

Vad görs för att lösa bostadsbristen i våra storstäder?

En jämförande studie om bostadsförsörjningsarbetet i Göteborg och Malmö

Författare
Lars Gimborn

Handledare
Robin Biddulph

Kandidatuppsats i Kulturgeografi
VT2020

Institutionen för ekonomi och samhälle
Avdelningen för Kulturgeografi
Handelshögskolan vid
Göteborgs Universitet



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Title: What is being done to resolve the housing crisis in Sweden's big cities?
Course and level: Bachelor's thesis in Human Geography, 15 ECTS credits
Term and year: Spring term 2020
Tutor: Robin Biddulph
Examiner: Mattias Sandberg
Key words: Housing shortage, housing policy, housing as a universal right, social housing

ENGLISH ABSTRACT

This dissertation is about how two of Sweden's largest cities are working to resolve the housing crisis. The study focuses on the ways in which the municipal governments have responded to the clarification of their delegated housing responsibility which was issued in 2013 by examining their housing policies and activities during the period 2014 to 2019. This comparative case study of Gothenburg and Malmo has been conducted through analysis of municipal regulations, documents and follow-up of the municipalities' undertakings since 2014. The results of this comparative case study show that both cities have increased the responsiveness of their planning systems and levels of construction to record levels. Malmo has succeeded in reducing the housing shortage, while the higher construction levels in Gothenburg have not reduced the city's housing shortage.

The clarification of municipal housing responsibilities seems to have had an effect and has been implemented in both cities. The cases of Malmo and Gothenburg highlight the need for housing for people with low income. The right to housing has been a legalized constitutional right during the 21st century in Sweden. This right has however not been implemented in practice. It remains to be seen whether the right to housing will be a broad policy and universal right or whether a narrower social housing policy approach will be adopted in the future.

Titel: Vad görs för att lösa bostadsbristen i våra storstäder?
Kurs och nivå: Fördjupningskurs i kulturgeografi, kandidatuppsats 15 hp
Termin och år: Vårterminen 2020
Handledare: Robin Biddulph
Examinator: Mattias Sandberg
Nyckelord: Bostadsbrist, bostadspolicy, bostaden som universell rättighet, social housing

SAMMANFATTNING

Denna uppsats handlar om hur storstäderna Göteborg och Malmö arbetar med att lösa bostadsbristen genom det förtydligade bostadsförsörjningsansvaret. Uppsatsen har genomförts utifrån en jämförande fallstudie som forskningsdesign. Syftet med uppsatsen har varit att undersöka hur städerna bedrivit sitt bostadsförsörjningsarbete 2014-2019 utifrån det förändrade bostadsförsörjningsansvaret som utfärdades 2013. Uppsatsen har genomförts genom en analys av städernas styrande dokument och uppföljningar av dessa. Fallstudiens resultat visar att båda städerna har ökat sin planberedskap och höjt byggtakten till historiskt höga nivåer. Göteborg hade en byggtakt i höjd med miljonprogrammets dagar 2016 och 2018. Bostadsbyggandet i Malmö var under 2017 och 2018 på en så pass hög nivå att bostadsbristen minskade. Göteborg upplever fortsatt bostadsbrist trots en rekordhög byggtakt.

Det förtydligade bostadsförsörjningsansvaret förefaller ha fått effekt och har implementerats i städerna. Malmö stad och stadsdelarna i Göteborg påpekar att det finns behov av bostäder för hushåll med låg inkomst. Bostaden har under 2000-talet blivit en grundlagsfäst universell rättighet där det offentliga teoretiskt sett ska tillförsäkra medborgarna en bostad. Det förändrade bostadsförsörjningsansvaret har dock inte realiserat denna rättighet i praktiken. Frågan är om den framtida utvecklingen leder till att vi får ett smalt policyfält i Sverige genom social housing, eller om policyfältet blir brett och bostaden faktiskt blir en universell rättighet.

Förord

Författandet av denna uppsats har präglats av den annorlunda tid som drabbat världen med COVID-19. Detta har präglat uppsatsens metod och genomförande på så sätt att datainsamlingen har präglats av dokumentstudier.

Jag skulle vilja tacka min vän Magnus som bistått som bollplank i metodfrågor.

Jag skulle även vilja tacka min handledare Robin för insiktsfulla kommentarer och bollande kring uppsatsen.

Avslutningsvis skulle jag vilja tacka universitetsbiblioteket för att de har tillhandahållit en stor mängd vetenskapliga artiklar, kurslitteratur och böcker elektroniskt, vilket avsevärt underlättat studierna på distans.

Inte trodde jag att denna uppsats skulle bli så omfattande, men det har varit nödvändigt för att kunna belysa olika perspektiv gällande bostadsbristen i våra storstäder. Enbart framtiden kan utvisa om vi får någon långsiktig lösning på bostadsbristen. Förhoppningsvis kommer lösningen förr och inte senare.

Innehåll

1.0 Inledning.....	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte.....	9
1.2.1 Forskningsfrågor.....	9
1.3 Avgränsning.....	10
1.4 Disposition.....	10
2.0 Teori och tidigare forskning.....	11
2.1 Begreppet bostadsbrist	11
2.2 Bostadsteori som multidisciplinärt forskningsområde	12
2.3 Marknadsteori och bostadsbyggande.....	12
2.4 Bostaden som rättighet.....	14
2.5 Strukturella bostadsrelationer och bostadstillgång	15
Tabell 1. Illustration av de strukturella relationerna rörande bostäder (SRH).....	16
2.6 En definition av social housing	17
2.7 Bostadspolicyns utveckling i Sverige under 90-talet.....	18
2.8 Teoretiskt ramverk	19
3.0 Metod	23
3.1 Forskningsdesign	23
3.2 Datainsamlingsmetod och material	25
3.3 Analys och praktiskt tillvägagångssätt.....	26
Tabell 2. Uppsatsens praktiska genomförande, se nedan.	26
4.0 Resultat och analys.....	29
4.1 Vilka mål och insatser har städerna tagit fram för att genomföra sitt bostadsförsörjningsansvar?	29
4.1.1 Göteborg stads handlingsplan för bostadsförsörjning.....	29
4.1.2 Malmö stads handlingsplan för bostadsförsörjning.....	30
4.1.3 Analys av städernas handlingsplaner och mål för bostadsförsörjningen.....	31
Tabell 3. Målsättningar för bostadsförsörjningen i Göteborg.....	31
Tabell 4. Målsättningar för bostadsförsörjningen i Malmö	33
4.2 Uppföljningar av bostadsförsörjningen.....	34
4.2.1 Göteborg stads bostadsförsörjningsarbete och verktyg för bostadsbyggande	34
4.2.2 Malmö stads bostadsförsörjningsarbete och verktyg för bostadsbyggande	36
4.2.3 Analys av mål och aktiviteter för bostadsförsörjningen.....	38
4.3 Städernas arbete med utsatta grupper på bostadsmarknaden	40
4.3.1 Göteborg stads arbete med utsatta grupper	40
4.3.2 Malmö stads arbete med utsatta grupper	42
4.3.3 Analys av städernas arbete för utsatta grupper.....	45

4.4 Vilka hinder möter städerna i arbetet för att nå en balans på bostadsmarknaden?.....	48
4.4.1 Hinder för bostadsbyggandet i Göteborg.....	48
4.4.2 Hinder för bostadsbyggandet i Malmö.....	49
4.4.3 Analys av hindren på bostadsmarknaden	52
5.0 Diskussion och slutsatser.....	54
5.1 Diskussion och slutsatser.....	54
5.2 Metodreflektion	57
Källförteckning.....	59
Böcker.....	59
Tidskrifter, papers och andra tryckta källor	59
Internetkällor.....	60
Bilaga 1. Studerade dokument	63

1.0 Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunen är den aktör som ansvarar för bostadsförsörjningen. Detta är något som lagfästes vid millennieskiftet och innebär att kommunen ska:

”...skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och föra att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.” (SFS 2000:1383, 1 §)

I den svenska grundlagen, regeringsformen framgår det allmännas ansvar rörande bostäder:

”Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.” (Munck 2011, se Regeringsformen 1 kap. 2 §, s. XVII)

Den bostadspolitik som förts i Sverige sedan miljonprogrammets dagar började succesivt att nedmonteras på 90-talet. Något som inleddes genom utfasningen av räntesubventionerna och nedläggningen av bostadsdepartementet. Målsättningen för bostadspolitikerna förändrades 2008 och inriktningen på bostadspolitikerna och dess sociala ambitioner med goda och billiga bostäder togs bort. Bostadspolitikens mål förändrades till att skapa en fungerande bostadsmarknad där utbud och efterfrågan möts (Hedin et al. 2011). Statens roll har rört reformer i regleringar som underlättar och stimulerar byggandet (Christophers 2013).

2014 förtydligades kommunernas bostadsförsörjningsansvar ytterligare genom kravet på riktlinjer för planeringen av bostadsförsörjningen, en förändring som aviserades 2013. I riktlinjerna ska kommunen sätta mål för bostadsbyggandet och bostadsbeståndets utveckling. Kommunen ska även beskriva vilka insatser som ska genomföras för att nå målen (Socialdepartementet 2012). Tidigare saknades det ett formkrav på kommunens riktlinjer, vilket innebar att kommunerna inte behövde ta fram målsättningar eller beskriva åtgärder för att förbättra bostadsförsörjningen (SFS 2000:1383, 1 § - 8 §§). Kommunerna behöver även analysera situationen för utsatta grupper på bostadsmarknaden samt marknadens förutsättningar, varför utmaningarna på bostadsmarknaden är ett intressant perspektiv (Socialdepartementet 2012).

