund för processen (se Figur 1). Bostadsförsörjningen är en del av samhällsplaneringen som grundar sig i ett samspel mellan den nationella, regionala och lokala nivån (Länsstyrelsen Skåne, 2018). Det krävs att alla aktörer har en tydlig uppgiftsbeskrivning och ansvar för att bidra till en god samverkan mellan alla nivåer. I figur 1 nedan visas vilka aktörer, dokument och hur processen ser ut, för att skapa en bättre helhetsbild. Ett urval av delarna i figuren förklaras närmre nedan.



Figur 1. Illustration över planeringssystemet vid framtagandet av ett bostadsförsörjningsprogram. (Figur bearbetad av egen författare, med inspiration från Länsstyrelsen, 2018).

## ÖP - Översiktsplan

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, då den spelar en central roll för arbetet av kommunens strategier och utveckling. Översiktsplanen ska enligt Boverket (2020k) omfatta hela kommunen och ta hänsyn till allmänna intressen, riksintressen samt miljökvalitetsnormer, för att säkerställa att det följs upp. Då översiktsplanen inte är bindande ska den ses som en vägledning för den avsedda användningen av mark- och vattenområden. Översiktsplanen behandlar även den byggda miljön och beskriver hur den ska användas, utvecklas eller bevaras (Boverket, 2020l).

## RUS – Regional utvecklingsstrategi

Det regionala arbetet grundar sig i att skapa en samlad regional utvecklingsstrategi, *RUS*, för att samordna planeringsfrågor som råder över kommungränserna. Arbetet ligger bland annat till grund för regionala tillväxtprogram och territoriella program samt andra relevanta regionala insatser (Sveriges kommuner och regioner, 2021 a)

## DP – Detaljplan

Enligt Boverket (2014) kan kommunen genom en detaljplan reglera användningen av mark- och vattenområden samt pröva om ett område är lämpligt för bebyggelse. Både när det gäller nybygge och när bebyggelse ska bevaras eller förändras. Detaljplanen är bindande och reglerar rättigheter och skyldigheter mellan markägare och samhället samt markägare emellan. Även det allmänna intresset tas i beaktning av kommunen, under arbetet med en detaljplan.

## BMA - Bostadsmarknadsanalys

Det regionala perspektivet är viktigt och särskilt i tillväxtregioner. Länsstyrelsen ansvarar för att ta fram det statliga planeringsunderlaget, bostadsmarknadsanalys. Därmed förser bland annat Länsstyrelsen kommunerna med råd och underlag inför planeringen av bostadsförsörjningen, genom bostadsmarknadsanalyser (Länsstyrelsen Skåne, 2018). Vidare har Länsstyrelsen i uppgift att verka för samordning mellan kommunerna och upplysa dem om vikten av att samordning sker (Boverket 2020f).

## **Bostadsförsörjningsprogrammet**

Sveriges kommuner bär enligt Bostadsförsörjningslagen (SFS, 2000:1383) ansvar för planering och genomförandet av bostadsförsörjningen. För att ha möjlighet att genomföra en adekvat bostadsförsörjning krävs en god planering, därav tar kommuner fram ett planeringsunderlag, ett så kallat bostadsförsörjningsprogram. Vid framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet är flertalet förvaltningar som rör kommunal service delaktiga. Det finns ingen direkt mall för hur ett bostadsförsörjningsprogram ska se ut, men Boverket (2020b) tillhandahåller en handbok för kommuner som en vägledning. Bostadsförsörjningsprogrammet kan bland annat innehålla riktlinjer och de verktyg och styrmedel som kommunen förfogar över. Vidare kan programmet även innehålla analyser av befolkningsutvecklingen, byggmöjligheter i befintliga detaljplaner, boendeanalyser, tidshorisont och statistik (Boverket, 2020k).

## **2.5 Bostadsförsörjningsprogrammets riktlinjer**

Det är riktlinjer för bostadsförsörjningen som ligger till grund för ett kommunalt bostadsförsörjningsprogram. Riktlinjerna och bostadsförsörjningsprogrammet ska antas av kommunfullmäktige minst en gång varje mandatperiod, om förutsättningarna förändras kan det ske oftare än så (Boverket, 2021b). Riktlinjerna ska i sin tur kopplas till en genomförandestrategi (Boverket, 2020i). År 2000 fastslog regeringen en lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar med syfte att skapa förutsättningar och främja en god bostadsförsörjning för alla i kommunen (SFS, 2000:1383). Riktlinjerna ska enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383) 2 § minst innehålla följande:

*2 § Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska minst innehålla följande uppgifter:*

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

Ovan nämnda riktlinjer ska vara baserade på analyser av: den demografiska utvecklingen, bostadsbehovet av särskilda grupper, efterfrågan på bostäder samt marknadsförutsättningar (SFS, 2000:1383).

Boverket (2020d) menar att de vanligaste riktlinjerna i kommunen är kvantitativa mål, exempelvis att det ska byggas ett visst antal bostäder för en viss befolkningsgrupp. Andra riktlinjer innehåller även mål om att bygga attraktivt och varierat med en blandning av olika upplåtelseformer. Enligt Boverket (2020d) har antalet kommuner som har antagit aktuella riktlinjer för bostadsförsörjningen ökat sen 2017 med 54 kommuner, från 207 till 261 av Sveriges 290 kommuner. Det är främst mindre kommuner i mellersta och norra Sverige som saknar riktlinjer. Boverket (2020d) menar att förklaringen till varför vissa kommuner inte har aktuella riktlinjer är exempelvis: resursbrist, små kommuner har överblick ändå, att det redan råder balans på bostadsmarknaden eller att framtagna förslag inte blivit antagna av politikerna. Under åren 2016–2018 instiftades en kommunbonus med syfte att öka användandet av riktlinjer bland kommuner. Kommunbonusen innebar att kommuner fick möjligheten

att söka statsbidrag för att öka sitt bostadsbyggande. Dock har en granskningsrapport från Riksrevisionen (2019) visat att stödet inte på ett effektivt sätt har stimulerat ett ökat bostadsbyggande. Granskningsrapporten menar att stödet stimulerat nya riktlinjer men sätter inget krav på att de efterföljs. Lagen brister därmed gällande uppföljning och implementering. Stödet har alltså inte anpassats till kommunernas planeringsförutsättningar.

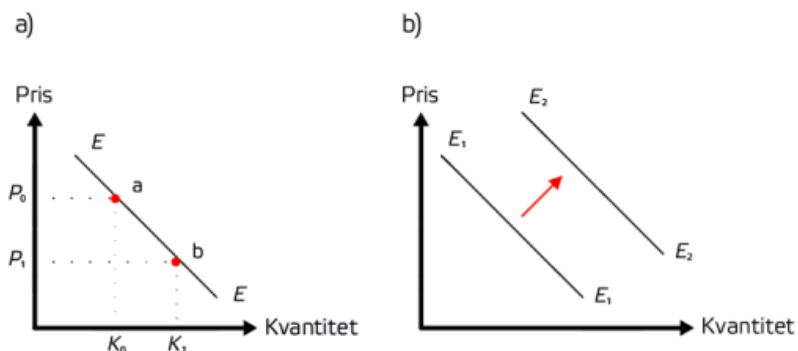
Vid planeringen av bostadsförsörjningsprogrammet krävs det enligt Boverket (2020d) att kommunen tar hänsyn till följande frågor:

- Stämmer utbudet av bostäder med dagens behov?
- Möter utbudet av bostäder den framtida befolkningsprognosen?
- Möter utbudet av bostäder behovet för särskilda grupper?

Stadsplaneringen i kommunen behöver vara uppdaterad för att kunna möta dagens och framtidens behov. En god planering inom kommunen ger en god beredskap inför förändringar. En ökad befolkningstillväxt ger en ökad efterfrågan på bostäder. För att snabbt kunna anpassa sig efter påverkan från omvärlden när det behövs, krävs det en väl förankrad bostadspolitikstrategi (Boverket, 2020d).

## 2.6 Efterfrågan och behov - ekonomisk teori

Enligt Boverket (2020h) ska efterfrågad kvantitet av bostäder inte bara analyseras efter behovet av en bostad utan även efter fler dimensioner, även kallat bostadstjänster. Bostadstjänster innebär ett mått på kvalitativa attribut för en bostad, exempelvis en bostad av bättre kvalitet, större storlek eller att bostaden är lokaliserad på en mer attraktiv plats. Boverket menar att man kan se efterfrågan på bostadstjänsterna som en vara och därefter en funktion av priset (se Figur 2). Boverket (2020h) menar därmed att ett hushåll konsumerar mer bostadstjänster då inkomsterna ökar eller då priset på bostadstjänster sjunker. I rapporten diskuteras sedan hur efterfrågan förhåller sig till det kvantitativa behovet av bostäder. Ett behov definieras i rapporten som antagandet om att varje hushåll behöver en bostad, men ett hushåll kan även efterfråga mer än en bostad. Således är förhållandet mellan behov och efterfrågan komplex (Boverket, 2020h).



Figur 2. Visar efterfrågan på bostadstjänster där  $P$ =pris och  $K$ = kvantitet (Boverket, 2020h).

Enligt figuren mäts kvantitet som “enhet bostad” och pris som “pris per enhet bostad”. Diagram a) (se Figur 2) visar när priset sjunker från  $P_0$  till  $P_1$ , vilket gör att efterfrågan ökar från  $K_0$  till  $K_1$ . Det innebär alltså att när priset sjunker ökar efterfrågan på fler enheter bostäder (alla andra variabler lika). Diagram b) (se Figur 2) visar skiftet i efterfrågekurvan, när exempelvis den disponibla inkomsten ökar (allt annat lika), vilket ger en ökad efterfrågan. Det innebär således att hushållens efterfrågan av bostadstjänster ökar när priset sjunker eller den disponibla inkomsten ökar. Vidare skriver även Evidens (2020) i sin rapport, att möjligheterna till att efterfråga en större och mer lämplig bostad har ett samband med disponibel inkomst. I rapporten har Evidens analyserat efterfrågan på bostadstjänster genom att undersöka bland annat rörligheten, flyttfrekvensen och trångboddheten i kommunen. Evidens menar att har man kunskapen om hur många hushåll som inte kan efterfråga en lämplig bostad, kan man börja räkna på möjliga åtgärder. Syftet med rapporten är att förstå bostadsmarknaden och analysera vilka insatser som har störst effekt för att fler hushåll ska kunna efterfråga en bostad. Evidens (2020) har bland annat kommit fram till att riktade bostadsbidrag till hushåll med låga inkomster är mer effektivt än exempelvis investeringsstöd till byggföretag för nyproduktion.

Det finns flera metoder för att räkna fram det kvantitativa bostadsbehovet bland kommuner. Boverket (2015) har tagit fram en analysmodell (se Figur 3), som beskriver byggbehovet i kommunen. I modellen analyseras följande punkter:

- Befolkningsförändring - befolkningsutvecklingen i kommunen tas från SCB:s kommunala befolkningsprognoser.
- Hushållskvoter - kvoten av antalet människor per bostad i kommunen.
- Rivning av befintligt bestånd - rivningar av befintligt bestånd skapar behov av nya bostäder.
- Lediga lägenheter - lediga befintliga lägenheter inom kommunen.
- Bostadsreserven - en reserv av bostäder, vilket Boverket anser behövas för en fungerande bostadsmarknad.



Figur 3. Byggbehovsanalysens olika steg (Boverket, 2015).

Boverket (2020h) menar att det är viktigt att skilja på hushållens bostadsbehov och hushållens efterfrågan av bostadstjänster. Boverket menar därav att deras byggbehovsmodell behöver kompletteras med en undersökning av bostadsefterfrågan. I dagsläget kan utbudet av bostäder täcka ett mänskligt behov, däremot möter det inte vad människor efterfrågar. Det finns enligt Boverket (2020h) två huvudsakliga skäl till att efterfrågan inte uppfylls; delvis handlar det om att utbudet av upplåtelseformer och lägenheter i en viss typ av storlek möter behov, men inte efterfrågan. Behovet kan alltså vara uppfyllt men motsvarar inte det som efterfrågas i form av bostadstjänster. Det andra skälet handlar om att bostadstjänsterna är lokaliserade på en plats som inte efterfrågas. Det innebär att behovet av bostadstjänster kan vara uppfyllt, men de har byggts på en oattraktiv plats.

## 2.7 SOU - Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar

I februari år 2017 beslutade regeringen om att starta en särskild utredning med syfte att kartlägga vilket arbetssätt kommuner använder för att identifiera bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden (SOU 2018:35). Utredningen fokuserade på hur kommuner analyserar och hanterar efterfrågan på olika typer av boendeformer samt vilka verktyg och avvägningar kommunerna gör för att tillgodose bostadsbehovet. Vidare analyserar utredningen huruvida kommunerna har behov av kompletterande verktyg eller vägledning för att underlätta arbetet med bostadsförsörjningsfrågor för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. I undersökningen skickar man även ut en enkät till samtliga kommuner, där det framgår att en betydande minoritet av kommunerna inte har behandlat frågan om svaga gruppers bostadsbehov i relation till bostadsutbudet. Det saknas därmed en jämförelse mellan bostadsbehovet och efterfrågan för utsatta grupper i samhället (SOU 2018:35).