Kommunerna har möjligheten att påverka den lokala bostadsmarknaden genom hur

planmonopolet och markpolitiken i kommunen tillämpas. Utöver att styra vilken bebyggelse som hamnar vart kan kommunerna påverka byggandet direkt genom att låta allmännyttan bygga de bostäder som efterfrågas av invånarna. Det saknas bostäder för grupper med låga inkomster i Sverige, i likhet med vad som i många länder kallas för social housing (Näringsdepartementet 2015; Granath Hansson & Lundgren 2019). Däremot erbjuds sociala kontrakt till de som är socialt utsatta på olika sätt, där kommunen garanterar hyresvärden att hyran betalas. En annan möjlighet som finns är kommunala hyresgarantier, som kan lämnas till de som på grund av ex. timanställning inte har möjligheten att få ett hyreskontrakt. Dessa individer ska dock ha ekonomiska förutsättningar att betala hyran utan försörjningsstöd (Boverket 2019a).

Bostadsköerna i Sveriges storstäder är väldigt långa. I Stockholm tar det i genomsnitt nio år att få en hyresrätt (Bostadsförmedlingen 2019). I storstaden Göteborg tar det sex till nio år att få en lägenhet (Nya boplatser 2019), medan det i Malmö enbart tar tre års kötid för att få ett hyreskontrakt (Wahlgren 2019). Det finns stora utmyntningar på den svenska bostadsmarknaden och det går att konstatera att Sverige lider av bostadsbrist, när 240 av 290 kommuner upplevde detta 2019 (Boverket 2019b). År 2020 har bostadsbristen minskat till 212 kommuner (Boverket 2020). De kommuner som har en balans på bostadsmarknaden bedömer att bostadsbeståndet möter behov och efterfrågan (Boverket 2019a). Att det råder bostadsbrist är en bild som även bekräftas i Boverkets regionala byggbehovsberäkning 2018-2027. Utifrån prognosen finns det ett årligt bostadsbehov om 64 000 bostäder, dvs. hela 640 000 bostäder under tioårsperioden. Av bostadsbehovet framgår det att tre av fyra bostäder behövs i storstäderna. I våra tre storstadsregioner behövs 488 200 bostäder under perioden, 287 700 i Stockholm-, 100 600 i Malmö- och 99 900 i Göteborgsregionen (Boverket 2019c). Det är intressant att bostadsbehoven är så pass lika i Malmö- och Göteborgsregionerna, trots att Malmö har 344 000 invånare och Göteborg 579 000 (Kolada 2019).

Den forskning som bedrivs rörande bostadspolicy inom kulturgeografin har koppling till bostadsteorin (Ball 1986; Clapman 2009; King 2009; Ruonavaara 2018). Det finns även forskare som fokuserar på att utvärdera rådande bostadspolicy med koppling till hur bostadsmarknaden kan förbättras (Christophers 2013 & Hedin, Clark, Lundholm & Malmberg 2012 & Hansson 2018 & Granath Hansson et al. 2019).

Hedin et al. menar att utmaningarna på bostadsmarknaden beror på nyliberala reformer som inleddes med att staten fasade ut subventionerna för bostadsbyggande, avskaffandet av fastighetsskatten och ombildningar av allmännyttan (Hedin et al. 2011). Christophers menar

däremot att problemen på bostadsmarknaden beror på att Sverige har en bostadspolicy som delvis grundar sig på den bostadspolicyn som rådde på 90-talet och att denna har blandats med nyliberala influenser (Christophers 2013). Granath Hansson problematiserar och jämför de svenska perspektiven med bl.a. den tyska kontexten och kommer med lösningsförslag så som avskaffandet av krav på detaljplan i stadsområden när nybyggnationen inte skiljer sig från omgivande bebyggelse (Hansson 2018 & Granath Hansson et al. 2019). Gemensamt för den ämnesövergripande forskningen är att den inte problematiserar bostadsbristen, utan den försöker hitta orsaker och lösningar till problemen i regelverken på nationell nivå i en lokal kontext. Den nuvarande forskningen inom kulturgeografien problematiserar inte orsaken till bostadsbristen och vad lokala myndigheter kan göra för att lösa den. I en svensk kontext, är det ju trots allt, våra städer och kommuner som ska lösa bostadsbristen och staten som ska finansiera lösningen (Näringsdepartementet 2015). En välkommen reform inom bostadspolicy är att investeringsstödet för billiga hyresrätter har återinförts, riktat mot hyresrätter och studentbostäder. Något som innebär en satsning om 2,1 miljarder för ändamålet 2020. Ett krav som ställs på hyresvärdarna är att 12,5 procent av bostäderna utgörs av sociala kontrakt (Finansdepartementet 2019).

Det är just genom bostadsförsörjningsansvaret som det går att undersöka hur städernas försök att åtgärda bostadsbristen i storstäderna fungerar i praktiken (Socialdepartementet 2012). Förhoppningen med denna uppsats är att den kan bidra till att belysa om det förtydligade bostadsförsörjningskravet är tillräckligt för att lösa bostadsbristen, eller om mer drastiska åtgärder behöver vidtas.

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur svenska storstadskommuner arbetar med bostadsförsörjningen sedan förtydligandet av kommunernas bostadsförsörjningsansvar 2014. Syftet uppnås genom en jämförande fallstudie av storstäderna Malmö och Göteborg baserat på en analys av kommunernas styrande- och uppföljande dokument.

1.2.1 Forskningsfrågor

Utifrån uppsatsens övergripande syfte har följande forskningsfrågor formulerats:

- Vilka mål och aktiviteter har städerna tagit fram för att genomföra sitt bostadsförsörjningsansvar 2014-2019?
- Hur arbetar städerna med utsatta grupper på bostadsmarknaden?

- Vilka hinder möter städerna i arbetet för att nå en balans på bostadsmarknaden?

1.3 Avgränsning

Uppsatsen avgränsas till att omfatta städerna Malmö och Göteborg samt deras arbete med bostadsförsörjningen 2014-2019. Detta för att kunna följa städernas arbete efter att bostadsförsörjningslagen förtydligades. Urvalet görs mot bakgrund i Boverkets prognos om att det är i våra tre storstadsregioner som behoven av bostäder är störst (Boverket 2019c). Anledningen till att Stockholm inte är en del av uppsatsen är för att det dessvärre inte är möjligt att genomföra med den begränsade tidsramen som en c-uppsats har (se under metodavsnittet för mer information om urvalet). När det gäller befintlig forskning finns redan ett fokus mot just Stockholm (Barlow et al. 1992, Hansson 2018).

1.4 Disposition

Uppsatsen kommer att delas in i fem avsnitt. I det andra avsnittet presenteras uppsatsens litteraturöversikt, under teori och tidigare forskning. Där görs en orientering av teori och det aktuella forskningsläget inom bostadsforskning. Avsnittet tre utgörs av uppsatsens metod där uppsatsens forskningsdesign, datainsamling och analysmetod redovisas. I det fjärde avsnittet presenteras resultatet av datainsamlingen och analysen. Avslutningsvis presenteras uppsatsens diskussion, slutsatser och metodreflektion.

2.0 Teori och tidigare forskning

I denna kulturgeografiska uppsats, som handlar om bostadsbristen i storstäder och hur dessa kan hanteras, kommer detta avsnitt att ge en inblick i begreppet bostadsbrist, marknadsteori och en introduktion till bostadsteoretisk forskning. Avsnittet rör även tvärvetenskapliga perspektiv så som bostadens strukturella relationer, bostaden som rättighet och social housing.

2.1 Begreppet bostadsbrist

Begreppet bostadsbrist är något som förvånansvärt inte berörs eller problematiseras i den etablerade forskningen kring bostadspolicy, bostadspolitik eller bostadsteori i någon större utsträckning. Det är snarare så att det konstateras att det råder bostadsbrist och därefter genomförs policyutvärderingar (Christophers 2013 & Hedin, Clark, Lundholm & Malmberg 2012 & Hansson 2018 & Granath Hansson et al. 2019). I avsnittet nedan lyfts de definitioner som påträffats i samband med arbetet med denna uppsats.

En vanlig definition av bostadsbrist rör utbud och efterfrågan. När det finns ett kunskapsgap mellan kraven för bostäder och möjligheten att få tillgång till den bostad som föredras av individen råder det bostadsbrist. Kunskapsgapet leder till en ”efterfrågekris” på bostäder (Makinde 2014, s. 53). Detta är en definition som Makinde lyfter i sin paper om bostadsbristen i Nigeria, som har den snabbaste urbaniseringsprocessen i Afrika. Makinde menar vidare att även om det finns en brist på bostäder är det centralt att betona att människor enbart kan få bostäder de har råd med. När det gäller bostäder till låg- och medelinkomsttagare kallas detta för ”the affordability gap” (Makinde 2014, s. 50).

En offentlig utredning (2015) hänvisar till flera definitioner av bostadsbrist utifrån Boverket, ett marknadsmässigt och ett politiskt begrepp. Politisk bostadsbrist kan utgöras av följande definition:

”...Människor saknar bostad eller har bostäder med en lägre standard eller bostäder belägna längre ifrån arbetsplatsen än vad som politiskt anses acceptabelt.”

(Näringsdepartementet 2015, se boverket 2012:18 Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv s. 23).

Marknadsmässigt finns det bostadsbrist:

”...när det inte finns lämpliga bostäder som lever upp till individens preferenser och ekonomiska möjligheter.” (Näringsdepartementet 2015, se Boverket 2012:18, s. 26).

2.2 Bostadsteori som multidisciplinärt forskningsområde

I den vetenskapliga artikeln *Theory of housing, from housing, about housing* belyser Ruonavaara (2018) olika ställningstaganden kring bostadsteori och varför någon sådan inte växt fram. Att bostadsteori är möjligt och önskvärd och som relaterar till all bostadsrelaterad forskning är en av utgångspunkterna i Ruonavaaras paper. Denna utgångspunkt har dock blivit vida kritiserad. En majoritet av forskarna som intresserar sig för bostadsforskning menar att förklarande teorier inte är önskvärda (Ruonavaara 2018).

En annan åsikt är att det inte kan finnas bostadsteori. En hypotes som uppstod på grund av kritiken mot föregående innebär att det kan finnas bostadsteori. Det förklaras av att teorin utgår ifrån att rannsaka bostaden och den särskilda aktivitet som bostaden är och erfarenheten av denna. Ett begrepp som uppstått är ”embeddedness of housing” som innebär att bostaden är en vara som blivit en viktig del av samhället och vår sociala struktur (Ruonavaara 2018, s. 182).

2.3 Marknadsteori och bostadsbyggande

I den djupgående studien *Markets, States and housing provision*, gör Barlow och Duncan (1992) en djupgående analys av hur marknaden för bostäder fungerade under 80-talet i Storbritannien. Marknaden är en sådan kraft som skulle kunna skapa den höga nivå av byggande och kvalitet på bostäder som finns i Sverige, både billigare och effektivare genom avregleringar. Avregleringen och frigörandet av marknaderna sägs kunna möjliggöra detta. Marknaden är bättre än staten på att minimera de mikroekonomiska kostnaden för koordinering och maximera fördelningseffektiviteten (Barlow & Duncan 1992).

Ett alternativt synsätt är däremot att marknaden är ineffektiv, något som görs i ljuset av stigande bostadspriser, minskat byggande över tid och fluktuerande priser. De bostäder som byggs är mindre, dyrare och dess kvalitet går att ifrågasätta. För många människor är boendekostnaden en allt större del av inkomsten, medan andra inte kan tillgodose sitt bostadsbehov genom att köpa sin bostad. Vissa grupper så som unga, ensamstående eller arbetslösa har ingen ekonomisk makt på bostadsmarknaden. De som har en lägre inkomst och som har sämre förutsättningar betalar mer för en sämre bostad, vilket innebär att utbudet blir mer begränsat och en lägenhet

eller villa av standardtyp är vad som är möjligt att erhålla. Marknadens ineffektivitet och svängningar får konsekvenser för samhället, med lägre investeringar, sparande och förväntningarna har inget annat än förödande konsekvenser för Storbritanniens ekonomi (Barlow et al. 1992).

En utmaning med marknaden är att den inte fungerar även om den lyckas. Vinst är något som är grundläggande för marknaden, det som tillverkas är det som ger mest vinst, är marknadens logik. För att ett företag ska tillverka en vara, krävs det en efterfrågan. Det innebär att företagen kommer att överge de delar av marknaden som inte genererar mest vinst, om det finns mer fördelaktigare alternativ. Detta är något som märkts av på bostadsmarknaden i avsaknad av statlig reglering. Företagen värderar inte sociala värden i lika hög grad som vinst. Marknaden är mer anpassad utifrån de bemedlades preferenser och därför fungerar marknaden bättre för denna målgrupp. De mindre bemedlade har sämre valmöjligheter och betalar mer för en sämre bostad (Barlow et al. 1992).

Osäkra framtidsutsikter är något som får marknaden att agera kortsiktigt och otillräckligt. Osäkerhet ökar riskerna och företag försöker undvika dessa och kan inte ens ta rationella risker. Marknadsaktörerna agerar på samma sätt vid osäkerheter och förhåller sig till etablerade normer gällande priser, kostnader och strategier trots att dessa inte är optimala. Staten har en viktig roll i att koordinera marknaderna genom regleringar, normer och handling för att minska osäkerhet. Andra källor till osäkerhet är markpriser där rationaliteten är att priserna alltid ökar vid framtida utvecklingsprojekt. Planering är en annan faktor där det offentliga kan intervensera, där ett argument är att planering leder till ett minskat byggande eftersom utbudet av byggbar mark minskar med planering. Barlow hävdar tvärt om att planering borde leda till bättre framtidsutsikter och mindre osäkerhet (Barlow et al. 1992).

Barlow anför att den fria marknaden inte kan skapa en jämlik marknad genom konkurrens och valmöjlighet, eftersom den inte värderar sociala aspekter. Statlig inblandning är nödvändig för att upprätthålla en marknad med blandade upplåtelseformer, annars kommer ekonomins effektivitet bli lidande. Något som krävs både för att inkomstskillnaderna skulle bli ohållbara och för att marknaden inte skulle klara av att distribuera resurser i tillräcklig utsträckning. Något som även nämns är att icke-vinstdrivande aktörer i tider av ekonomiska oroligheter kan dra nytta av de relativt låga arbetskrafts-, material och markkostnader som råder (Barlow et al. 1992).

Ett utfall av att marknaden har en tendens att investera för lite i sådant som tar lång tid att tillverka och återbetala som bostäder, är att det byggs mindre. Detta beror på att företagen är osäkra på framtida ekonomiska förhållanden, nuvarande priser är ett tecken på historik, inte framtida fastighetspriser. Det offentliga kan sälja mark till ett fördelaktigt pris för att upprätthålla utbudet av billig mark. Men problematiken rör tillgången till kapital, där kapitalmarknaderna inte kan tillgodose ett balanserat bostadsbyggande på lång sikt, utan statligt stöd. Det tidigare svenska systemet med subventioner på producenternas lån, var något som möjliggjorde för ett stabilt bostadsbyggande. Bostadsbyggarna hade tillgång till fördelaktigt och långsiktigt kapital. Det nämns att statligt stöd till långsiktigt investeringskapital är en avgörande del i att skapa ett effektivt bostadsförsörjningssystem (Barlow et al. 1992).

Lokala myndigheter som kommuner är enligt Barlow en viktig aktör för att implementera den statliga interventionen på bostadsmarknaden. Lärdomar från Storbritannien med osämja mellan stat och lokal nivå har orsakat att handlingsutrymmet minskat till att implementera den statliga policyn. Problematiken som Barlow pekar på är att lokala myndigheter utöver att påverka utbudet, är den aktör som kan anpassa och koordinera sig för att lösa lokal marknadsineffektivitet eller socioekonomiska förhållanden. Detta är emellertid inte möjligt i alla länder på grund av hur bostadsmarknaden och politiken är organiserad. Utan en mångfald bland bostadsformer försvinner konsumentens val och ekonomins effektivitet minskar. Det politiska målet med att ha fria marknader har lett till ökad centralisering och marknadsineffektivitet (Barlow et al. 1992).

Studiens slutsatser grundas på förhållanden i Norra Stockholm, Södra Paris, Berkshire och Toulouse på 90-talet. Det tidigare svenska systemet med räntesubventioner medförde högst byggtakt bland städerna. Barlow et al. (1992) kom fram till att en högre grad av statlig involvering, gav ett högre bostadsbyggande. Det nämndes även att den höga graden av lokal politisk autonomi och stor marktillgång gör att boendeformerna blir mer blandade (Barlow et al. 1992).

2.4 Bostaden som rättighet

I en paper lyfter Bengtsson (2001) fram att bostaden är en sådan vara som borde betraktas som en mänsklig rättighet. Kritikerna till statlig intervention menar att det är en fras, utan innebörd. För att kunna förstå vad som menas med rätten till bostad behöver det finnas en förståelse för den nationella diskursen och framför allt, den dominerande bakomliggande teorin kring beslutsfattande kring bostäder. En viktig skillnad som finns när det gäller nationell

bostadspolicy är att vissa länder har en selektiv bostadspolicy, som omfattar en del av befolkningen så som socialt utsatta. Sedan finns det länder som Sverige som har en universell bostadspolicy (Bengtsson 2001).

I ett land där bostaden är en universell rättighet är det statens roll att justera bostadsmarknaden så att alla typer av hushåll får sina behov tillgodosedda genom marknaden. En selektiv policy riktar sig mot de som är i behov av samhällets insatser. Vilket kan vara ”äldre, yngre eller invandrare som har behov av en egen lägenhet” (Bengtsson 2001, s. 270). Det som är avgörande för en bostadspolicys ambitionsnivå är omfattningen på stödet samt policyns omfattning. Något som är avgörande för om policyn är universell eller selektiv. Enligt Bengtsson (2001) är det inte målgruppen som avgör om policyn är universell eller ej (Bengtsson 2001).

Bengtsson menar att saknas ett system för bostadsfördelning där bostaden är en universell rättighet och varje individ kan tillförsäkras en bostad av staten. Något som innebär att bostadspolicyn i de flesta länder utifrån Bengtssons definition är selektiv, trots detta hävdar Bengtsson att definitionerna är användbara på sektornivå, i termer av breda och smala policyfält. Något som möjliggör användandet av begreppen universell- och selektiv policy (Bengtsson 2001).

Det svenska bostadspolicyns motsägelse mellan ambitionsnivå och resultat kan enligt Bengtsson resultera i att policyn förändras. Ju fler utsatta människor som inte får en bostad, desto, högre kommer kraven på att stärka lagstiftningen för utsatta människor vara (Bengtsson 2001). Bengtssons slutsats om utvecklingen inom svensk bostadspolicy från 90-talet fram till 2001 var följande:

*”...vi kan mycket väl snart bli vittnen till skapandet av en modern selektiv bostadspolicy.
Som konsekvens av detta kanske vi även får se ett skifte i den legala riktningen inom den svenska förståelsen av ”rätten till bostad” (Bengtsson 2011, fritt översatt s. 273)*

2.5 Strukturella bostadsrelationer och bostadstillgång

Sullivan menar i en paper (1994) att utvecklingen av den sociologiska forskningen rörande bostäder ett återkommande fokus på relationen mellan produktion och konsumtion. Sociologin väljer att lyfta fram individuella faktorer så som kön, status, inkomst m.m. som kan vara till fördel respektive nackdel i jakten på en bostad. Sullivan definierar processen som leder till att en bostad fördelas, som ”sättet bostaden har fördelats, underhålls och omfördelas på när

mobilitet förekommer.” (Sullivan 1994, fritt översatt s. 681).