Ansvar för bostadsförsörjningen är fördelat mellan staten och kommunerna, där kommunerna ansvarar för planering och genomförande (Boverket, 2020c). För att kommunerna ska kunna ta sitt ansvar visar SOU:s (2018:35) utredning att det saknas två förutsättningar, dels en gemensam uppgiftsbeskrivning och dels en samordning mellan kommunala och statliga insatser för att åtgärda bostadsbristen. Kommuner kan exempelvis behöva ha statligt finansiellt stöd och hjälp med analys av bostadsbristen. Således föreslår utredningen ett helt nytt arbetssätt som präglas av att staten och kommunen ska ta ett gemensamt ansvar och hur bostadsbristen ska lösas på alla nivåer i det offentliga Sverige. Utredningen föreslår **därmed** en ny bostadsförsörjningslag för att reglera det gemensamma arbetssättet, som i dagsläget är på remiss (Regeringskansliet, 2020).

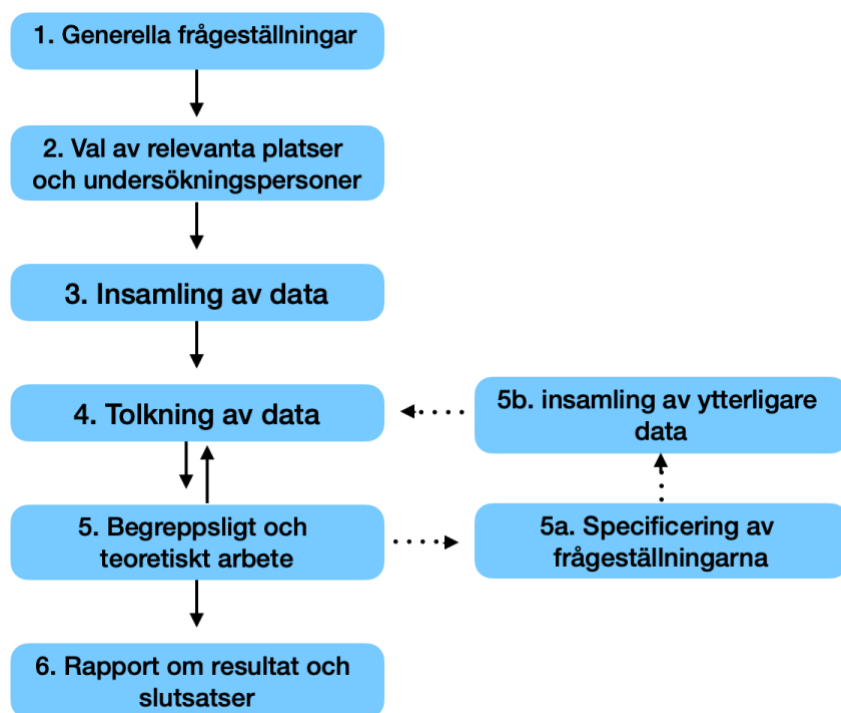
### 3. Metod

Nedan presenteras metoden för studien innehållande undersökningsstrategi, undersökningsdesign och undersökningsmetod. Studiens tillvägagångssätt är av vikt för att säkerställa kvalitén och trovärdiga resultat.

#### 3.1 Undersökningsstrategi

För att besvara studiens två frågeställningar så har valet av en kvalitativ forskningsstrategi gjorts för undersökningen. En kvalitativ undersökningsstrategi är induktiv och lägger vikt vid ord och inte kvantifiering under insamling och analys av data. Kvalitativ forskning tar även avstånd från den naturvetenskapliga modellens normer och tillvägagångssätt och lägger istället vikten på hur individen uppfattar ämnet. Valet en undersökningsstrategi ansåg vi var mest lämplig för vårt arbete eftersom vår studie huvudsakligen baserades på semistrukturerade intervjuer.

Strategin för kvalitativ forskning sker i olika steg (se Figur 4). Det första steget i strategin var att identifiera generella frågeställningar som kunde kopplas till syftet för vår undersökning och styra riktningen för arbetet. I följande steg, nr. 2, krävdes en undersökning av vilka kommuner som var relevanta och vilken kommunrepresentant som bör intervjuas för bästa utfall. I steg 3 genomfördes intervjuer och insamling av data. I efterföljande steg, steg 4, behandlades informationen och tolkades induktivt. Efter insamling av information uppfördes i steg 5 en modell för förbättrad bostadsförsörjning i Sverige enligt de teoretiska ramar som examensarbetet förhåller sig till. I detta steg var det även tillfälle att specificera frågeställningen ytterligare och samla in ytterligare data efter eventuella förändringar av frågeställningen (steg 5a och 5b). I det sista steget, steg 6, skrevs resultat och slutsatser av undersökningen. I detta steg behandlades även vilka generaliseringar som kunde göras.



Figur 4. Illustrationen föreställer de huvudsakliga stegen vid en kvalitativ forskningsstrategi (Figur bearbetad av egen författare, med inspiration från Bryman och Bell, 2017 s.375).

## 3.2 Undersökningsdesign

Undersökningsdesign ger studien ramar för hur insamling av empiri görs samt hur den ska analyseras (Bryman & Bell, 2017). Vi valde att utgå från en flerfallstudiedesign med komparativa inslag för att möjliggöra en djupdykning inom ämnet. Likt Bryman och Bell (2017), har vi valt att definiera en flerfallstudie som en studie av specifika fall som anses vara tämligen fristående med tydlig avgränsning. Fallet undersöktes sedan vid flera kommuner, där vi intervjuade respondenter kring deras arbetsprocess för bostadsförsörjningen. Studien omfattar tre kommuner där en jämförelse görs, vilket medför inslag av en komparativ design (Bryman & Bell, 2017).

## 3.3 Undersökningsmetod

Intervjuerna genomfördes av semistrukturerad karaktär, vilket innebar att intervjuerna baserades på teman och på så sätt skapades en mer öppen intervjusituation (Bryman & Bell, 2017). Fördelen med att använda sig av kvalitativa intervjuer är att respondenten tillåts ha en relativt stor frihet i sina svar. Det möjliggör bredare perspektiv på ämnet genom respondentens olika reflektioner och åsikter.

En intervjuguide användes som utgångspunkt för intervjun, innehållandes nyckelfrågor för att säkerställa valda teman (Bryman & Bell, 2017). Intervjuguiden mejlades ut två arbetsdagar innan intervjun för att eliminera eventuella missförstånd. Således fick respondenten möjlighet att förbereda sig samt medvetengöra de frågor som skulle diskuteras under intervjun. Intervjuguiden granskades och korrigerades av vår handledare på Svefa samt en opponentgrupp för att säkerställa att frågorna i intervjuguiden var relevanta. Följande personer granskade intervjuguiden:

- Boris Damljanovic, handledare och Samhällsbyggnadskonsult på Svefa.
- Wilma Olofsson och Kajsa Jonsson, studenter vid Chalmers tekniska högskola.

Samtliga intervjuer spelades in i samtycke med respondenten för att underlätta den efterföljande transkriberingen. En väl genomförd transkribering minimerar risken för feltolkning av respondentens svar och därmed säkerställs en mer korrekt citering av respondenten. Således möjliggör en väl genomförd transkribering goda analyser av resultatet. Efter transkriberingen mejlades underlaget ut till respektive respondent för godkännande och eventuell korrigerings. Intervjuerna var omkring 45 till 60 minuter långa och genomfördes på distans via Teams på grund av rådande pandemi. Vidare presenteras resultatet av intervjuerna i rapporten i form av citat som har blivit godkända av respektive respondent före publicering.

## 3.4 Urval av respondenter

Valet av kommuner genomfördes via ett icke-slumpmässigt urval, vilket innebär att kommunerna valdes utifrån valda parametrar baserat på kommunens storlek, antalet invånare och lokalisering. Ett icke-slumpmässigt urval kan enligt Bryman och Bell (2017) anses som ett målstyrt urval (Bryman & Bell, 2017). Vidare gjordes ytterligare ett urval av respondenter på respektive kommun, baserat på relevanta arbetsuppgifter som var kopplade till kommunens arbetssätt vid framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet. Under intervjuprocessens gav respondenterna förslag

på andra möjliga intervjupersoner som de ansåg kunde bidra till undersökningen. De förslag på respondenter som vi ansåg var relevanta, enligt tidigare valda parametrar, intervjuades och därav tillämpades ett snöbollsurval (Bryman & Bell, 2017). Respondenterna är anonyma i resultatavsnittet för att erhålla svar som inte ska behöva påverka den enskilda respondenten. Respondenterna urskiljs sedan i resultatet med siffror och respektive kommun.

### 3.5 Metoddiskussion

En nackdel med användningen av en kvalitativ undersökningsstrategi är att arbetet blir beroende av de urval som görs i början av studien. Vi är medvetna om att studiens urval kan anses vara begränsat och därav inte generera tillräckligt mycket data för att möjliggöra generaliseringar. Exempelvis genomförs studien på tre kommuner och kan därför inte generaliseras till alla kommuner i Sverige. Däremot möjliggör en flerfallstudiedesign en djupare analys av ämnet i studiens tre primärkommuner.

En utmaning med valet av kvalitativa intervjuer är att det finns risk för att intervjun stundtals går ifrån ämnet, vilket kan medföra svårigheter vid granskning och jämförelser av insamlade data. För att undvika svårigheter med den efterföljande transkriberingen spelade vi in intervjuerna i samtycke med respondenterna. Vidare ur en etisk synvinkel anses kvalitativa intervjuer vara positiva, då respondenten själv väljer hur den vill uttrycka informationen.

Inledningsvis var tanken att vårt förslag av modell skulle vara användbar för endast kommuner, men under arbetets gång insåg vi att processen för bostadsförsörjningen inkluderar fler nivåer. För att förbättra processen för bostadsförsörjningsprogrammet tar modellen även hänsyn till regionala och statliga instanser. Därav hade det varit intressant att genomföra intervjuer med respondenter från dessa instanser för att inkludera även deras perspektiv, något som hade gjorts om tiden funnits.

För att säkerställa studiens kvalitet används ofta begrepp som validitet och reliabilitet, vilka enligt Bryman och Bell (2017) anses vara kvantitativa kvalitetsmått. För en kvalitativ undersökning kan istället andra begrepp som pålitlighet, generaliserbarhet och tillförlitlighet användas vid kvalitetssäkring. Inför intervjuerna tillhandahölls respondenten information om studiens syfte och bakgrund samt förfrågan om de accepterade att intervjun spelades in. Efter att respondenternas svar hade transkriberats skickades resultatet tillbaka för godkännande och eventuell korrigerings. Genom att regler efterföljs och responsvalidering görs kan undersökningen enligt Bryman och Bell (2017) anses tillförlitlig. Genomgående i studien framgår det tydligt var ifrån informationen kommer, om det är från fakta, respondenterna eller från författarnas egna analyser. På så sätt stärks studiens pålitlighet enligt Bryman och Bell (2017). Vid en kvalitativ undersökning görs det ofta studier på specifika fall som anses unika och inte specifika. Det är därför viktigt att läsaren får en tydlig förklaring av tillvägagångssättet för att bedöma om resultatet kan anses överförbart till andra kontexter (Bryman och Bell, 2017). Studien resulterar bland annat i ett förslag till en modell där vi är medvetna att den inte kan generaliseras i sin helhet. Vidare har tillvägagångssättet för studien förklarats tydligt vilket säkerställer arbetets överförbarhet.

## 4. Studiens tre primärkommuner

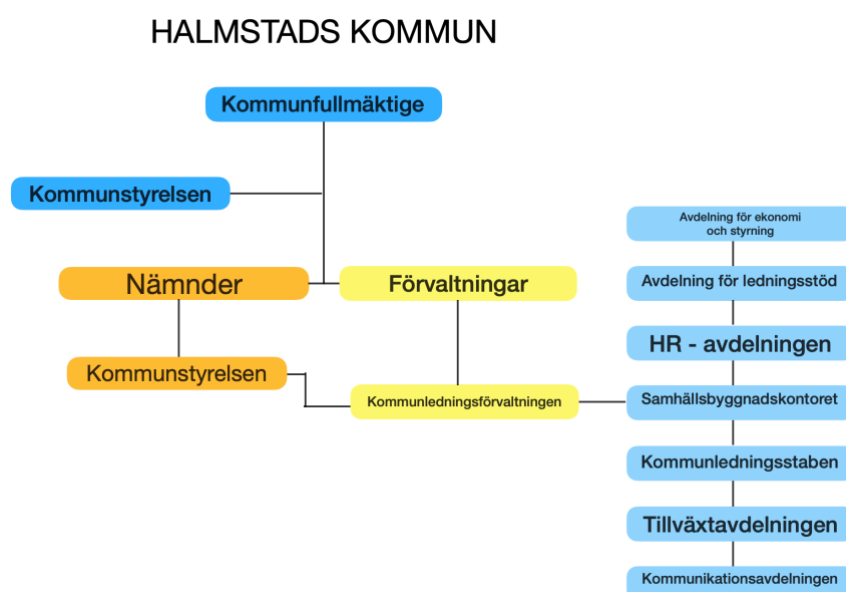
I följande avsnitt presenteras information om studiens tre primärkommuner. Genom att ha goda kunskaper och förståelse för varje kommun kan man på ett mer korrekt sätt genomföra analyser och dra slutsatser för varje kommun. Majoriteten av informationen kommer från kommunernas egna dokument kopplat till bostadsförsörjningen och organisationen.