Tidigare inbudda maktrelationer och ojämlikhet förstärks och legitimeras i processen där bostäder fördelas. Något som betonas är att ”bostadstillgången” är något som innebär ett fokus på den sociala relationen som det innebär att konsumera ett boende (Sullivan 1994, s. 681). Sullivan har sin utgångspunkt i realismen inom bostadsforskningen och har byggt ett ramverk kring de strukturella relationerna kring bostäder. Sullivan menar att processen med bostadsfördelning kan förklaras genom att studera denna så att en empirisk bild av de underliggande faktorerna som definierar bostadsfördelning kan hittas. Dessa faktorer skapar länknings till bredare ekonomiska, sociala och politiska strukturer, vilket är utgångspunkten i dennes ramverk (Sullivan 1994).

Tabell 1. Illustration av de strukturella relationerna rörande bostäder (SRH)

Components of SRH	External SRH	Internal SRH
Policy	General taxation Interest rates Employment policy Local/national government relations Public spending Land subsidies	Housing subsidies Direct policy: -Tenure restructuring -Building programmes Allocation policies
Markets	Demographic demand Differential economic growth	Mix of tenures Price/quality relationships Urban restructuring
Institutions	Restructuring of investment Diversification Structure of building/ finance companies	Mortgage rate Mortgage type Repossessions policy
Ideology	Privatism/collectivism Family ideology	Desire for home ownership ”Dream home” ideal

Källa: Sullivan (1994), s. 691.

De strukturella relationerna kring bostäder utgörs av: bostadsmarknaden, bostadsinstitutionerna, bostadspolicy samt de ideologier som kringgärdar bostadsfrågan. Detta koncept inkluderar sociokulturella, ekonomiska och politiska förhållanden som direkt eller indirekt påverkar tillgången till och fördelningen av bostäder (Sullivan 1994).

Individer kan påverkas på många sätt av de sociala relationerna kring bostaden. När det gäller policy kan det exempelvis gälla var nya bostäder byggs. Ur ett internt marknadsperspektiv kan

olika boendeformer byggas, något som skulle kunna påverkas av externa relationerna genom demografisk efterfrågan på en typ av lägenheter eller boendeform. Institutioner som banker påverkar ägarmarknaden genom prissättningen av räntor och tillgängligheten till krediter. Ideologin påverkar hur vi människor vill bo och hur vi ser på vårt drömboende. Ideologin har också en politisk dimension som kan påverka strategin i utbyggnad sett till boendetyper och boendeformer. Sullivans intention är att lägga fram ett ramverk som möjliggör komparativa och breda studier inom fältet genom att sönderdela bostadsfördelningen i dess beståndsdelar (Sullivan 1994).

2.6 En definition av social housing

Anna Granath Hansson och Björn Lundgren belyser i en paper (2019) att det saknas ett tydligt kriterium och definition för social housing. De som finns är för vaga eller breda och är inte applicerbara i praktiken. Det behövs ett kriterium som är applicerbart och har tydliga kriterier, menar Granath Hansson & Lundgren. I studien har författarna samlat en stor mängd definitioner från ordböcker från Oxford och Cambridge, byggindustrin, EU:s organ och forskare som Bengtsson (2017), Blessing (2010), Haffner & Oxley (2010) (Granath Hansson et al. 2019). Definitionen utgår ifrån följande:

”...x är social housing om och bara om x är ett system som ger långsiktigt boende till en grupp hushåll som enbart specificeras av deras begränsade finansiella resurser, genom ett distributionssystem och subventioner.” (Granath Hansson et al. 2019, fritt översatt s. 15).

Bakom definitionen finns två kriterier som behöver uppfyllas, nämligen att målgruppen är hushåll med begränsade ekonomiska resurser. Det erbjuds långsiktiga boendelösningar som distribueras genom ett system som riktar sig till målgruppen. Det andra kriteriet är att social housing har hyror under marknadspriserna och därför är i behov av någon typ av finansiellt stöd av en privat eller offentlig aktör, ex. genom subventioner (Granath Hansson et al. 2019).

Det konstateras att införandet av social housing i Sverige skulle kräva en analys av bristen på långsiktigt överkomliga bostäder och effekter på statens och kommunernas ekonomi. Genom att få till en diskussion av kriteriet för social housing skulle det kunna ge en mer informerad allmän debatt och utveckling av lösningsförslag för att lösa bristen på ekonomiskt överkomliga bostäder. Hade den svenska bostadsmarknaden fungerat som tänkt, hade det inte funnits någon anledning till social housing. För att lösa dessa personers bostadsbehov har lokala myndigheter anammat kostnadseffektiva lösningar som möjligen, när fler grupper än vad bostadspolicyn gör

idag (Granath Hansson et al. 2019).

2.7 Bostadspolicyns utveckling i Sverige under 90-talet

I artikeln *Neoliberalization of Housing in Sweden* lyfter Hedin et al. (2011) fram hur svensk bostadspolicy förändrats sedan 90-talet. Bostadspolicy har utvecklats från en hög grad av subventioner, premierande av neutralitet mellan boendeformer och låga risker för investerare. Till en allt i högre grad av nyliberal och marknadsstyrd bostadsmarknad. Det nämns att detta ledde till att fastighetsekonomer noterade att Sverige gradvis har blivit en av världens mest liberala bostadsmarknader (Hedin et al. 2011).

I samband med regeringsskiftet på 90-talet lades bostadsdepartementet ner och räntesubventionerna till bostadsbyggande begränsades till 30 procent av räntekostnaden. Detta ledde till en kraftig omfördelning av nationalinkomst. Detta då en kostnad om 30 miljarder årligen i slutet av 80-talet lett till en intäkt om ca. 31 miljarder kronor under senare delen av 90-talet. (Hedin et al. 2011).

Effekten av denna reform var en minskning av nyproduktion och en ökning av lediga lägenheter. Trångboddheten ökade och kommuner övergav sina bostadssociala åtaganden. Skillnaderna mellan boenden beroende på boendeform har ökat och den sociala polariseringen ökar till följd av gentrifiering bland låginkomsttagare. Detta är även något som har orsakats av statens tillbakadragande inom bostadspolitik. Avregleringarna har resulterat i att kommunerna i högre utsträckning ställt krav på affärsmässighet i allmännyttan och att den inte längre är öppen för alla, utan för de med tillfredställande ekonomi och referenser. Utfasningen av räntesubventioner sägs även ha lett till stora hyresökningar. Neutraliteten mellan boendeformer övergavs i samband med detta. För hushållen ledde det till att andelen disponibel inkomst som består av hyra, var något som ökade, framför allt bland låginkomsttagare (Hedin et al. 2011).

En form av signalpolitik var när den styrande borgerliga regeringen ändrade namn på miljödepartementet och byggnadsdepartementet till enbart miljödepartementet. Bostadsfrågorna flyttades till finansdepartementet. Förbudet mot utförsäljningen av allmännyttan togs även bort (Hedin et al. 2011).

I samband med budgetpropositionen 2008 förändrade den dåvarande alliansregeringen målet för bostadspolitik (Hedin et al. 2011). Denna förändrades till följande:

”Målsättningen för bostadspolitiken är en välfungerande bostadsmarknad där konsumenternas efterfrågan möts av ett utbud på bostadsmarknaden som motsvaras av deras behov” (Hedin et al. 2011, s. 458, fritt översatt, se Sveriges regering 2007d, s. 15)

I samband förändringen av bostadspolitiken, ströks sociala ambitioner så som jämlikhet, socialt ansvarstagande och rimliga kostnader. Denna tidsperiod präglas av avregleringar enligt Hedin. En debatt som uppstod kring bostäder till resurssvaga hushåll, var att s.k. ”trickle-down” effekter skapas, där flyttkedjorna bidrar till att kvalitetsbostäder når resurssvaga (Hedin et al. 2011, s. 459). 60 års forskning visar emellertid att policies rörande filtrering utifrån tidigare nämnda effekter, enbart marginellt har förbättrat bostadssituationen för resurssvaga. Hedin et al. anförde även att det saknas bostäder för individer med låg inkomst i Sverige (Hedin et al. 2011).

2.8 Teoretiskt ramverk

Under uppsatsens författande har en mängd vetenskapliga artiklar, vetenskapliga studier och tidskrifter lästs igenom och bearbetats för uppsatsens analys. Något som slutligen resulterade i att teorierna i detta kapitel kom att utgöra uppsatsens teoretiska avsnitt och tillika litteraturöversikt. Artiklarna har använts i samband med att uppsatsens analys har genomförts. Nedanstående teori de begrepp som använts i samband med analysens genomförande.

De vetenskapliga artiklar som utgjort en viktig del av den teoretiska analysen framgår i detta avsnitt. Teorin utgör en väsentlig del av analysen utöver den analysen av det empiriska materialet beträffande kodning och tematisering. Teorin som använts i uppsatsens analys framgår nedan.

Bostadsbristen kan definieras dels, marknadsmässigt dels, politiskt. Den definition som utgör grunden för denna uppsats är den marknadsmässiga. Den utgår ifrån att det saknas bostäder som lever upp till individens krav och ekonomiska betalningsmöjligheter (Näringsdepartementet 2015, se boverket 2012:18, s. 43).