### 4.1 Halmstads kommun

Halmstad är Hallands läns största stad sett till antalet invånare och är Sveriges 19:e största tätort. Befolkningsstillväxten i Halmstad ligger över Sverigemedel med 4,0 procent jämfört med 2,6 procent under en treårsbasis mellan 2017–2019 (Ekonomifakta, u.å. Halmstad). Halmstad har sedan många år tillbaka haft en jämn befolkningsstillväxt med ett genomsnitt på 500–600 personer per år, men under åren 2013–2014 skedde en stor ökning om 1000–1500 personer per år, vilket förklaras av en stor flyktingökning (Halmstad kommun, 2017). Enligt Ekonomifakta (u.å. Halmstad) har Halmstad kommun en landareal på 1014 kvadratkilometer, där det bor cirka 103 754 invånare.

Kommunledningsförvaltningen i Halmstad är kommunstyrelsens förvaltning och har i uppdrag att leda och samordna den kommunala verksamheten.

Kommunledningsförvaltningen består av sex underavdelningar, varav samhällsbyggnadskontoret är en (se Figur 5) (Halmstad kommun, u.å.). Samhällsbyggnadskontoret har det övergripande ansvaret för planering, effektivisering av processer, översikts- och detaljplanering och således bostadsförsörjningsprogrammet (Respondent 1 Halmstad, personlig kommunikation, 3 mars 2021). Samhällsbyggnadskontoret i sig är indelat i fem avdelningar, bland annat en planavdelning, en mark- och exploateringsavdelning samt en strategi- och utredningsavdelning, som styrs av samhällsbyggnadsutskottet och samhällsbyggnadschefen (Respondent 1 Halmstad, personlig kommunikation, 3 mars 2021).



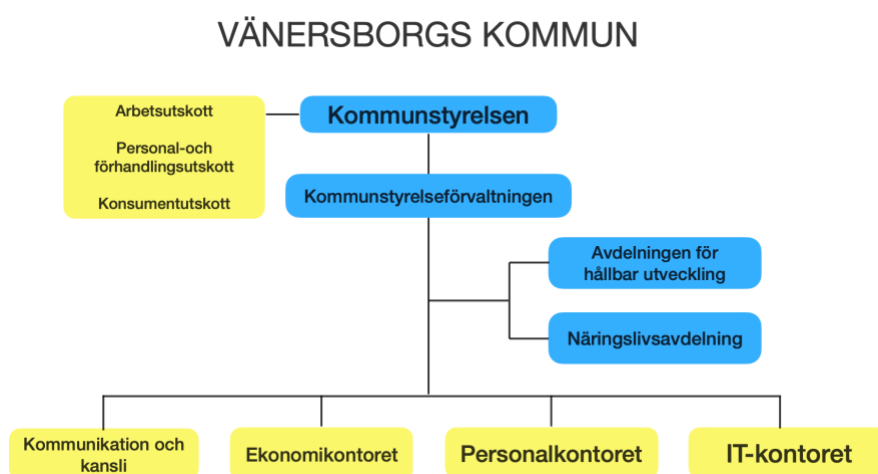
Figur 5. Illustration över organisationsstrukturen vid framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet, i Halmstads kommun (Figur bearbetad av egen författare och godkänd av Halmstads Kommun).

## 4.2 Vänersborgs kommun

I Västra Götalands län ligger tätorten Vänersborg med sina omkring 39 624 antal invånare enligt Ekonomifakta (u.å. Vänersborg). Landarealen för Vänersborg är 644 kvadratkilometer och anses vara en normalstor kommun ytmässigt.

Befolkningsökningen ligger på 1,2% under åren 2017–2020, jämfört med Sverigemedel om 2,6% under samma period (Ekonomifakta, u.å. Vänersborg). Vänersborg drabbades hårt av finanskrisen i början av 1990-talet och under åren 1993–2002 tillkom endast 100 nya bostäder. Först 2018 tog bostadsbyggandet fart då 160 nya bostäder färdigställdes (Vänersborgs kommun, 2021).

Vänersborgs kommun har fem olika förvaltningar som ansvarar för genomförandet av de mål och visioner samt beslut som politiken fattar. En av de fem förvaltningarna är samhällsbyggnadsförvaltningen som sköter det mesta av det man fysiskt ser i Vänersborg. Samhällsbyggnadsförvaltningen verkställer samhällsbyggnadsnämndens beslut och är indelad i fem enheter (Vänersborgs kommun, u.å.b). Arbetet med bostadsförsörjningsprogrammet sker däremot på en högre instans, närmare bestämt i kommunstyrelseförvaltningens avdelning, hållbar utveckling (se Figur 6). En arbetsgrupp tillsätts av en utvecklingsledare, där gruppen består av en sammansättning från de berörda förvaltningarna, exempelvis social- och samhällsbyggnadsförvaltningen (Respondent 1 Vänersborg, personlig kommunikation, 10 mars 2021).



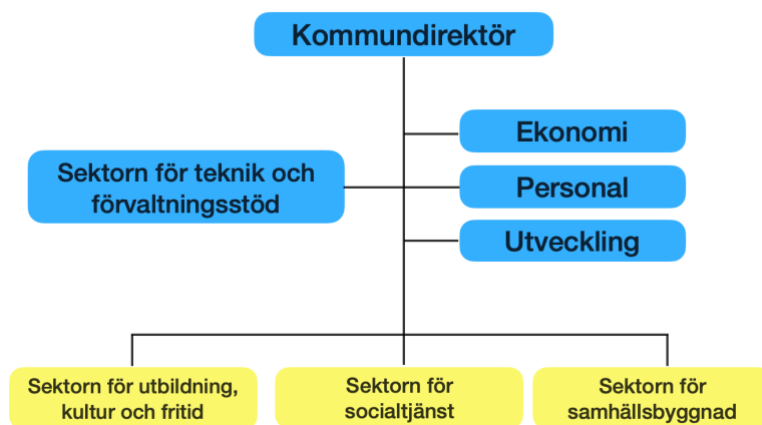
Figur 6. Illustration över organisationsstrukturen vid framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet, i Vänersborgs kommun. (Figur bearbetad av egen författare och godkänd av Vänersborgs kommun).

## 4.3 Härryda kommun

Tätorten Härryda ligger i Västra Götalands län och cirka två mil öster om Sveriges andra största stad, Göteborg. Härryda kommun har enligt Ekonomifakta (u.å. Härryda) omkring 38 246 antal invånare och en landareal på 267 kvadratkilometer, vilket innebär att kommunen är bland Sveriges 60 minsta kommuner ytmässigt. Under åren 2017–2020 har kommunen haft en befolkningstillväxt om 2,2%, vilket är i närheten av hela Sveriges befolkningstillväxt om 2,6% under samma tidsperiod (Ekonomifakta, u.å. Härryda).

Kommunstyrelsen i Härryda är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och ansvarar för verkställande och uppföljning av fullmäktiges uppdrag (Härryda kommun, u.å.c). Under kommunstyrelsen kommer en förvaltningsorganisation som består av tre kärnsektorer, varav sektorn för samhällsbyggnad är en (se Figur 7). Det är enheten Mark och exploatering inom sektorn för samhällsbyggnad som ansvarar för planering och utveckling av bostadsbyggandet (Härryda Kommun, u.å.b). Det är även Mark- och exploateringsenheten som har det yttersta ansvaret att ta fram ett bostadsförsörjningsprogram, i samverkan med de andra tre enheterna inom sektorn för samhällsbyggnad (Härryda kommun, u.å.a).

## HÄRRYDAS KOMMUN



Figur 7. Illustration över organisationsstrukturen vid framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet, i Härryda kommun (Figur bearbetad av egen författare och godkänd från Härryda kommun).

## 4.4 Jämförelse av primärkommunerna

I tabellen nedan görs en överskådlig jämförelse av studiens tre primärkommuner och relation till Sveriges genomsnitt (se Tabell 1). Tabellen behandlar antalet invånare, kommunernas landareal samt befolkningstillväxt.

	Halmstad	Vänersborg	Härryda	Sverige
Invånare (st)	103 754	39 624	38 246	10 379 295
Landareal (km <sup>2</sup> )	1014	644	267	407 00
Befolkningstillväxt under åren 2017–2020 (%)	4	1,2	2,2	2,6

Tabell 1. Tabellen ger en överskådlig bild över de utvalda primärkommunernas invånare, landareal och befolkningstillväxt (Tabell bearbetad av egen författare, värden hämtade från ekonomifakta och SCB).

## 4.5 Bostadsförsörjningsprogrammen

Nedan presenteras respektive primärkommuns bostadsförsörjningsprogram, för få en uppfattning av programmets utformning och tidshorisont.

### 4.5.1 Halmstads bostadsförsörjningsprogram

Halmstads bostadsförsörjningsprogram sträcker sig under en period på 15 år, från 2016–2030 (Halmstads kommun, 2017). Programmet anger kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning och vilka projekt som ska prioriteras även vilka instrument som kommunen förfogar över för att skapa förutsättningar för riktlinjerna.

### 4.5.2 Vänersborgs bostadsförsörjningsprogram

Vänersborgs kommuns senaste Bostadsförsörjningsprogram är ännu inte antagen av Kommunfullmäktige, men är just nu under behandling (Vänersborgs kommun, 2021). Kommunen presenterar två program: *bostadsförsörjningsplanen* där man presenterar riktlinjer och planer för nybyggnation samt *underlag för bostadsförsörjningsplanen* där man svarar mot kommunens mål. Båda programmen sträcker sig under tidsperioden 2021–2025.

### 4.5.3 Härrydass bostadsförsörjningsprogram

Härrydass senaste Bostadsförsörjningsprogram är antaget 19 november 2020 och sträcker sig över tidsperioden 2021–2025. Programmet redovisar planerat bostadsbyggande med utgångspunkt från översiktsplan 2012 samt den beräknade befolkningsutvecklingen för perioden (Härryda kommun, 2020). De presenterar även riktlinjer för bostadsprogrammet som ska antas av kommunfullmäktige varje mandatperiod samt ett dokument för riktlinjer för exploateringstal.

## 5. Resultat

I följande kapitel presenteras resultatet av nio genomförda intervjuer, fördelat på våra tre primärkommuner. Vi har valt att presentera resultatet baserat på teman som bygger på frågor utifrån vår intervjuguide (se bifogad fil 1.1). I slutet av varje avsnitt återfinns en sammanfattning för att tydliggöra varje del.

Syftet för våra intervjuer har varit att förstå hur processen ser ut när man tar fram ett bostadsförsörjningsprogram och vilka underlag som ligger till grund för det. Intervjuerna blev mer som ett samtal och därav presenteras resultatet mer fördelaktigt utifrån teman istället för intervjuguidens specifika frågor. På så sätt fås en bättre helhetsbild över respondenternas svar, som är baserade på deras egna tankar och erfarenheter. Citaten har skickats till respektive respondent för godkännande.

Arbetet utfördes under en rådande pandemi vilket medförde att alla intervjuer genomfördes på distans via Teams. Inspelningar har godkänts av samtliga respondenter. Vi har valt att urskilja respondenterna efter siffror och respektive kommun, utöver det är svaren anonyma.

Respondenterna presenteras enligt nedan:

Härryda:

Respondent 1 - Härryda, Intervjutillfälle 5 mars 2021.

Respondent 2 - Härryda, Intervjutillfälle 4 mars 2021.

Respondent 3 - Härryda, Intervjutillfälle 12 mars 2021.

Halmstad:

Respondent 1 - Halmstad, Intervjutillfälle 3 mars 2021.

Respondent 2 - Halmstad, Intervjutillfälle 8 mars 2021.

Respondent 3 - Halmstad, Intervjutillfälle 17 mars 2021.

Vänersborg:

Respondent 1-Vänersborg, Intervjutillfälle 10 mars 2021.

Respondent 2 - Vänersborg, Intervjutillfälle 22 mars 2021.

Respondent 3 - Vänersborg, Intervjutillfälle 18 mars 2021.

## 5.1 Processen

För skapa en förståelse av processen för bostadsförsörjningsprogrammet behandlade intervjuerna frågor kopplat till kommunernas arbetssätt, organisationen samt respektive kommuns tidshorisont.

Respondenterna fick även frågor om vad i processen som man ansåg gick bra eller mindre bra. Vänersborg och Halmstad kommun upplevde svårigheter med att samla representanter från berörda förvaltningar till planeringsmöten inför framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet.