Makinde kompletterar även definitionen genom sin beskrivning av ”the affordability gap” (Makinde 2014, s. 50). Detta är något som beskriver skillnaden mellan individers betalningsmöjlighet för en bostad och deras krav på den bostad de vill ha. Något som resulterar i en efterfrågekris på bostäder (Makinde 2014). De bostadsteoretiska perspektiven syftar till att försöka undersöka om det är möjligt att konstatera att det råder bostadsbrist i våra storstäder.

Ruonavaara (2018) beskriver att bostaden är en fundamental del av samhället och vår sociala struktur. Ruonavaara argumenterar för att det är möjligt och önskvärt att ta fram bostadsteori (Ruonavaara 2018). Ruonavaara (2018) bidrar till att ge ett bostadsteoretiskt perspektiv i denna uppsats.

Barlow et al:s marknadsteoretiska ansats (1992) är väsentlig för uppsatsens analys då den beskriver hur marknadskrafterna agerar rörande bostadsbyggande. Marknaden behöver incitament för att det ska byggas och för att inkomstskillnaderna inte ska vara ohållbara. Det är därför väsentligt att staten intervenerar, exempelvis genom subventioner. Marknaden värderar inte sociala värden i lika hög grad som vinst. Osäkerheten på marknaderna leder till att bostäder inte byggs i tillräcklig utsträckning. Något som medför att planering och statlig intervenering är nödvändigt och något som lugnar marknaden, enligt Barlow et al. (1992). Genom regelverk, normer och handlingskraft kan staten påverka marknaden i önskvärd riktning. Aktörer som inte har vinstintressen så som allmännyttan bör dra fördel av att bygga i osäkra tider, då det är billigare att bygga. Barlow et al. (1992) bidrar till att ge en annan infallsvinkel till uppsatsen som kan bidra till att förklara hur marknadsaktörerna agerar och vad städerna kan göra för att dra nytta av denna kunskap (Barlow et al. 1992).

Bengtssons paper om bostaden som rättighet (2001) förtäljer att bostaden som rättighet enbart kan garanteras varje enskild individ om policyn är universell. En selektiv bostadspolicy innebär att bostaden inte kan garanteras varje individ, utan omfattar en avgränsad grupp sett till utformningen och storlek på stödet. En universell policy består av ett brett policyfält, medan en selektiv utgörs av ett smalt policyfält. Dessa perspektiv är tillämpbara på sektorsnivå, enligt Bengtsson (Bengtsson 2001). Denna universella synen på bostadspolicy är något som även överensstämmer med vår grundlag, regeringsformens (RF) intentioner (Munck 2011, se RF 1 kap 2 §, s. XVII). Rättighetsperspektivet ger ett djup till diskussionen behovet av bostäder utifrån bostadsförsörjningsansvaret samt utifrån utsatta gruppers perspektiv.

Granath Hansson et al. (2019) definition och kriterium av social housing utgår ifrån att det krävs ett långsiktigt boende till en grupp hushåll som får samhällets stöd för sitt boende och som enbart begränsas av detta system. För att kriteriet ska uppfyllas krävs det att boendet (social housing) erbjuds de individer/hushåll som har begränsad ekonomi och att boendet är långsiktigt (Granath Hansson et al. 2019). Granath Hansson et al. (2019) ger en viktig insikt i hur social housing ska vara utformat för att det ska vara ett boende för samhällets utsatta grupper som är i behov av stöd. Teorin kan även bidra till att belysa policyutformning och komplettera

Bengtssons (2001) perspektiv på bostaden som rättighet (Bengtsson 2001). Granath Hansson et al. (2019) betonar även vikten av att det förs en informerad diskussion om social housing och dess konsekvenser för svensk bostadspolicy (Granath Hansson et al. 2019). Något som är aktuellt inte minst i ljuset av det nyintroducerade investeringsstödet för billiga hyresrätter (Finansdepartementet 2019).

Hedin et al. (2011) beskriver att det saknas en bostadspolicy med sociala ambitioner i Sverige. Detta är en följd av policyförändringar och avregleringar så som utfasningen av subventioner för bostadsbyggande. Hedin et al (2011) anför även att bostadsmarknaden är en intäktskälla för staten och att flyttkedjeeffekter inte bidrar till att frigöra bostäder för låginkomsthushåll (Hedin et al. 2011). Denna teori är av relevans då den ger ett historiskt perspektiv på bostadspolicy i Sverige och för att den bidrar till insikt om flyttkedjor (Hedin et al. 2011).

Sullivans ramverk (1994) för de strukturella relationerna för bostäder utgör en viktig del rörande tematiseringen av det empiriska materialet i denna uppsats. Ramverket som inkorporerats utgörs av de strukturella relationerna kring bostadsfördelning. Sullivan (1994) tog fram detta för att möjliggöra komparativa studier. De avsnitt som rör policy, marknad, institutioner och ideologi i ramverket har varit en av utgångspunkterna i samband med kodningen. Sullivan menar själv att dennes ramverk är tänkt att vara ett verktyg som möjliggör jämförande studier (Sullivan 1994). Tematiseringen av det kodade materialet är något som framkommit genom kontinuerliga iterationer, i samband med detta nåddes s.k. ”selektiv kodning” (Hjerm et al. 2010, s. 118, se Glaser, 1978). Något som beskrivs som ett idealstadium där sambandet mellan framtagna teman och kärnan i materialet hittats, vilket gjordes beträffande de strukturella relationerna rörande bostäder och övriga teman varefter kodningen fortlöpte. Därefter har det eftersträvat att finna mättnad i det kodade materialet. Varefter prövning av centrala kriterier genomförts (Hjerm et al. 2010 fritt efter Strauss & Corbin, 1990, s. 147).

Tematiseringen utgår även ifrån de teman som jag utvecklat utifrån analysen av städernas handlingsplaner och lägesrapporter, se nedan:

Policy (intern/extern ambition)

Marknadsmässiga förutsättningar (hushållens demografiska efterfrågan, blandade upplåtelseformer, urban omstrukturering)

Konjunktur (ekonomisk och marknadsmässig efterfrågan)

Institutioner (finansiella institutioner och interna organisatoriska frågor och arbete)

Ideologi (ideal om bostadsmarknaden)

Omvärldsförutsättningar

Regelverk / handlingsutrymme

Hushållens situation och förutsättningar (social situation, ekonomi, arbetslöshet, hemlöshet, ny på bostadsmarknaden)

I nästa kapitel presenteras uppsatsens forskningsdesign, datainsamling och analysmetod.

3.0 Metod

Detta avsnitt utgörs av tre delar, ett som rör den övergripande forskningsdesignen. Ett annat som rör hur datainsamlingen har gått till och ett avsnitt som rör hur analysen har genomförts och utgångspunkterna för denna. Metodreflektionen återfinns i uppsatsens avslutande kapitel tillsammans med dess slutsatser.

3.1 Forskningsdesign

Uppsatsen genomförs med fallstudie som forskningsdesign. Fallstudier har enligt Denscombe, (2009) den fördel att det ger forskaren en möjlighet att göra en fördjupning av ett visst fenomen eller process. Fallstudier används ofta i undersökningar som har en begränsad omfattning. Med en fallstudie och dess fokus på enskilda fall snarare än breda undersökningar är förhoppningen att sådant som inte skulle ha upptäckts i en bredare studie, kan komma fram i ljuset. Ambitionen i en fallstudieundersökning är snarare att uttala sig om det generella genom att studera något enskilt på djupet (Denscombe 2009).

Fallstudier är fördelaktiga att använda när man vill få mer kunskap inom ett visst område och följer då en induktiv logik men går även att använda för att pröva teorier eller konsumera teori. Designen medför en stor flexibilitet då den även kan kombinera ovanstående. Fallstudier kan alltså vara upptäcktsstyrda eller teoristyrda samt kombinera båda (Denscombe 2009).

I *Metodpraktikan* (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud 2012) nämns det att fallstudier som enbart fokuserar på ett fall är ovanliga. Eftersom det är svårt att dra slutsatser utifrån ett enskilt fall. Därför har fallstudier ofta karaktären av att de undersöker två fall för att få en bredd i antalet analysenheter. När det gäller jämförande studier nämns det att en del av analysen görs i samband med att fallen väljs, därför ska man tänka strategiskt och samla in information om fallen. Förhoppningen är att hitta fall med liknande oberoende variabler (Esaiasson et al. 2012).

Inledningsvis har jag haft ett öppet förhållningssätt och försökt vara neutral utifrån tidigare kunskap och erfarenhet när det gäller metod och teorival. Forskningsdesignen och forskningsfrågorna har styrts utifrån ambitionen att studera bostadsbristen i våra storstäder. Tillvägagångssättet som då har blivit är en fallstudie eftersom det ger möjligheten att studera fenomenet bostadsbrist och att ha möjligheten att välja fall utifrån de forskningsmetodologiska premisserna (Esaiasson 2012).

Valet av fall inleddes med utgångspunkten med att ha Göteborg som fall. Avsikten var att

genomföra en intervjustudie bland kommunföreträdare som handlade om att utröna varför det inte byggs i högre utsträckning, med utgångspunkt i det förtydligade bostadsförsörjningsansvaret. På grund av pandemin fick dock ambitionen om en intervjustudie överges.