*Det som fungerade bra var att vi hade en stor enighet i gruppen. Det har inte varit några större diskussioner i fråga om riktlinjer för bostadsförsörjning och annat. Sen är det som alltid, att det tar lång tid kan jag tycka, att ta fram ett sådant program då det är ett flertal personer från olika avdelningar som ska hinna träffas och planera.*  
- Respondent 1, Vänersborg

*Svårigheten har väl varit att fånga upp alla berörda förvaltningar, då alla är mycket upptagna. Exempelvis utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen som inte kunde vara med.* - Respondent 1, Halmstad

I Härryda kommun lyfter man vikten av att olika förvaltningar samspelar med varandra.

*I kommunen klubbas skola och förskola samtidigt som bostadsförsörjningsprogrammet, det är därför viktigt att förvaltningarna går hand i hand. Så jag upplever väl att man har haft väldigt bra koll i den här kommunen, man följer upp utfallen av många projekt samt kopplingen mellan andra förvaltningar.*  
- Respondent 1, Härryda

Tidshorisonten för bostadsförsörjningsprogrammet skiljer sig åt mellan kommunerna. Vänersborgs och Härrydans program är 5 år, medan Halmstads program är 15 år.

*Vi upplever att vi får en bättre koll under en femårsperiod. Jag skulle vilja säga att relevansen att projekten genomförs under en femårsperiod är betydligt större än med en 10–15 årsperiod. Vi vet till exempel vad som ska vara färdigställt till 2023, då vi redan sökt bygglov för att starta. På så sätt känner vi en trygghet i ett 1–5 års perspektiv, eftersom vi får en ökad realism i jämförelse med 10-15års perioder.*  
- Respondent 1, Vänersborg

*Fördelen med femårigt program är att det blir överskådligt och vi vet vad det är för projekt vi jobbar med. Vidare har vi även med oss ett längre tidsspänn, som beskrivs och åskådliggörs i vårt bostadsförsörjningsprogram.* - Respondent 1, Härryda

*Fem år kan även begränsa om man har stora projekt som löper över flera år. Då kan det till viss del bli missvisande eftersom hela perioden inte blir synlig på ett korrekt sätt. Men det övervägande positivt med en femårsperiod då det blir väldigt tydligt kring vilka projekt som ska drivas framåt* - Respondent 2, Härryda

*Det är långa processer vi arbetar med. Om man exempelvis ska peka ut områden i översiktsplanen eller om man ska förvärva mark för det man ska planlägga så är 15 år inte en lång tid, utan det har väl snarare visat sig att varit ganska kort tid.*

- Respondent 1, Halmstad

Även om tidshorizonten ligger på 5–15 år så görs årliga revideringar av bostadsförsörjningsprogrammet i Härryda och Halmstad.

*Vi gör årligen revideringar av bostadsförsörjningsprogrammet. Det gör att det blir en ständig uppdatering och uppföljning, vilket kan ses som en levande process. Jag tycker det är väldigt fördelaktigt då det ger en tydlig indikation till politiken hur vi ligger till men också till allmänheten, som kan gå in och läsa programmet.*

- Respondent 2, Härryda

*Årligen görs revideringar av bostadsförsörjningsprogrammet för att se vilka projekt som faktiskt har startat och att det synkar med den ekonomiska budgeten. Vidare beaktar man även den sociala sektorn och kommunal service så det synkar med det vi petar in i bostadsförsörjningsprogrammet.* - Respondent 1, Härryda

*Det är vi på samhällsbyggnadskontoret som gör den årliga revideringen, som sedan beslutas av kommunstyrelsen. Vi följer då upp hur vi ligger till och reviderar nya projektförfrågningar som har kommit in under året.* - Respondent 1, Halmstad

Vänersborg är dock ett undantag och gör inte årliga revideringar utan uppdaterar bostadsförsörjningsprogrammet vart femte år, i enlighet med programmets levnadscykel. Årliga revideringar kan bli lite väl mycket enligt en respondent. Dock kan det finnas ett värde i att göra lite tätare uppföljningar anser en annan av respondenterna.

*Istället för att peta i text, eftersom det är så mycket som ska göras om, så uppdaterar vi det vart fjärde år istället. Men vi har en löpande uppföljning av statistik och befolkningsutvecklingen i kommunen.* - Respondent 1, Vänersborg

*En revidering varje år blir nog lite väl häftigt för Vänersborg. Det händer inte så mycket byggmässigt på ett år, möjligtvis befolkningsmässigt, men det hinner man ta höjd för i sådant fall.* - Respondent 3, Vänersborg

*Jag kan tycka att bostadsförsörjningsprogrammet behöver ses över var eller vartannat år. Dels för att upptäcka vissa omständigheter som kan påverka detaljplaneringen, exempelvis markföröreningar. (...) tätare uppdateringar gör att bostadsförsörjningsprogrammet kan anpassas bättre med omvärldsfaktorer, exempelvis konjunkturläget eller flyktingströmmar. Det gör att vi skapar en kontinuitet och en tydligare bild över hur vi ligger till.* - Respondent 2, Vänersborg

#### Sammanfattning:

- Samspelet mellan olika förvaltningar upplevdes fungera bra i Härryda, medan Halmstad och Vänersborg antydde vissa svårigheter.
- Bostadsförsörjningsprogrammets tidshorisont skiljer sig mellan kommunerna och beror av hur kommunerna har lagt upp sin strategi. Den tidshorisont som anses mer eller mindre fördelaktig är svår att identifiera, det handlar snarare om olika arbetsätt.

## 5.2 Mål och visioner

Respondenterna fick en fråga som berörde respektive kommuns mål och visioner kopplade till bostadsförsörjningsprogrammet. Kommunernas målfokus är till stor del lika, där alla poängterar ansvaret för medborgarnas rätt till bostad. Vidare lyfter respondenterna att politiska inspel kan ha en påverkan på det strategiska arbetet.

Halmstad och Vänersborg betonar vikten av kommunens strategiska arbete och ansvar. Härryda har även ett tydligt politiskt mål om att uppnå en årlig procentuell befolkningstillväxt.

*Halmstad ska skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i hållbara boendemiljöer och bostäder. Vi betonade även att Halmstad ska med de instrument som kommunen förfogar över, skapa förutsättningar för att säkerställa diversifiering och långsiktigt byggande som svarar mot behov och efterfrågan. Vi försöker då utnyttja kommunens instrument för att uppnå det som marknaden själv inte uppnår, exempelvis att sprida bebyggelsen i kommunens alla orter. Vi har naturligtvis ett större tryck i innerstaden och längst kusten, där klarar marknaden av att breda ut sig själv, men kommunen vill att alla delar ska leva. - Respondent 1, Halmstad*

*Vi har ett ganska tydligt politiskt mål om att kommunen ska växa med minst 1,5% per år. För att nå målet arbetar vi med ett kortare perspektiv på fem år i bostadsförsörjningsprogrammet, som då i huvudsak innehåller pågående projekt, vilket blir enklare att följa upp. Historiskt sätt har vi varit väldigt bra på att nå vårt mål men på sistone har det stagnerat lite. -Respondent 2, Härryda*

*Målet är att skapa en balans på bostadsmarknaden och möjliggöra bostäder för alla grupper. - Respondent 1, Vänersborg*

Halmstad menar att politiken kan påverka vilka prioriteringar som görs, exempelvis hur kommunen väljer att profilera sig.

*Kommunens mål och visioner kan till viss del styra vad det är för projekt man väljer att prioritera. Det handlar om hur kommunen vill profilera sig i framtiden och vilken åldersgrupp man vill attrahera till kommunen. Där kan man ta hjälp av flyttstatistik för att se vilken åldersgrupp som lämnar eller som tillkommer. Exempelvis kan man*

*via näringslivet profilera sig mot vissa branscher som skapar fler arbetstillfällen och kan attrahera den gruppen invånare till kommunen. - Respondent 2, Halmstad*

Respondenter från Härryda upplever ibland en viss problematik när politiken och externa faktorer påverkar planeringen och prioriteringen av projekt.

*Det finns en rad olika politiska inspel och strategier, vissa år har vi fått väldigt tydliga politiska uppdrag kopplat till planeringen om vad vi ska bygga. På så sätt kan politiken påverka vilka projekt som ska prioriteras och inte, vilket vi tjänstemän ibland upplever som en utmaning. Den politiska agendan är ju det som styr. Det kan ge konsekvenser kopplat till bostadsförsörjningsprogrammet, genom att målet om en befolkningsökning på 1,5% per år inte uppfylls. - Respondent 1, Härryda*

*Externa faktorer som gör att man inte når målen tror jag kan vara riksintressen. Exempelvis stora infrastruktursatsningar som Trafikverket ansvarar över, då behöver vi invänta dem innan vi kan gå vidare med eventuell bebyggelse i nära anslutning. Ibland är det även brist på konsulter eller brist på bra konsulter som ska göra vissa utredningar. - Respondent 1, Härryda*

*Senaste åren har vi inte nått upp till tillväxtmålet på 1,5%. Vilket beror på att det har varit ett antal väldigt stora projekt som inte har inträffat inom den tidsram man hoppats på. Det sker årligen uppföljning kring om vi når målet eller inte samt vilka faktorer det beror på. - Respondent 2, Härryda*

#### Sammanfattning:

- En respondent för Halmstad menar att kommunen har ett ansvar över att sprida bebyggelsen i hela kommunen genom de instrument man förfogar över.
- Samtliga respondenter i Härryda framhäver ett tydligt procentuellt befolkningstillväxtnål som ligger till grund för den kommunala planeringen.
- Externa faktorer och politiska inspel kan ha en påverkan på kommunernas planering som de behöver ta höjd för, menar respondenter för Härryda och Halmstad.

## 5.3 Utmaningar

Under intervjuerna tillfrågades respondenterna om vilka utmaningar som kommunerna står inför vid framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet. Kommunerna har bland annat utmaningar som rör försörjning av bostäder för olika grupper, skillnader i medborgardelaktigheten i den kommunala planeringen samt samspelet med kommunal service.

*Kötiden för en bostad är idag en utmaning. Går vi tillbaka till 2012–2013 så skulle man kunna få en bostad direkt. Idag är kön nästan 4 år för en hyresrätt i vår kommun, det gör att de socialt utsatta och utrikesfödda grupperna som redan innan hade svårt att göra entré på bostadsmarknaden har fått det ännu svårare. Det är inte bara de kommunala bostadsbolagen som bär ett ansvar, utan även de privata*

*fastighetsägarna spelar en viktig roll genom att stötta och hjälpa till.* - Respondent 1, Vänersborg

*Jag upplever att vi inte fokuserar på bostadsförsörjning ur ett socialt perspektiv i vår kommun. Vi har riktlinjer för bostadsförsörjningen som mest fokuserar på antalet inflyttade och utflyttade, inte lika stort fokus på vilka behov människorna har som flyttar till kommunen. Exempelvis har vi en hel del nyanlända som fortfarande bor i icke permanenta lösningar. Det är klart att vår sociala sektor jobbar mycket med att försöka hitta lösningar inom deras ansvarsområde, men det är vi som är ansvariga för att lösa bostadsförsörjningen. Vidare upplever jag att det inte finns något politiskt driv i de frågorna, man fokuserar inte lika mycket på att hitta lösningar för de grupper som har det svårt att komma in på bostadsmarknaden.* - Respondent 1, Härryda

*Den största utmaningen är segregationen, vilket är ett stort problem som vi brottas med och försöker hitta lösningar till. Det är inte enkelt, det finns starka krafter som är motsatt riktning politiskt.* - Respondent 1, Halmstad

Ytterligare en utmaning är att det är svårt att skapa flyttkedjor menar en respondent i Halmstad

*Det är svårt att skapa rörelser på marknaden. Man brukar prata om att vi måste bygga billiga bostäder, men de finns ju redan. Det gäller bara att få folk att flytta så att de frigörs för dem som är nya på marknaden och skapa flyttkedjor.* - Respondent 1, Halmstad

En utmaning kopplat till segregeringen är huruvida alla medborgare har möjlighet att påverka i kommunen menar Halmstad

*En av utmaningarna vi upplever är att det är skillnader i engagemang i planeringsprocessen bland olika socioekonomiska grupper. När den senaste översiktsplanen varit ute på samråd så är det väldigt tydligt att de socioekonomiskt starka områdena är mer involverade och tycker till, medan de socioekonomiskt svaga områdena inte är lika politiskt involverade.* - Respondent 2, Halmstad

Respondenterna menar även att det finns utmaningar som rör medborgarnas och politikens tolkning av bostadsförsörjningsprogrammet.