När det kommer till valet av fall utgör Göteborg och Malmö gynnsamma fall under kritiska omständigheter (Esaiasson et al. 2012). Fallen är typiska på det sättet att de speglar bostadsbristen som finns i landet som helhet, men att det är i just storstäderna som problematiken är störst, inte minst i ljuset av boverkets behovsundersökning. Där nämns det att bostadsbehoven i Göteborg och Malmö i princip är lika stort, Malmö har ett behov av 100 600 lägenheter och Göteborg 99 900 (Boverket 2019c). Något som även talar för en jämförelse mellan städerna är att knappt 55 respektive 50 procent av bostadsbeståndet i Göteborg och Malmö utgörs av hyresrätter. Allmännyttan står för 26 procent av hyresrätterna i Göteborg och 33 procent av hyresrätterna i Malmö (Göteborg 2014a, Malmö stad 2014). När man eftersträvar att göra generaliseringar krävs det vidare att ett homogenitetstest görs, se näst sista stycket i detta avsnitt (Esaiasson et al. 2012). Eftersom problematiken även är störst avviker dessa även från det normala och är därför också avvikande. Förhoppningen är att genom att undersöka de mest avvikande typiska fallen, dvs. där problematiken är störst, kunna studera om det förändrade bostadsförsörjningsansvaret är ett verktyg för att lösa bostadsbristen (Denscombe 2009).

Förevarande uppsats är ett fall av en jämförande fallstudie med lika utfalls design (Denscombe 2009). När det gäller jämförande fåfallsstudier talar man ofta om mest lika designen och mest olika designen. I denna uppsats är det mest lika designen som är relevant då det dels, är huvudalternativet vid fåfallsstudier dels, för att detta kan leda till mer intressanta slutsatser och lärdomar, än vid en annan typ av fallstudie (Esaiasson et al. 2012).

Något som ofta framförs som en nackdel med jämförande studier är att det är svårt att göra generaliseringar och dra tillförlitliga slutsatser. Av denna anledning är det viktigt att göra ett informellt homogenitetstest. Frågeställningen är då om studien får samma resultat om genomförs med samma oberoende variabel. Den oberoende variabeln är det som påverkar den beroende variabeln, bostadsbristen. Göteborg och Malmö har lika stort bostadsbehov och liknande struktur på bostadsmarknaden för hyresrätter och till viss del för allmännyttan (oberoende variabler) (Göteborgs stad 2014a, Malmö stad 2014, Boverket 2019c). På så sätt upplever jag att analysenheterna har en hög grad av homogenitet (Esaiasson et al. 2012).

Den teori som används inom ramen för uppsatsen framgår av avsnitt 2.8 och är vald för att den bidrar till att förklara och problematisera bostadsbristen i Göteborg och Malmö. Den är relevant utifrån uppsatsens syfte och frågeställningar och ger olika infallsvinklar (Denscombe 2009, Esaiasson et al. 2012).

3.2 Datainsamlingsmetod och material

Studiens datainsamlingsmetod utgörs av dokumentstudier. De dokument som identifierats som relevanta för uppsatsens empiriska avsnitt är kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen och uppföljningar av målen och insatser för bostadsförsörjningen. Riktlinjerna valdes ut för att det är ett lagkrav för kommunerna att anta. Uppföljningarna är relevanta eftersom det är där insatserna som görs inom ramen för lagstiftningen, beskrivs. För att säkerställa att empirin får en systematisk genomgång och analys har samtliga underlag dokumenterats i en lista, se bilaga. Tidsperioden för studien är 2014-2019. Anledningen till att tidsperioden valdes är för att det från 2014 blev ett krav för städerna att ha riktlinjer med åtgärder. Studiens data har samlats in via städernas hemsidor samt genom att begära ut relevanta styrdokument som inte var tillgängliga digitalt (gäller Malmö stad, vilka dokumenten är framgår av källförteckningen). Styrdokumentet har olika namn i städerna, där Malmö kallar riktlinjerna för bostadsförsörjningen en "Handlingsplan för bostadsförsörjning 2014" (Malmö stad 2014). Göteborgs riktlinjer kallas för "Bostadsförsörjning i Göteborg november 2014" (hädanefter kallas dessa styrdokument för handlingsplan/er) (Göteborgs stad 2014a). När det gäller uppföljningen av bostadsförsörjningen heter uppföljningarna lägesrapporter i Malmö och årsredovisning i Göteborg (hädanefter kallade uppföljning/ar).

Som ett led i uppsatsens genomförande var tanken även genomföra en analys av protokoll från 2014 till 2019 från den kommunala allmännyttan, stadsbyggnadsnämnderna och den nämnd som ansvarar för mark och fastigheter i respektive stad. Detta arbete visade sig dock inte ge några intressanta resultat vid sökningar på bl.a. bostadsförsörjning i 2013-2014 års protokoll från stadsbyggnadsnämnden i Malmö och vid en sökning i Göteborgs stads diarium. Varför studiens metod justerades och perspektivet med utsatta grupper inkluderades i forskningsfrågorna. Något som banade väg för fallstudiens genomförande.

Vid insamlingen av vetenskapliga artiklar och teoretiskt underlag genomfördes genom sökningar i universitetsbibliotekets databaser, Scopus och Routledge. Sökorden var bl.a. bostadsbrist, housing shortage, housing shortfall och housing crisis. Då sökresultaten

inledningsvis var torftiga gick resultaten igenom fram till nr 100 rörande universitetsbiblioteket och Scopus.

Något som lyfts som en nackdel med dokumentstudier är att forskaren behöver vara kritisk mot källan och en bedömning av trovärdigheten behöver därför göras. Dock betonas det att sådant särskilt gäller internetkällor, men det gäller även hur ett ärende speglas i ett protokoll. När det gäller protokoll nämns det att de kan skildra en tolkning av ett ärende samt att de kan vara ofullständiga eller partiska (Denscombe 2009). Detta metodologiska hinder kommer att motverkas genom att värdera innehållet samt utgå ifrån principen om ”Ädel-OST = äkthet, oberoende, samtidighet och tendens” (Esaiasson et al. 2012, s. 279).

3.3 Analys och praktiskt tillvägagångssätt

Uppsatsens analys genomförs utifrån en kvalitativ analysmetod. Denna utgår ifrån en systematisk analys i tre steg genom: kodning, tematisering och summering (Hjerm & Lindegren 2010, se Miles & Huberman 1984, s. 21-23). I tabellen nedan framgår hur uppsatsen genomförts i praktiken.

Tabell 2. Uppsatsens praktiska genomförande, se nedan.

1. Insamling av teori och fakta till inledningskapitlet. Formulering av syfte och forskningsfrågor samt metodval.	2. Författande av metodkapitel. Insamling av teoretiskt underlag och komplettering av litteraturöversikt. Författande av teorikapitel.	3. Datainsamling från städerna samt omvärldsbevakning. Slutförande av metodkapitel.	4. Kodning av insamlat material från städerna. Säkerställande att kodningen är proportionerlig, ny genomgång av materialet.
5. Säkerställande av centralitet bland framtagna teman. Författande av resultat och analys.	6. Slutsatser och diskussion.	7. Genomgång av källförteckning och bilagor.	8. Korrekturläsning och redigeringar av uppsatsens avsnitt samt korrigeringar.

Källa: Hjerm et al. (2010).

I tabell 2, som framgår ovan, har jag försökt att kortfattat beskriva det tillvägagångssätt som nyttjades i samband med att uppsatsen författades. Beskrivningen av metodgenomförandet ovan kompletteras av redovisningen i styckena nedan.

Hjerm et al. (2010) nämner att kodningen ska påbörjas efter att materialet samlas in, kodningen

inleds varefter, genom att försöka hitta mönster och kategorier i det lästa materialet. När materialet har kodats ska det noggrant gås igenom en gång till. När kodningsarbetet är färdigt och nya koder inte uppstår, kan arbetet med att försöka kategorisera och tematisera koderna påbörjas, enligt Hjerm et al. (2010). Något som förutsätter en upplevelse av mättnad av koder i materialet. När detta upplevs kan summeringen inledas och slutsatser dras, dvs. uppsatsens analytiska delar påbörjas (Hjerm et al. 2010).

Kodning på djupet genomfördes inledningsvis med städernas handlingsplaner, dock upplevdes detta inte ge några konkreta resultat på lägesuppföljningarna. Varpå kodningsmetoden justerades och resterande delar av materialet kodades på djupet. Efter att materialet kodats skrevs uppsatsens resultatavsnitt, under arbetets gång noterades även olika tankar och idéer till analysen. Efter att varje avsnitt i resultatet var genomfört försökte jag få en översikt över det kodade materialet för att förbättra tematiseringen. När allt material var kodat, gick detta igenom för att verifiera att kodningen var proportionerlig. I samband med att tematiseringen genomförs görs även en betydande del av analysarbetet. Det är nämligen då som kopplingar och mönster som är betydelsefulla för studien kan hittas, vilket även var något som genomfördes inom ramen för denna uppsats (Hjerm et al. 2010).

Tematiseringen underlättades av att utgå ifrån Sullivans strukturella relationer för boende, som underlättade med att identifiera, avgränsa och kategorisera (se avsnitt 2.8). Parallellt med tematiseringen har anknytning till litteraturöversikten gjorts i takt med att tankar och idéer uppstår. Utöver detta noterades iakttagelser från det kodade materialet och förklaringsfaktorer utifrån litteraturöversikten Detta för att inte glömma bort väsentliga samband mellan empiri och teori (Rosenqvist & Andrén 2006).

När analysprocessen är fulländad (summeringen) har s.k. mättnad uppnåtts då vidare studier inte längre bidrar till nya observationer som förändrar kartlagda mönster. Vid genomförandet av analysen upplevdes s.k. mättnad i kodningen och tematiseringen. Då gick det kodade materialet igenom på nytt för att säkerställa att tematiseringen var proportionerlig, att teman återspeglade materialet och inga nya iakttagelser gjordes (Hjerm et al. 2010).

Som komplement till kodningen genomfördes även en kvalitativ analys utifrån de begreppen i avsnitt 2.8. De vetenskapliga artiklar som inledningsvis utgjordes av litteraturöversikten och som var av relevans för analysen operationaliserades. Analysen beträffande teorin bearbetades utifrån den ”hermeneutiska cirkeln” och i samband med detta har nya tolkningar av materialet

lett till att analysen har justerats. På så sätt har kärnan i materialet slutligen hittats. Utifrån detta har uppsatsens olika avsnitt justerats (Esaiasson et al. 2012; Hjerm et al. 2010).

I nästa kapitel presenteras uppsatsens resultat och analys.

4.0 Resultat och analys

Resultatet och analysen av denna fallstudie som handlar om storstädernas arbete med bostadsförsörjningen presenteras i detta avsnitt. Centralt för arbetet med bostadsbristen är städernas handlingsplaner och lägesrapporter för bostadsförsörjning och rör uppsatsens första forskningsfråga och de två första avsnittet i detta kapitel.

Detta avsnitt kommer även beskriva hur städerna arbetar med utsatta grupper på bostadsmarknaden. Något som även utgör uppsatsens andra forskningsfråga.

Det sista avsnittet i detta kapitel rör de hinder för bostadsförsörjningen som städerna upplever och är tillika uppsatsens tredje och sista forskningsfråga.

4.1 Vilka mål och insatser har städerna tagit fram för att genomföra sitt bostadsförsörjningsansvar?

4.1.1 Göteborg stads handlingsplan för bostadsförsörjning

I Göteborgs stad är det fastighetsnämnden som ansvarar för bostadsförsörjningen, detta genom att nämnden har ett ansvar för att skapa förutsättningarna för nya bostäder. Byggnadsnämnden har ansvaret att driva och samordna den fysiska planeringen, dvs. förutsättningarna för att det ska gå att bygga (Göteborgs stad 2014a).

Fastighetskontoret tog under 2014 fram ett dokument ”Bostadsförsörjning i Göteborg – nuläge och framtida inriktning.” Vilket utgör stadens riktlinjer för bostadsförsörjning. Dokumentet har ett bakgrundsavsnitt som informerar om planförutsättningar, ett avsnitt som rör demografisk utveckling, bostadsstatistik från Göteborg, drivkrafter för utveckling, ekonomi, samt beskrivningar av bostadsförsörjningen för utsatta grupper samt en framtidsutblick. Utöver handlingsplanen har staden tagit fram ett flertal strategier så som strategi för utbyggnadsplanering och översiktsplanen. Det är dock i handlingsplanen som bostadsförsörjningsarbetet i staden är koncentrerat till och beskrivs (Göteborgs stad 2014a).

I stadens riktlinjer för bostadsförsörjning nämns det att staden antog ett övergripande mål för bostadsförsörjningen:

- ”Staden ska bättre möta Göteborgarnas bostadsbehov” (Göteborgs stad 2014a, s. 6)

Utöver det övergripande målet har nio mål i stadens mål- och inriktningsdokument. Målsättningarna har ett långsiktigt mål om 10 000 bostäder under mandatperioden 2015-2018 och en ambition om att öka nyproduktionen i allmännyttan till 1 000 bostäder per år, succesivt.

Utöver detta finns det ambitioner om att ha en blandad bebyggelse och blandade upplåtelseformer. Det finns målsättningar kring hemlösa, äldre, studenter samt nyanlända och deras bostadsförsörjning (Göteborgs stad 2014a).

I handlingsplanen talas det även om tillväxt och Göteborg som motor i regionens tillväxt. Det finns stora bostadsbehov och det nämns att befolkningen kan öka med 150 000 personer fram till 2035. Befolkningsprognoserna och den höga efterfrågan på bostäder gör att staden menar att det finns behov av att ha en hög byggnadstakt i Göteborg. Det nämns att denna ökning kan verka stor, men den är enbart en procent per år. Något som nämns är att utvecklingen av bostadsbeståndet har stor strategisk betydelse för regionens möjligheter till tillväxt (Göteborgs stad 2014a).

Det nämns att det har vidtagits åtgärder inom plan- och exploateringsverksamheten, men det krävs mer insatser, så som att öka bostadsinnehållet i varje plan, nya som gamla. Det krävs även att planeringen fokuserar på områden där genomförbarheten är hög, där det finns närhet till kommunal service som klarar av en utbyggnad. Staden motiverar arbetssättet med att bostäderna då hamnar i lägen där invånarna vill bo och byggherrarna därmed har möjligheter att hyra ut eller sälja bostaden. Långsiktighet och stabilitet är andra viktiga områden. För att skapa förutsättningar för detta bör långsiktiga kartläggningar för stadens utbyggnad göras nu. Slutligen nämns det att plan- och exploateringsprocessens utveckling behöver fortsätta, vilket dock kräver att mer resurser tillförs ansvariga förvaltningar (Göteborgs stad 2014a).

I slutet av handlingsplanen nämns det stadens främsta möjlighet att påverka innehållet i nyproduktionen är genom markanvisningarna. Historiskt har detta gett blandade upplåtelseformer i delar av staden, men det görs försök att påverka boendekostnaden med olika metoder vid markanvisning (Göteborgs stad 2014a).

4.1.2 Malmö stads handlingsplan för bostadsförsörjning

I Malmö stad är det stadsbyggnadsnämnden som ansvarar för bostadsförsörjningsfrågorna. I november 2014 antog kommunstyrelsen i Malmö stad, en handlingsplan, tillika riktlinjer för bostadsförsörjningen. Inom Malmö stad är det stadsbyggnadskontoret som koordinerar arbetet med bostadsförsörjningen. Bostadsförsörjningsarbetet bedrivs tillsammans med stadskontoret och fastighetskontoret. Dokumentet är indelat i fem delar, motiven och mål för bostadsförsörjningen, en nulägesanalys av bostadssituationen i Malmö, samt ett avsnitt som berör hur utmaningarna kan mötas och vad staden faktiskt planerar att göra för att motverka

bostadsbristen. Utöver handlingsplanen har staden tagit fram ett flertal strategier så som strategi för utbyggnadsplanering och översiktsplanen. Det är emellertid i handlingsplanen som bostadsförsörjningsarbetet i staden beskrivs (Malmö stad 2014).

Malmö har växt med 4 700 personer i genomsnitt årligen de senaste tio åren, dock har det enbart byggts 1 200 bostäder årligen. Befolkningstillväxten har varit snabbast i landet procentuellt sett. Innan finanskrisen 2008 var bostadsbyggandet uppe i 90-talets rekordnivåer. Stadens bostadsförsörjningsarbete utgår ifrån handlingsplanens tio bostadspolitiska mål och tre utmaningar. Målsättningarna prioriterar stora och övergripande arbetsprocesser för att minska segregationen genom ett allsidigt bostadsbyggande och att alla malmöbor ska kunna erbjudas en bostad. Planberedskapen ska göra att det byggs mer och markpolitiken bidra till att bostäder med rimlig hyra byggs (Malmö stad 2014).

Det finns en planberedskap om 35 000 bostäder från översiktsplanen. Staden nämner att ytterligare 15 000 bostäder behöver planläggas till 2030 för att bibehålla kapaciteten för en ändamålsenlig bostadsförsörjning. Markägande nämns som ett verktyg som staden kan använda för att möjliggöra ett brett bostadsutbud (Malmö stad 2014).

Staden beskriver att den under en lång tid fokuserat sitt arbete på olika sätt för att få en välfungerande bostadsförsörjning. Handlingsplanens tio målsättningar har konkretiserats med mätbara aktiviteter. Detta rör bl.a. byggandet av 500 bostäder per år genom allmännyttan, en byggstart om 1 500 bostäder och att verka för blandade upprättelseformer (Malmö stad 2014).

4.1.3 Analys av städernas handlingsplaner och mål för bostadsförsörjningen

Städerna bedriver sitt arbete med bostadsförsörjningen genom sina handlingsplaner för bostadsförsörjningen (Göteborgs stad 2014a, Malmö stad 2014). Målsättningarna i Göteborgs stads handlingsplan har tematiserats utifrån Sullivans teori om strukturella relationer kring boendet, se nedan.

Tabell 3. Målsättningar för bostadsförsörjningen i Göteborg

Målsättningar Göteborg	Policy	Marknad	Institutioner	Ideologi
1. Bostadsbristen ska mötas genom ökat bostadsbyggande med inriktningen att bygga hyresrätter för öppna marknaden.	x			
2. Staden ska ge förutsättningar för att uppnå det långsiktiga målet om 10 000 nya bostäder under mandatperioden.	x			
3. En stark allmännytta är avgörande för en	x			x

stark social bostadspolitik och för att klara bostadsförsörjningen. Allmännyttan ska successivt öka sin produktionstakt av hyresrätter till 1 000 lägenheter per år.				
4. För att minska boendesegregationen ska en blandad bebyggelse med en variation av upplåtelseformer eftersträvas.	x	x		
5. Byggandet av studentbostäder ska öka i omfattning och det ska finnas fler boendalternativ för personer med funktionsnedsättning.		x		
6. Staden ska arbeta aktivt med de kommunala bostadsbolagen och privata fastighetsägare för att tillgången på bostäder med god tillgänglighet och anpassning till äldres behov, teknikstöd och gemensamhetslokaler ska öka.		x		
7. Hemlösheten ska mötas med individuellt anpassade insatser. Grunden för att lösa individens problem är en egen bostad i stället för att bostaden är målet när problemen är lösta. En ny plan mot hemlöshet ska upprättas.	x			
8. Organisationsmodellen för anhöriginvandring ska användas i arbete med bostadsförsörjning för andra nyanlända.	x			
9. Det befintliga bostadsbeståndet i miljonprogramsområden är i stort behov av upprustning och energieffektivisering detta arbete ska prioriteras. En dialog ska föras med hyresgäster, ambitionen är att människor inte ska behöva lämna sina hem på grund av social omvandling och kostnadsökningar.		x	x	
Summa antal mål	6	4	1	1

Källa: Göteborg stad (2014a), s. 6f.