*Utmaningen är att möta upp det som står i bostadsförsörjningsprogrammet i relation till vår planberedskap. Planeringsprocessen för att ta fram bostadsförsörjningsprogrammet tar lång tid, vilket gör att vi släpar efter i vår detaljplanering, vilket kan bero på begränsade resurser.* - Respondent 3, Vänersborg

*Jag upplever att det finns en utmaning i att man ser bostadsförsörjningsprogrammet som ett facit, när det snarare handlar om en tidig gissning i ett tidigt skede. Exempelvis om planen i ett projekt är att bygga 100 bostäder och sedan när man väl går in i detaljplanen så visar det sig att man kan bygga betydligt fler bostäder. Då har de boende i det området blivit upprörda, för att det motstrider det man tidigare planerat för i bostadsförsörjningsprogrammet.* - Respondent 2, Härryda

*En utmaning är att bostadsförsörjningen inte alltid hänger ihop med den kommunala servicen och utbyggnaden av den. Ibland klaffar det inte, vilket gör det svårt att prognostisera för den kommunala servicen. (...) Jag ser även en utmaning i att förklara för våra politiker varför prognoser kan svänga när de behöver underlag för att fatta beslut om kommunal service. Det finns alltid svårigheter i att förutsäga framtiden vilket i sin tur kan påverka trovärdigheten och tillförlitligheten. - Respondent 2, Vänersborg*

**Sammanfattning:**

- En av de största utmaningarna som samtliga kommuner tar upp är att möjliggöra boende för alla grupper i samhället.
- Halmstad menar att det finns en utmaning i att delaktigheten i den kommunala politiken är låg bland de med en lägre socioekonomisk bakgrund.
- Vänersborg och Härryda menar att tolkning av bostadsförsörjningsprogrammet ibland ses som ett facit vilket kan leda till missförstånd hos politiker och medborgare.

## **5.4 Översiktsplan som underlag**

Under intervjuerna ställdes frågor om vilka underlag som används vid framtagande av ett bostadsförsörjningsprogram samt om respondenten ansåg underlaget vara relevant. Respondenterna anser att översiktsplanen är ett av de viktigaste underlag som ligger till grund för bostadsförsörjningsprogrammet.

*Det viktigaste underlaget är översiktsplanen, där pekar man ut inriktningen på hur vi vill att kommunen ska utvecklas. - Respondent 1, Halmstad*

*Man kan ju säga att det är översiktsplanen som skapar ramarna i stort, medan bostadsförsörjningsprogrammet är mer detaljerad. - Respondent 1, Vänersborg*

*Översiktsplanen är det övergripande dokument som pekar ut kommunens framtida markanvändning. Den pekar ut vilka områden som är lämpliga för olika ändamål, till exempel bostäder. Bostadsförsörjningsprogrammet redovisar kommunens mål för bostadsförsörjning. I den konkretiseras även när i tid de utpekade områdena i översiktsplanen avses byggas ut. - Respondent 3, Halmstad*

*Det är såklart vår översiktsplan som styr vart vi ska och vart vi inte ska bygga. Som privatperson kan ju bostadsförsörjningsprogrammet ses som en förfining av översiktsplanen med syfte att ta reda på vart och när vi bygger. Sen använder vi även positiva planbesked och tidigare idéer från förvaltningen på kommunal mark som är politiskt tagna. - Respondent 2, Härryda*

Härryda upplever dock att översiktsplanen succesivt minskar i relevans när den närmar sig slutet av sin livslängd.

*Vår översiktsplan börjar nå sitt utgångsdatum och är därav delvis inaktuell, vi har en ny översiktsplan på samråd. I dagsläget är den mer eller mindre ersatt av planbesked*

som både kommunen och enskilda markägare kommit in med. - Respondent 2, Härryda

Sammanfattning:

- Översiktsplanen sätter ramarna för bostadsförsörjningsprogrammet och det är viktigt att de samspelar.
- Samtliga respondenter menar att underlaget är relevant samt att det finns en tydlig relation mellan översiktsplanen och bostadsförsörjningsprogrammet.
- Översiktsplanens relevans avtar succesivt med tiden, vilket kan leda till att andra underlag anses bli mer aktuella.

## 5.5 Befolkningsprognos som underlag

Befolkningsprognosen anses av samtliga kommuner vara ett viktigt underlag för planeringen av bostadsförsörjningsprogrammet. Under intervjuerna ställdes frågor kopplat till hur man översätter prognoser till behov och utbud av bostäder.

Respondenter från Härryda och Vänersborg förklarar hur framtagandet av en befolkningsprognos går till samt hur det används som underlag i bostadsförsörjningsprogrammet.

*För vår planering av bostadsförsörjningsprogrammet använder vi oss av bland annat statistiska och demografiska data som visar hur vår åldersstruktur utvecklas och hur utvecklingen ser ut för framtiden. Utifrån prognosen räknar vi sedan fram bostadsbehovet med en viss reserv. Hittills har vi legat ganska rätt när det gäller våra prognoser de senaste åren, så vi bedömer att vi har ett bra underlag. - Respondent 1, Vänersborg*

*Bostadsförsörjningsprogrammet ligger till grund för befolkningsprognosen. Utifrån bostadsförsörjningsprogrammet och det politiska målet om att växa 1,5% varje år, tas en befolkningsprognos fram. -Respondent 3, Härryda*

*Att översätta befolkningsökningen till siffror innebär alltså att räkna ut hur många personer det går per bostad. Det är lätt att räkna antalet bostäder men det är svårt att räkna ut hur många människor som det motsvarar. - Respondent 2, Härryda*

*Det finns 4 faktorer som påverkar befolkningsutvecklingen inom kommunen. Det är antalet födda och döda samt antalet inflyttade och utflyttade. På så sätt får man ett födelsenetto och ett inflyttningsnetto. - Respondent 3, Härryda*

Det upplevs av respondenterna att det kan finnas svårigheter vid tolkning av befolkningsprognoser och hur man översätter det i siffror. Bland annat menar Halmstad att det kan vara svårt att avgöra om projekten ska baseras på befolkningsprognosen, eller tvärtom.

*Vid tolkning av prognoser är det som att fundera över vad som är hönan och vad som är ägget. Ska befolkningen öka så måste vi ha bra bostäder och har vi inga bostäder kan inte befolkningen öka. - Respondent 1, Halmstad*

*Det är lättare att förutspå födelsenettot, i jämförelse med inflyttningsnettot. Det är svårt att förutspå hur många bostäder som då behövs byggas för att uppnå en befolkningstillväxt på 1,5% per år. Exempelvis har vi historiskt sett varit duktiga på att nå målet eftersom befolkningsutvecklingen har varit jämnt fördelat mellan inflyttningsnettot och födelsenettot. Dock har vi inte uppnått målet de tre senaste åren på grund av att födelsenettot och inflyttningsnettot var lägre än förväntat samt att det byggdes färre bostäder än vad som var planerat. - Respondent 3, Härryda*

Befolkningsprognosen anses vara ett viktigt underlag, däremot lyfter några av respondenterna vikten av att tolka och bryta ned den utifrån olika dimensioner.

*Man kan inte bara säga att vi ska öka med befolkningstillväxten 1,5% per år om vi bygger X antal lägenheter. Det beror också på vilken typ av bostäder vi ska bygga. Jag gör analyser på både inflyttningsnetto och åldersgrupper för att identifiera när och vilken typ av bostad man behöver. - Respondent 3, Härryda*

*Det är Sweco som gör befolkningsprognosen och den styrs delvis av vad det är för typ av bostäder som byggs och vilka projekt som är igång. (...) Under de senaste åren har kvoten varit cirka 2,1 invånare per bostad och cirka 2,1 invånare per arbetstillfälle. Vi kan då dra följande slutsats; om folkmängden väntas öka med 35 000 invånare till år 2050 kommer det behövas ca 17 000 nya bostäder och 17 000 nya arbetstillfällen för att hålla jämna steg med befolkningsökningen. Under förutsättning att förhållandet mellan invånare och bostäder samt arbetstillfällen är konstant. - Respondent 2, Halmstad*

*Vi som kommun har en skyldighet enligt lagen om kommunal bostadsförsörjning att säkerställa boende för alla olika grupper i kommunen. Jag upplever att vi har sämre koll på hur stort problemet är och vilka grupper som behöver bostäder. För att hitta lösningar för de olika grupperna krävs det i sin tur att politiken prioriterar dessa frågor. - Respondent 1, Härryda*

#### Sammanfattning:

- Befolkningsprognosen är ett viktigt underlag till bostadsförsörjningsprogrammet enligt samtliga kommuner.
- Alla respondenter menar att det kan finnas svårigheter med tolkningen av befolkningsprognoser.
- Några av respondenterna indikerar på att man behöver se befolkningsprognosen utifrån människors olika behov av bostäder än enbart en siffra.

## 5.6 Lärdomar och utvecklingsmöjligheter

Avslutningsvis frågades respondenterna om vilka lärdomar de tar med sig samt utvecklingsmöjligheter inför nästa bostadsförsörjningsprogram.

*Det hade varit önskvärt att tänka mer strategiskt utifrån vad tjänstemännen föreslår och inte alltid vara fokus på de politiskt heta projekten. Hade fokus istället varit på befolkningstillväxten och en hållbar bebyggelse så hade man kanske prioriterat andra projekt. - Respondent 1, Härryda*

*Själva konceptet och bostadsförsörjningsprogrammet som sådant tror jag inte vi kommer göra några förändringar på. Det är ett väl inarbetat koncept med väldigt tydlig förankring hos politiken och en tydlig arbetsordning kring hur det tas fram. - Respondent 2, Härryda*

*En sak som vi skulle kunna utveckla är att göra en tydligare koppling mellan lokalförsörjning och bostadsförsörjningsprogrammet. Att vi blir lite tydligare i vad vi ser för behov kopplat till kommunal service vid byggandet av bostäder. - Respondent 1, Vänersborg*

*En lärdom vi tar med oss är en tätare kommunikation och dialog internt mellan olika förvaltningar. Allt vi gör påverkar varandra, oavsett om det är bostäder vi bygger eller om det är skolor. - Respondent 2, Vänersborg*

*Ja det är att försöka använda de instrument som kommunen förfogar över, exempelvis när det gäller att uppnå bostadssociala ambitioner. (...) Vi menar på att man skulle ha varit tydligare gentemot det kommunala bostadsbolaget kring deras roll, men vid det tillfället ville inte politiken det. - Respondent 1, Halmstad*

*Jag kan ändå uppleva att frågorna kring hållbarhet blir allt viktigare, både när det gäller social hållbarhet och ekologisk hållbarhet. - Respondent 3, Halmstad*

*Inför den nya översiktsplanen behöver vi peka ut ännu mer mark för bostäder än vad man gjort tidigare. Jag tror även att segregationsfrågan kommer vara mer prioriterat i den kommande översiktsplanen och även ett prioriterat mål i nästa bostadsförsörjningsprogram. - Respondent 3, Halmstad*

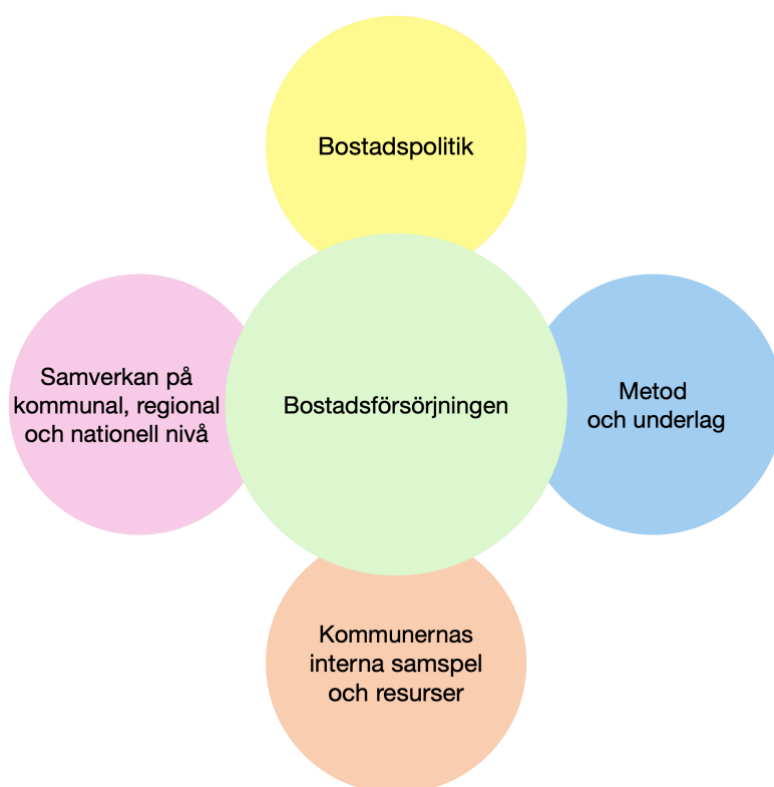
#### Sammanfattning:

- Respondenter från Härryda menar att det nuvarande arbetssättet fungerar bra men att vissa politiska inspel kan uppfattas problematiska.
- Respondenter från Vänersborg anser att det finns en utvecklingspotential i den interna kommunikationen mellan förvaltningarna.
- Respondenter från Halmstad anser att fokus behöver läggas mer på lösningar kring segregationsfrågan genom att använda kommunens egna instrument och bostadsbolag.

## 6. Förslag till modell

Studien syftar till att ta fram en modell baserat på nyckelfaktorer för att främja en strategisk planering av de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen. Vi anser att kommunerna behöver ta ett helhetsgrepp om bostadsförsörjningen och utveckla deras arbetssätt.

I modellen har vi åskådliggjort fyra nyckelfaktorer som vi anser är väsentliga för att kommunerna ska genomföra en mer adekvat bostadsförsörjning. Nyckelfaktorerna ska tillsammans ses som en iterativ process utan någon inbördes ordning. Som grund för modellen har vi vävt samman studiens kunskapsöversikt, resultat av intervjuer samt datainsamling av material. Nedan presenteras modellen i sin helhet (se Figur 8) samt en närmare förklaring av nyckelfaktorerna. Vidare presenteras tabeller innehållande åtgärdsförslag för hur vi anser att Sverige ska förbättra sitt arbetssätt vid bostadsförsörjningen.



Figur 8. Modellen består av fyra nyckelfaktorer för att främja en strategisk planering av bostadsförsörjningsprogrammet (Figur utförd av egen författare).

## 6.1 Bostadspolitik



Bostadspolitik har en stor påverkan för bostadsförsörjningen i Sveriges kommuner. Genom studien har vi upplevt att kommunerna har tydliga mål och riktlinjer för bostadsförsörjningen, i enlighet med lagen om riktlinjer för bostadsförsörjning (2000:1383). Dock upplever vi att kommunerna saknar tydliga uppgiftsbeskrivningar för hur riktlinjerna ska realiseras. Således är vi eniga med SOU:s utredning (2018:35) om ett större ansvar för bostadsförsörjningen bör läggas på en statlig nivå. Den kommunala politiken har en påverkan på bostadsförsörjningen, exempelvis genom att styra utbudet av bostäder för att attrahera en viss grupp av invånare till kommunen, exempelvis de som betalar en högre andel skatt. Således kan politiska mål som rör bostadsförsörjningsprogrammet påverka hur kommunen väljer att profilera sig. Den kommunalpolitiska profileringen kan då leda till att vissa socioekonomiska grupper inte prioriteras. Kommunpolitikernas agendor samspelar inte alltid med tjänstemännens val av hur bostadsförsörjningen bör genomföras, vilket kan skapa svårigheter i samarbetet mellan kommunpolitiker och tjänstemän. En större statlig delaktighet kan därav minska risken för att vissa grupper kommer i skymundan av den kommunalpolitiska profileringen.

Bostadspolitik
<ul style="list-style-type: none"><li>• Staten ska ha en större delaktighet i genomförandet av den kommunala bostadsförsörjningen.</li><li>• Ett mer omfattande krav på kommunernas genomförandestrategi för bostadsförsörjningen och en uppföljning av hur väl riktlinjerna realiseras.</li><li>• En ökad statlig delaktighet i kommunal bostadspolitik kan bidra till en mer jämlik bostadsförsörjning.</li></ul>

## 6.2 Metod och underlag

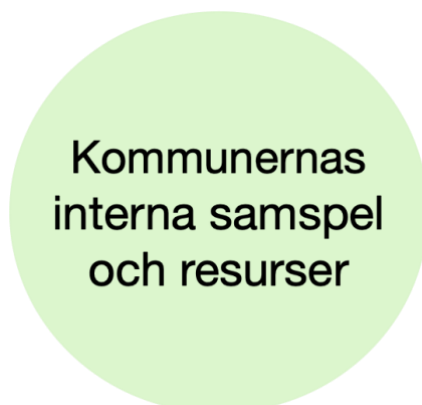


Vår iakttagelse är att kommunernas metoder och underlag för bostadsförsörjningsprogrammet skiljer sig åt. Det finns inga samlade metoder för hur bostadsbehovet och efterfrågan ska räknas fram och tolkas. Flera av respondenterna lyfter att befolkningsprognosen är ett viktigt underlag, men den är samtidigt baserad på ett flertal osäkerhetsfaktorer och ses enbart som en siffra och inte utifrån olika gruppers behov och efterfrågan. Eftersom metoderna skiljer sig åt, behövs ett gemensamt arbetssätt för hur man ska tolka befolkningsprognosen samt definiera utbud, behov och efterfrågan.

Kommunerna behöver mer kunskap kring sina medborgares bostadsförhållanden och fokusera mer på individen, för att tydligare analysera efterfrågan samt räkna fram utbudet av bostäder. Vidare krävs det årliga uppföljningar av analyserna för att följa omvärlden och eventuella förändringar.

Metod och underlag
<ul style="list-style-type: none"><li>• Samlade riktlinjer för hur framtagandet av befolkningsprognoser och analyser ska tas fram.</li><li>• Tydliga metoder över hur kommunen ska möta olika gruppers behov och efterfrågan.</li><li>• Ett gemensamt arbetssätt för att definiera utbud, efterfrågan och behov inom kommunen.</li><li>• Årliga uppföljningar för att följa omvärlden och eventuella befolkningsförändringar.</li></ul>

## 6.3 Kommunernas interna samspel och resurser




Samtliga primärkommuner har olika förutsättningar när det gäller planering av bostadsförsörjningen. Skillnaden i förutsättningar kan bero på flera aspekter, exempelvis ytan, lokalisering och antalet invånare. Således är det kommunens förutsättningar och resurser som sätter ramarna för bostadsförsörjningsprogrammet och dess genomförandestrategi. Kommunens förutsättningar går inte alltid att påverka och det är därav viktigt att de verktyg och resurser som kommunen förfogar över används på ett effektivt sätt. För att säkerställa att kommunens resurser används på ett ändamålsenligt sätt bör uppföljningar genomföras kontinuerligt.

En väl förankrad genomförandestrategi är beroende av samordningen mellan förvaltningarna menar Boverket (2020i). Därmed är det viktigt att bostadsförsörjningen prioriteras inom kommunen och att förvaltningar som rör kommunal service är delaktiga i planeringsprocessen. Vår upplevelse efter genomförda intervjuer är att det finns utmaningar i det interna samarbetet och samspelet mellan förvaltningarna. Vidare är det även viktigt att samverka mellan allmännyttan och privata fastighetsägare är en del av processen. Kommunen bör arbeta för att attrahera privata aktörer som vill vara med i utvecklingen av kommunen.

### Kommunens interna samspel och resurser

- En tydlig genomförandestrategi för bostadsförsörjningen och användning av kommunens egna verktyg på ett effektivt sätt.
- Ett förbättrat internt samspel och kommunikation mellan berörda förvaltningar för att få med fler perspektiv och på så sätt nå en mer adekvat bostadsförsörjning.
- Effektiv användning av kommunens resurser och verktyg, vilket ska säkerställas genom kontinuerliga uppföljningar.
- Arbeta för att attrahera privata fastighetsägare genom ett tydligt strategiskt arbetssätt redan i översiktsplanen.

## 6.4 Samverkan på kommunal, regional och nationell nivå



### Samverkan på kommunal, regional och nationell nivå

Länsstyrelsen (2018) menar att det krävs ett samspel på den kommunala, regionala och nationella nivån för bostadsförsörjningen. Idag ansvarar kommunen själva för metod och underlag till bostadsförsörjningsprogrammet. Däremot bör ansvaret inte enbart vara på kommunen då deras förutsättningar skiljer sig åt, utan bör vara ett samspel på kommunal, regional och nationell nivå. Genom ett gemensamt ansvar kan staten hjälpa till med statlig finansiering samt kompletterande verktyg och vägledning för kommuner som är i behov av stöd. Den statliga förvaltningsmyndigheten Boverket kan även hjälpa till att understödja och följa upp kommunens egna analyser av behov och efterfrågan. Således kan man med ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar förbättra förutsättningarna för kommunen och säkerställa en god bostadsförsörjning för alla.

Samverkan på kommunal, regional och nationell nivå
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ett gemensamt ansvar och en samstämmig syn kring bostadsförsörjningsfrågorna skapar ett bättre samspel på kommunal, regional och nationell nivå.</li><li>• Statliga bidrag och vägledning för att skapa lika förutsättningar bland kommunerna.</li><li>• Boverket ska understödja och följa upp kommunens egna analyser för behov och efterfrågan.</li></ul>

## 7. Analys

Analysen är baserad på den befintliga kunskapsöversikten samt kvalitativa intervjuer, med utgångspunkt om att besvara studiens syfte och frågeställningar i relation till studiens tre primärkommuner. Baserat på analys av resultat har vi sammanställt underlaget i ett förslag på en modell.

### 7.1 Kommunal bostadspolitik

I varje kommun är det medborgarna som bestämmer hur kommunen ska styras genom valda politiker i kommunfullmäktige (SKR, 2021). Det innebär att det indirekt är medborgarna som styr den politiska agendan. Respondenter från Härryda kommun menar att politiken ofta har inspel som tjänstemännen inte alltid är eniga om. Exempelvis kan politiken påverka vilka projekt som ska prioriteras och inte, något som tjänstemännen upplever som en utmaning. Således kan tjänstemännen anse att de har rätt i sak, men är svårt att rättfärdiga i ett demokratiskt system. Politikerna är valda av kommunens medborgare vilket gör att det är de som styr i enlighet med demokratin. Respondenterna menar att politikerna driver sin agenda i syfte om att bli omvalda, oavsett om det är det bästa för kommunens bostadsförsörjning eller inte.

En respondent från Halmstad menar att det finns skillnader i politiskt engagemang bland medborgarna beroende av den socioekonomiska bakgrunden. Det syns tydligt när diverse handlingar skickas ut på samråd, där medborgarna har möjlighet att påverka. Exempelvis är det tydligt att medborgare med stark socioekonomisk bakgrund, i jämförelse med medborgare med svag socioekonomisk bakgrund, är mer involverade. Vi anser att det är viktigt att få med så många intressenters perspektiv som möjligt i en planeringsprocess. Nackdelen kan vara att kommunen ser det mer som ett självändamål att få med alla medborgare under samråd och granskning, snarare än vikten av att involvera flera perspektiv. Att socioekonomiskt svaga grupper inte är lika involverade i politiken är ett problem och något som bör behandlas generellt i politiken.

Boverket (2015) menar att riktade politiska insatser kan påverka bostadsbehovet, genom att styra utbudet av bostäder mot den grupp man vill attrahera till kommunen. Således kan politiska mål som rör bostadsförsörjningsprogrammet påverka hur kommunen väljer att profilera sig och även indirekt prioritera vissa grupper. Besluten kan behandla prioriteringar av specifika upplåtelseformer, eller fokusera på vissa branscher för att skapa arbetstillfällen som kan locka den gruppen av invånare. Vi ser därför att kommunal bostadspolitik har en påverkan på valet av utbud av bostäder och därmed kan styra vilka medborgare man vill ska bo i kommunen. Därmed när kommunen väljer att rikta sig mot en grupp så väljer man bort en annan. Kommunerna kan därför välja att rikta sig mot de som ger högst skatteintäkter, exempelvis barnfamiljer. Med vår modell vill vi visa att ett större statligt ansvar över bostadsförsörjningen kan minska risken för att vissa grupper kommer i skymundan av den kommunpolitiska profileringen. Det bidrar i sin tur till en mer jämlik bostadsförsörjning i Sverige.

## 7.2 Metod och underlag

Vår iakttagelse är att metoder och underlag för bostadsförsörjningen skiljer sig åt mellan kommuner. Det finns inga samlade metoder för hur underlagen ska tas fram och tolkas. En fråga som kommunerna ofta tampas med är huruvida befolkningsprognosen bestämmer bostadsbehovet eller om det ska vara tvärtom. Enligt Boverket (2020g) kan beräkningen av förhållandet mellan bostadsbehovet och befolkningsprognosen skilja sig åt i kommunerna. Efter intervjuer med våra respondenter fick även vi intrycket av att det finns svårigheter med tolkningen av befolkningsprognoser och hur man översätter det till antalet bostäder. En respondent från Halmstad kommun menar att problemet är komplext och liknar det med att bestämma om det är hönan eller ägget som kommer först.

Ett sätt att räkna ut byggbehovet är genom Boverkets byggbehovsmodell (Boverket 2020h). I modellen (se Figur 3) analyserar man befolkningsförändringen, hushållskvoterna, rivningar, lediga bostäder samt bostadsreserven. Den största osäkerhetsfaktorn vid beräkning av byggbehovet är befolkningsförändringen. Statistiska Centralbyrån (2021) menar att befolkningsprognoser alltid är förenade med osäkerhet, där de endast ska betraktas som scenarier baserade på förutsägelser om framtiden. Vid uträkningen av befolkningsprognosen räknar man bland annat på inflyttning och utflyttning till kommunen, Statistiska Centralbyrån (2021) menar att felmarginalen blir större i de kommuner som har en större in- och utflyttning. Vänersborgs kommun har i deras bostadsförsörjningsprogram räknat ut byggbehovet enligt Boverkets modell. Vi menar att de inte har samma in- och utflyttningstakt som exempelvis Halmstad, därmed förväntas felmarginalen för befolkningsprognosen bli mindre i Vänersborgs kommun.

Således är befolkningsprognosen svår att förutspå, till stor del på grund av att det är beroende av människors individuella val. Därav är uträkningen av byggbehovet komplex, om befolkningsprognosen är feldimensionerad så blir det kvantitativa byggbehovet fel, vilket leder till ett över- eller underskott av bostäder. Vår modell visar ett strategiskt arbetssätt där det kräver en samlad bedömning för hur kommunerna ska tolka och arbeta med sina befolkningsprognoser. Vi menar att befolkningsprognosen inte kan ses som enbart en siffra för antalet in- och utflyttade i kommunen, man måste även beakta behov och efterfrågan hos individen.

Enligt Boverket (2020h) är det viktigt att kommunernas kvantitativa mål om bostadsbyggandet förhåller sig till efterfrågan. Det finns två huvudsakliga skäl till att efterfrågan på bostadstjänster kan skilja sig från det kvantitativa behovet. Det ena skälet handlar om utbudet av upplåtelseformer för alla grupper i samhället: fördelningen av hyresrätter, bostadsrätter och äganderätter. Behovet av antalet bostäder kan alltså vara uppfyllt genom nybyggnation, men det motsvarar inte efterfrågan på upplåtelseformerna. Eftersom nybyggnation oftast är dyrare så exkluderar man redan från start en viss grupp av köpare. Det andra skälet är att lokaliseringen av bostäderna inte efterfrågas. Behovet av rätt antal bostäder och upplåtelseformer kan vara uppfyllt, men de har byggts på en plats som inte är efterfrågad (Boverket, 2020h). Respondenterna från Halmstad påpekar att kommunen förfogar över ett antal instrument som kan styra bebyggelsen dit marknadskrafterna inte är tillräckliga. Enligt Halmstads bostadsförsörjningsprogram ska kommunen sprida bebyggelsen och skapa förutsättningar för ett diversifierat byggande som möter behov och efterfrågan (Halmstads kommun, 2017). Dessa instrument är bland annat

kommunal översikts- och detaljplanering, en aktiv markpolitik, kommunala bostadsbolaget, kommunala bostadsförmedlingar samt kommunala hyresgarantier. I deras program behandlar de behov och efterfrågan på bostäder för olika grupper men de menar att det ska betraktas som en färskvara då människors preferenser många gånger svänger över tid. De menar även att det finns en skillnad i hur människor uppper att man avser agera och hur man verkligen agerar.

Ett exempel på hur man kan undersöka efterfrågan är en rapport skriven av Evidens (2020), där de har analyserat individers efterfrågan på bostäder i Skåne. Analyserna utgick från data över hushållens boendeformer, ålder och inkomster för att ta reda på hur stor andel av inkomsten varje hushåll i genomsnitt lägger på boendeutgifter. Därefter kunde man beräkna vad varje hushåll hade möjlighet till att efterfråga i form av upplåtelseform, storlek, läge, pris och hyra. Evidens menar att efterfrågan på bostäder hänger starkt ihop med den disponibla inkomsten. I vår undersökning av våra primärkommuners bostadsförsörjningsprogram upplever vi att det saknas beräkningar och förståelse för efterfrågan hos olika grupper och deras disponibla inkomst. Vidare menar Evidens (2020) i sin rapport att de mest effektiva stöden för att hjälpa de utsatta grupperna är riktade bostadsbidrag snarare än investeringsstöd till byggföretag för nyproduktion.

Vi menar att man behöver se bostadsbehovet utifrån mer än bara en siffra. Det krävs att man fokuserar på individen för att identifiera behovet av upplåtelseformer och lokalisering av bostäder. Att planera och uppskatta bostadsefterfrågan är mycket svårt, men det är av stor vikt för samhället att bostadsmarknaden fungerar. En icke fungerande bostadsmarknad kan ge stora konsekvenser på den ekonomiska tillväxten samt ökade klyftor i samhället (Boverket, 2020h). Vår modell visar att samlade definitioner av utbud, efterfrågan och behov ger en mer jämlig och adekvat bostadsförsörjning i Sverige. Vidare krävs det att man följer upp analyser av befolkningsprognosen samt utbud och efterfrågan.

### **7.3 Kommunernas interna samspel och resurser**

En ökad befolkningstillväxt ger ett ökat bostadsbehov, något som skapar en allt mer ansträngd bostadsmarknad och kommunens arbete för bostadsförsörjning blir allt viktigare. En strategisk planering inom kommunen skapar en god beredskap inför externa faktorer som påverkar bostadsförsörjningen. Boverket (2020b; 2020i) menar att en välförankrad bostadsstrategi är viktig för att kunna anpassa sig till eventuella förändringar. Enligt boverket (2020i) ska även en genomförandestrategi presenteras för att säkerställa att riktlinjerna för bostadsförsörjningen uppfylls. Det krävs en strategi för hur ansvariga nämnder och förvaltningar tillsammans arbetar för bostadsförsörjningens mål och riktlinjer. Däremot består inte bostadsförsörjning endast av mål och visioner, idag brister kommunerna i delar av sitt arbetssätt för att nå sina uppsatta riktlinjer. Således menar Boverket (2020i) att strategins utformning är beroende av samordningen mellan förvaltningarna. Respondenter från Vänersborgs kommun tar även upp vikten av samspel mellan förvaltningarna på kommunen vid framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet. Respondenterna anser att det exempelvis behövs en tydligare koppling mellan bostadsförsörjningen och lokalförsörjningen, för att bättre förankra den kommunala servicen. Vidare menar även respondenterna från Halmstad att samspelet behöver förbättras och ser en utvecklingspotential i den interna kommunikationen mellan förvaltningarna.

Respondenter från Härryda menar dock att de har ett bra samspel mellan förvaltningarna, vilket grundar sig i tydliga styrdokument för framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet.

En viktig del av strategin är även uppföljning av bostadsförsörjningsprogrammet. Riktlinjerna ska enligt Boverket omprövas varje mandatperiod, men kan även behöva revideras varje år för att följa upp när förutsättningar förändras (Boverket, 2021b). Samtliga respondenter menar att översiktsplanen är det styrande dokumentet och sätter ramarna för bostadsförsörjningsprogrammet. Dock lyfter en respondent från Härryda en viss problematik med att översiktsplanens relevans avtar när översiktsplanen närmar sig slutet av sin tidsperiod. För bostadsförsörjningen är det viktigt att översiktsplanen är aktuell då den spelar en central roll för arbetet av kommunens strategier och utveckling menar Boverket (2020). Det finns skillnader i hur ofta kommunerna gör uppföljningar och hur lång tidshorisont respektive kommuns bostadsförsörjningsprogram är. Härrydas och Vänersborgs bostadsförsörjningsprogram (Härryda kommun, 2020; Vänersborgs kommun, 2021) löper under en femårsperiod, där Härryda gör årliga uppföljningar medan Vänersborg gör det var fjärde år, i enlighet med den politiska mandatperioden. Halmstads bostadsförsörjningsprogram har en tidshorisont på 15 år och gör årliga uppföljningar (Halmstads kommun, 2017). Enligt vår iakttagelse har tidshorisonten för bostadsförsörjningsprogrammet inte någon större betydelse. Däremot menar vi att det är viktigt att en årlig uppföljning av bostadsförsörjningen görs.

Alla kommuner har olika förutsättningar när det gäller planeringen av bostadsförsörjningen och sätter i sin tur ramarna för deras arbetssätt. Skillnaden i förutsättningar kan bero på flera aspekter, exempelvis ytan, lokalisering och antalet invånare. Det finns skillnader i våra tre primärkommuner, bland annat när det gäller befolkningstillväxten (Ekonomifakta, Halmstad; Vänersborg; Härryda). Under de senaste tre åren mellan 2017–2020 har Halmstad den största befolkningstillväxten med 4 %, Härryda med 2,2 % och Vänersborg med 1,2 % (se Tabell 1 Avsnitt 4). Vi tror bland annat att högskolan har en bidragande faktor till att Halmstad har den största befolkningstillväxten bland våra tre primärkommuner. Härryda och Vänersborg är båda färre till antalet invånare och mindre i storlek. Härryda har 1 procentenhet större befolkningstillväxt än Vänersborg (se Tabell 1 i Avsnitt 4), något vi tror kan bero på att Härryda är en kranskommun till storstaden Göteborg, vilket möjliggör fler arbetstillfällen och lockar invånare. Vänersborg har den lägsta befolkningsökningen bland våra primärkommuner, där vi tror kommunens lokalisering kan vara en bidragande faktor till den lägre befolkningstillväxten.

Utöver kommunerna är det en mängd aktörer inblandade i bostadsförsörjningen, däribland offentliga och privata aktörer. Vi menar att processen kräver en samverkan mellan offentliga och privata aktörer, exempelvis med allmännyttan och privata fastighetsägare. Ett tydligt strategiskt arbetssätt och en tydlig översiktsplan kan ge en överblick över vad som sker i kommunen och även attrahera privata aktörer som vill vara med i utvecklingen. Privata aktörer kan underlätta byggandet och bidra till mer diversifierat byggande.

## 7.4 Samverkan på kommunal, regional och nationell nivå

Enligt Boverket (2020d) har fler kommuner idag antagit riktlinjer för bostadsförsörjningsprogrammet och anser att det är ett viktigt underlag. Upplevelsen av våra intervjuer är att samtliga primärkommuner har bra riktlinjer för bostadsförsörjningsprogrammen. Dock menar vi att vissa riktlinjer inte är realistiska för att kommunen själva ska realisera dem. Vi är därmed eniga med vad Länsstyrelsen Skåne (2018) skriver i sin rapport; att det krävs ett samspel på den kommunala, regionala och nationella nivån för bostadsförsörjningen. De menar att kommuner saknar analyser från särskilda grupper och behöver stöd i att utveckla sitt arbete. Eftersom förutsättningarna i kommunerna skiljer sig åt, saknar ett flertal kommuner bra underlag för att identifiera bostadsbehoven. Ett ökat krav på analyser av behov och efterfrågan, resulterar i en ökad arbetsbelastning samt behov av resurser och kompetens särskilt för mindre kommuner (Länsstyrelsen Skåne, 2018). För att skapa samma förutsättningar för alla kommuner kan även staten behöva hjälpa till med statligt finansierade stöd. Vidare saknas gemensamma definitioner för bostadsförsörjningen och därmed behövs ett större stöd i dessa frågor enligt Länsstyrelsen Skåne (2018). Vi menar att ansvarsfördelningen när det kommer till bostadsförsörjningen behöver ses över. Idag ansvarar kommunen själva för metod och underlag till bostadsförsörjningsprogrammet och bör istället fördelas på en kommunal, regional och nationell nivå.

Dagens underlag skiljer sig åt mellan kommunerna, vilket leder till svårigheter för samarbeten och samsyn kring bostadsförsörjningsfrågorna. En utredning har gjorts av Statens offentliga utredningar (SOU 2018:35), som föreslår ett helt nytt arbetssätt för ett gemensamt statligt och kommunalt bostadsförsörjningsansvar. Genom ett gemensamt ansvar kan staten dels hjälpa till med statlig finansiering för de kommuner som är i behov, samt kompletterande verktyg och vägledning för att skapa en samsyn kring bostadsförsörjningsfrågorna bland kommunerna. Vidare menar vi att den statliga myndigheten Boverket, kan understödja genom att hjälpa kommuner med uppföljning och kompletterande analyser. Sammanfattningsvis kan ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar förbättra förutsättningarna för kommunen och säkerställa en god bostadsförsörjning för alla.

## 8. Diskussion

Studien har utformats i syfte att understryka vikten av väl förankrade riktlinjer i kommunens bostadsförsörjningsprogram. Genomförandet av flertalet intervjuer och granskning av respektive primärkommuns bostadsförsörjningsprogram har givit oss en bild av hur arbetet fungerar i praktiken. En granskning av studiens primärkommuner tillsammans med informationen i kunskapsöversikten har bidragit till ökad validitet och mynnat ut i en modell.

Modellen består av fyra nyckelfaktorer som tillsammans ger en helhetsbild över arbetssättet för en bättre bostadsförsörjning i Sveriges kommuner. I samband med nyckelfaktorerna tas åtgärdsförslag fram för arbetssättet för en fiktiv kommun. Nyckelfaktorerna ska tillsammans ses som en iterativ process utan någon inbördes ordning. Förhoppningen är att modellen med nyckelfaktorer med åtgärdsförslag för en fiktiv kommun ska kunna realiserats för samtliga kommuner i Sverige. En generalisering av resultatet kan dock endast kopplas till teori och inte till populationer. Det innebär att vårt resultat från primärkommunerna och vår modell inte kan generaliseras till alla kommuner i Sverige, eftersom undersökningen inte har tagit hänsyn till alla kommuners förutsättningar. För att modellen ska kunna implementeras bland samtliga kommuner i Sverige behövs en mer övergripande studie på fler utvalda kommuner, men det fanns det inte utrymme för i studiens kontext. Däremot kan stora delar av resultatet användas som inspiration till andra kommuner. Med modellen vill vi påvisa vikten av att använda rätt verktyg och vår förhoppning är att modellen kan förbättra kommunernas arbetssätt för en hållbar bostadsförsörjning.

Med ett kritiskt förhållningssätt ser vi förbättringsmöjligheter med vår studie. Vi kan ställa oss kritiska till antalet genomförda intervjuer som studien är baserad på. Om tidsramen för studien hade varit längre, hade det möjliggjort fler intervjuer från respektive kommun samt personer från den kommunala politiken. Således för att inkludera fler perspektiv och ett mer precist resultat. Vidare kan vi vara kritiska till vår kunskapsöversikt, då majoriteten av information är baserad på endast Boverket som referenskälla. Boverket som referenskälla är i sig trovärdig och kritiken riktar sig till att studien kan bli ensidig.

För att validera studiens modell kan den testas vid framtagande av ett bostadsförsörjningsprogram i en av våra primärkommuner. Det kan även diskuteras hur pass applicerbar modellen är, då den behandlar ett brett perspektiv, vilket kräver en förändring i bostadspolitiken och ett större ansvar på statlig nivå. Vidare kräver en mer omfattande validering av modellen en längre tidsram för studien.

## 9. Slutsats

Vi har genomfört en studie där vi har utrett arbetsprocessen för framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet i Sveriges kommuner. I studien görs en djupare undersökning av tre kommuner med avseende på deras arbete och underlag vid bostadsförsörjning. De utvalda kommunerna är Halmstad, Härryda och Vänersborg. Vårt syfte med examensarbetet är att undersöka processen för framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet samt definiera nyckelfaktorer för en strategisk planering av bostadsförsörjningen. Det har resulterat i en modell bestående av fyra nyckelfaktorer för att främja en strategisk planering av den kommunala bostadsförsörjningen. Modellen ger en helhetsbild och visar på ett tillvägagångssätt för berörda aktörer gällande bostadsförsörjningen.

I studien har vi utgått från två frågeställningar: *Hur ser processen ut för framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet? Vilka nyckelfaktorer främjar en strategisk planering av kommunal bostadsförsörjning?* Efter genomförda intervjuer samt datainsamling, skapar den första frågeställningen en grundläggande förståelse för processen av de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen. Resultatet av vår undersökning svarar sedan på vår andra frågeställning.

Vi ser en potential i utredningen SOU 2018:35 där man föreslår en ny bostadsförsörjningslag om ett statligt bostadsförsörjningsansvar. Enligt vår undersökning har kommuner riktlinjer för bostadsförsörjningen i enlighet med lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (SFS, 2000:35), men vi menar att problematiken ligger i hur och om riktlinjerna realiserar. Dagens arbetssätt och metoder vid framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet behandlar inte efterfrågan hos alla samhällsgrupper. Det saknar idag analyser av olika gruppers efterfrågan och det befintliga bostadsbeståndet för att utbudet ska kunna möta efterfrågan. Konsekvenserna av dagens arbetssätt blir att vissa socioekonomiska grupper inte prioriteras och hamnar utanför bostadsmarknaden.

Vidare analyserar vi modellens nyckelfaktorer: *bostadspolitik, metod och underlag, kommunernas interna samspel och resurser samt samverkan på kommunal, regional och nationell nivå* och diskuterar kommunens respektive statens ansvar i bostadsförsörjningen. För att öka modellens validitet bör den testas på en av våra tre primärkommuner. Det kräver dock fler inblandade aktörer, däribland staten, vilket är svårt att genomföra utan en längre tidsram. De förbättringsmöjligheter vi ser med vår studie är att omfatta fler primärkommuner än våra tre, samt genomföra fler intervjuer på fler respondenter inom kommunen. Det hade gjorts om tiden hade funnits.

## 10. Rekommendationer för vidare forskning

Under studiens gång har vi definierat ett flertal komponenter som behandlar vårt ämne, men som vi inte haft möjlighet att undersöka närmare. Följande punkter innehåller rekommendationer för vidare forskning.

- **Genomförbarheten av vår modell**  
Under studiens gång har det inte funnits utrymme för oss att applicera vår modell på våra primärkommuner eller en annan oberoende kommun. För att modellen ska anses trovärdig bör den testats i verkligheten, vilket vi anser är en intressant fortsättning av vår studie.
- **Privata aktörers delaktighet i processen**  
I bostadsförsörjningen är även privata aktörer inblandade. I studien lyfter vi vikten av privata aktörers delaktighet i den strategiska processen vid framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet. Vi menar att privata aktörer kan underlätta byggandet och bidra till mer diversifierat byggande, något som kan behövas utredas djupare.
- **Kommuners planmonopol som en del av aktiv markpolitik**  
Det hade varit intressant att göra en variant av Shahab et. al (2020) undersökning kring maktpolitiska strategier men att avgränsa den till valda kommuner i Sverige. På så sätt kan man djupare identifiera hur Sveriges planmonopol kan påverka efterfrågan på bostäder. Ur vårt analysavsnitt finns det även omfattande analyser kopplat till utbud och efterfråga, vilka kan bidra till en sådan undersökning.
- **Gemensamt bostadsförsörjningsansvar**  
Vår studie har behandlat delar av Statens offentliga utredningar om *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar* (2018:35), där utredningen just nu ligger på remiss. Det hade varit intressant att följa utfallet av utredningen och sedan följa om kommuner upplever att processen vid framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet förbättrats.
- **Ekonomiska bidrag för att sänka tröskeln till bostadsmarknaden**  
Evidens (2020) skriver i sin rapport att de mest effektiva stöden för att hjälpa de utsatta grupperna är riktade bostadsbidrag snarare än investeringsstöd till byggföretag för nyproduktion. Vi anser att det hade varit intressant att undersöka om ekonomiska bidrag för socioekonomiskt utsatta grupper kan sänka tröskeln till bostadsmarknaden.

## 11. Referenser

- Bell, E., Bryman, A. (2017). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. 3. uppl. Stockholm: Liber AB
- Boverket (2014). *Vad är en detaljplan*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/vad-ar-detaljplan1/>
- Boverket (2015). *Behov av bostadsbyggande - Teori och metod samt en analys av behovet av bostäder till 2025*. Rapport 2015:18.
- Boverket (2021a). *Läget på bostadsmarknaden*. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/>
- Boverket (2021b). *Processen att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning*. <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/att-ta-fram-riktlinjer/processen2/>
- Boverket (2020a). *Bostadsmarknadsenkäten 2020*. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bo-stadsmarknadsenkaten/>
- Boverket (2020b). *Introduktion*. <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/om-handboken/>
- Boverket, (2020c). *Kommunens ansvar för bostadsförsörjningen*. <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/om-handboken/kommunens-ansvar/>
- Boverket (2020d). *Kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning*. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsforsorjning/kommunernas-verktyg/riktlinjer/>
- Boverket (2020e). *Kommunernas verktyg i bostadsförsörjningen*. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsforsorjning/kommunernas-verktyg/>
- Boverket (2020f). *Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*. <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/vad-sager-lagen/lagen-om-kommunernas-bostadsforsorjningsansvar/>
- Boverket (2020g). *Medför fler bostäder en ökad befolkning?* <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/underlag-for-bostadsforsorjningen/demografisk-utveckling/befolkningsprognos-for-kommunen/medfor-fler-bostader-en-okad-befolkning/>
- Boverket (2020h). *Mått på bostadsbristen - Förslag på hur återkommande bedömningar ska utföras*. Rapport 2020:21.
- Boverket (2020i). *Strategi för genomförandet*. <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/att-ta-fram-riktlinjer/genomforandestrategi/>
- Boverket (2020j). *Syfte med planeringen för bostadsförsörjningen*. <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/om-handboken/varfor-ar-det-viktigt-att-arbeta-med-bostadsforsorjningen/>

- Boverket (2020k). *Översiktsplanen*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/>
- Boverket (2020l). *Översiktsplanens nytta och funktion*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/nytta/>
- Ekonomifakta (u.å.). *Halmstad*. <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Regionalstatistik/Din-kommun-i-siffror/Halmstad>
- Ekonomifakta (u.å.). *Härryda*. <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Regionalstatistik/Din-kommun-i-siffror/Harryda>
- Ekonomifakta (u.å.). *Vänernborg*. <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Regionalstatistik/Din-kommun-i-siffror/Vanersborg?compare=1>
- Evidens (2020). *Bostadsglappet i Skåne. Analys av hushållens möjlighet att hyra eller köpa bostäder I Skåne*. Region Skåne.
- Halmstads kommun (2017). *Handlingsprogram för bostadsförsörjning 2016–2030*.
- Halmstad kommun (u.å.). *Kommunledningsförvaltningen*. <https://www.halmstad.se/kommunpolitik/kommunensorganisation/forvaltningar/kommunledningsforvaltningen.838.html>
- Härryda kommun (2020). *Bostadsförsörjningsprogram 2021–2025*.
- Härryda kommun (u.å.a). *Bostadsförsörjningsprogram*. <https://www.harryda.se/byggaboochmiljo/bostaderochoffentligalokaler/langsiktigbostadsplanering.4.124fd5f4139f22e498f800010558.html>
- Härryda Kommun (u.å.b). *Förvaltningsorganisation*. <https://www.harryda.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/forvaltning.4.495f377d12fde1a72be800036588.html>
- Härryda kommun (u.å.c). *Kommunstyrelsen*. <https://www.harryda.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/kommunstyrelsen.4.495f377d12fde1a72be800032800.html>
- Länsstyrelsen Skåne (2018). *Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande (2018:3)*. Länsstyrelsen Skåne.
- Regeringskansliet (2020). *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar SOU 2018:35*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/05/sou/>
- Riksrevisionen (2019). *Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande*. Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2019.
- SFS 2000:1383. *Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*. Finansdepartementet BB.
- Shahab, S., Hartmann, T., & Jonkman, A. (2020). Strategies of municipal land policies: Housing development in germany, belgium, and netherlands. *European Planning Studies*, doi:10.1080/09654313.2020.1817867

- Statistiska centralbyrån, SCB. (u.å). *Socioekonomisk indelning (SEI)*.  
<https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/socioekonomisk-indelning-sei/>
- Statistiska centralbyrån, SCB. (2021). *Sveriges befolkning*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/sveriges-befolkning/>
- Sveriges kommuner och regioner (2021a). *Regional utvecklingsstrategi, RUS*.  
<https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsstrategirus.2690.html>
- Sveriges Kommuner och Regioner (2021b). *Så styrs en kommun*.  
<https://skr.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsjallvstyresastyrskommunenochregionen/sastyrskommunen.735.html>
- Sveriges Kommuner och Regioner (2021c). *Vad gör kommunerna?*  
<https://skr.se/skr/tjanster/lattlast/vadgorkommunerna.596.html>
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016). *Aktiv Markpolitik*. LTAB.
- Sverige (SOU,2018:35). *Utredningen om kommunal planering för bostäder (2018). Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Vänersborgs kommun (2021). *Bostadsförsörjningsplan 2021–2025*.
- Vänersborgs kommun (u.å.a). *Kommunstyrelsens*.  
<https://www.vanersborg.se/kommun--politik/kommunens-organisation/kommunstyrelsen.html>
- Vänersborgs kommun (u.å.b). *Samhällsbyggnadsförvaltningen*.  
<https://www.vanersborg.se/kommun--politik/kommunens-organisation/forvaltningar-och-namnder/forvaltningar/samhallsbyggnadsforvaltningen.html>

# Bilagor

## Bilaga 1

### Intervjuguide

#### **Formalia innan intervjun:**

Vi skriver detta arbete tillsammans med företaget Svefa vilket innebär att de kommer ta del av informationen. Arbetet kommer även publiceras när det är klart och blir tillgängligt för alla som vill läsa det. Därför ber vi dig att inte säga sådant som inte allmänheten ska få tillgång till.

Godkänner du att vi spelar in samtalet i syfte att underlätta transkribering och spegla ditt svar på så rättvist sätt som möjligt i rapporten?

Får vi nämna kommunens namn i rapporten?

Vi kommer att skicka en kopia på intervjuunderlaget med dina svar via mail. Detta för att du ska få en chans att eventuellt korrigera samt bekräfta dina svar innan publicering av rapport.

Om du har material som du vill dela med dig av till oss efter intervjun är detta varmt välkommet.

#### **Frågor:**

1. Berätta lite om din arbetsroll och vilka uppdrag du har?
2. Vilken roll har du i planeringen av bostadsförsörjningsprogrammet?
3. Skulle du kunna förklara hur organisationen och processen av bostadsförsörjningsprogrammet ser ut?
4. Vilka mål och visioner hade kommunen när ni tog fram kommunens bostadsförsörjningsprogram? Hur väl anser du visionen stämmer överens med utfallet (befintligt program alternativt den senaste)?
5. Vad anser du gick bra och vad anser du gick mindre bra i planeringsprocessen?
6. Vilka var/är era största utmaningar kopplat till bostadsförsörjningsprogrammet?
7. Vilka underlag ligger till grund för ert bostadsförsörjningsprogram? Hur använde ni underlaget? Anser du underlag vara relevant?
8. Hur ser relationen mellan översiktsplanen och bostadsförsörjningsprogrammet ut?
9. Hur beräknar ni er kommuns befolkningsökning? Hur översätter ni de siffrorna till antalet bostäder som behövs? I relation till den beräknade befolkningsökningen, hur räknar kommunen med att ni maktar med?
10. Vilka lärdomar tar ni med er och vad kommer ni att fokusera på till nästa bostadsförsörjningsprogram?



**CHALMERS**