Målsättningarna i Göteborg stads handlingsplan är både konkreta och har måltal för antalet byggda bostäder. Det finns även sociala ambitioner om segregation (Göteborgs stad 2014a).

Handlingsplanen för bostadsförsörjning i Malmö beskriver utöver målsättningarna, aktiviteter för målen samt vad staden kan göra för att påverka bostadsbyggandet (Malmö stad 2014).

Målsättningarna har kategoriserats utifrån Sullivans teoretiska modell om strukturella relationer kring bostaden (Sullivan 1992), se nedan.

Tabell 4. Målsättningar för bostadsförsörjningen i Malmö

Målsättning	Policy	Marknad	Institutioner	Ideologi
1. Staden ska aktivt motverka boendesegregation i Malmö genom att stimulera till ett allsidigt bostadsbyggande i alla områden vad gäller olika upplåtelseformer, lägenhetsstorlekar och hustyper. Staden ska också verka för en funktionsblandad stad, där boende blandas med arbetsplatser och annan service.	x	x		
2. Alla Malmöbor ska kunna erbjudas en bostad som motsvarar deras behov och efterfrågan genom en god tillgång till ett varierat utbud av bostäder. Boplatz Syd ska underlätta förmedlingen av hyresbostäder till de sökande.		x		x
3. Utemiljön och boendekvaliteten ska hålla god standard i Malmös samtliga bostadsområden.	x			
4. Bostadsplanering ska ske med högsta möjliga demokratiska ambitioner.				x
5. Behov av lokaler för skola, barnomsorg, vård, omsorg, socialt boende och mötesplatser ska vid all produktion av bostäder komma tidigt in i planprocessen och byggas ut i takt med bostadsbyggandet.			x	
6. Staden ska genom god mark- och planberedskap skapa förutsättningar för ny produktion av bostäder.	x			
7. Staden ska ha en aktiv markpolitik som bidrar till att goda bostäder med hyresrätt till rimliga kostnader byggs.	x			
8. Staden ska medverka till att skapa förutsättningar för en allsidig bostadsförsörjning i regionen.	x			
9. För att stimulera nyproduktion av bostäder ska en god service erbjudas till byggherrar som är intresserade av att bygga bostäder i staden.		x		
10. Byggandet av nya bostäder ska ske med hög ställda ekologiska krav.	x			
Summa antal mål	6	3	1	2

Källa: Malmö stad (2014), s. 8.

Något som är intressant är att Malmö stad har flertalet målsättningar som inte enbart rör policy, utan även involverar marknadsaspekter samt ideologi. En majoritet av målen rör policy och

därefter marknad. En stor skillnad mellan handlingsprogrammen är att Malmö har ett systemperspektiv där de även problematiserar på en nationell nivå, något som Göteborg gör kortfattat. I Malmö är det en ambition att lyfta fram detta till nationell nivå (Göteborgs stad 2014a & Malmö stad 2014).

Det som skiljer sig mellan målsättningarna är att Göteborg har målsättningar för olika målgrupper medan Malmö fokuserar på planberedskap och en aktiv markpolitik. Göteborg betonar emellertid vikten av markpolitik och planberedskapen i sin handlingsplan. Det går att konstatera att städerna försöker bedriva en lokal bostadspolitik, vilket nämns som tillvägagångssättet som Malmö stad ska lösa bostadsförsörjningen genom (Malmö stad 2014). Göteborg förefaller däremot att arbeta genom att ha en outtalad bostadspolitisk ambition (Göteborgs stad 2014a). Däremot arbetar Göteborg och Malmö med planberedskap och markpolitik, i enlighet med bostadsförsörjningslagens intentioner (Näringsdepartementet 2015). Utifrån Sullivans teori om strukturella relationer kring bostaden går det att se att målsättningarna har samma fokus på policyrelaterade frågor och marknadsrelaterade frågor. Kodningen visade att de marknadsrelaterade avsnitten i handlingsprogrammen berör hushållens ekonomiska förutsättningar och demografiska behov. Över lag är det ett stort fokus på hushållens förutsättningar och de interna förutsättningarna för bostadsförsörjningen (Sullivan 1994, Göteborgs stad 2014a & Malmö stad 2014).

Makinde (2014) menar att en faktor bakom ett utbudsunderskott på bostäder är när det finns ett kunskapsgap kring efterfrågan (Makinde 2014). Om byggföretagen är medvetna om vilka behov som finns borde de med andra ord bygga. Här kan Malmö lära av Göteborg då det teoretiskt sett kan leda till att det byggs mer (Makinde 2014).

I nästa delavsnitt berörs uppföljningen av handlingsplanernas målsättningar samt verktyg för bostadsbyggande.

4.2 Uppföljningar av bostadsförsörjningen

4.2.1 Göteborg stads bostadsförsörjningsarbete och verktyg för bostadsbyggande

I 2014 års lägesrapport är målsättningen om att möta bostadsbehovet kvar. Det nämns att den strategiska planeringen gör det möjligt att utveckla bostäder och att planeringen för bostäder är en dominerande fråga. Det nämns att utvecklingen är mot större detaljplaner med ett stort antal bostäder. År 2014 antogs planer med 3 570 bostäder. 7 200 bostäder fanns i startade detaljplaner och markanvisningar motsvarande 1 303 bostäder genomfördes. Planarbetena utgjordes av

stadsutvecklingsprojekt vid Centralstationsområdet, Götaleden, Frihamnen och Backaplan. Något som nämns är att boendeformen som väljs vid nyproduktion påverkar bostadsförsörjningen. Göteborgs stads målsättning är en blandstad. Framtiden har getts i uppdrag att bidra till stadens bostadsförsörjning med 1 000 hyresrätter och 200 bostadsrätter årligen. 304 bostäder uppfördes inom allmännyttan 2014. Den successiva upptrappningen av bostadsbyggandet och förvaltningens arbete väntas ge effekt med en ökning från 2 000 till 3 800 bostäder per år från år 2019. Målet är att få ta fram ytterligare 7 000 bostäder till 2021 genom extra åtgärder (Göteborgs stad 2015).

År 2015 sågs en kraftig tillväxt i bostadskön, med 50 000 nya köande och totalt 170 000 människor i bostadskön. Statistiken med ökande bostadspriser och marknadsläget i övrig visar ett högre tryck på bostadsmarknaden. Trots detta har ca. 2 300 bostäder färdigställts (Göteborgs stad 2016). 10 750 bostäder i detaljplaner startades 2015, 3 450 detaljplaner antogs och motsvarande 2 950 bostäder markanvisades (Göteborgs stad 2017). Staden ser resultat av tidigare genomfört arbete, och ser en ökad utbyggnadstakt om 3 800 bostäder per år från 2019. Planering skapar förutsättningar för fortsatt byggande och trenden är större bostadsvolymer i planer och kommunens arbete med att ta fram mark som är byggklar har förbättrats. Planprogrammet i Bergsjön möjliggör för 2 500 nya bostäder, med en blandning av bostadsrätter och hyresrätter. Åtgärder för effektivare planering har genomförts, det finns planer på att effektivisera genomförandet och processer. Andra uppdrag rör att ta fram modeller för att bygga lägenheter med låg hyra, vilket påbörjats inom Frihamnsprojektet. Staden skulle utarbeta en plan för att bygga bort bostadsbristen, något som påbörjats men ej slutförts. Fastighetsnämnden har avsatt byggrätter så att fler bo- och byggemenskaper ska kunna genomföras exempelvis i föreningsform eller för mindre byggherrar. Det noteras att målsättningarna i handlingsplanen har implementerats i stadens styrning, men de följs inte upp fullständigt (Göteborgs stad 2016).

Under 2016 har ca. 2700 bostäder byggts, vilket är rekord sedan miljonprogrammets tider. Prognosen om framtida bostadsbyggande har ökat från 3 800 till 4 500 per år till 2020. Det finns 44 000 bostäder planerade i olika skeden, varav 8 400 inom satsningen med 7 000 bostäder till 2021. 2600 detaljplaner inleddes under året, 3 753 detaljplaner godkändes och motsvarande 4 500 bostäder markanvisades. Ett arbete med att systematisera parallella stadsbyggnadsprocesser påbörjades med byggherrar från 2021 projektet. Det nämns att bostadsbristen består trots byggtakten, vilket beror på befolkningsutvecklingen och stor inflyttning och historiskt byggande gör att behov och efterfrågan inte möts. Kötiden har ökat

under året (Göteborgs stad 2017).

Under 2017 har bostadsbristen inte minskat trots ett växande bostadsbestånd och ca. 2800 bostäder byggdes. Bostadsbyggandet prognostiseras att öka från 2200 till 4500 bostäder år 2020. Stadens planberedskap utgörs av 60 000 bostäder i olika skeden. År 2017 har stadsutveckling lyfts in i avsnittet framtidsbedömningar. Under året har 11 337 bostäder i detaljplan vunnit laga kraft och 1 685 bostäder i detaljplan startades. Markanvisningar motsvarande 4 183 bostäder tilldelades. Där nämns det att tidigare planer hamnat i genomförandeskede och därmed är ute för medborgardialog. Inom projektet 7 000 bostäder 2021 är bedömningen att dessa hinner färdigställas, 30 projekt har slutförts i detaljplaneskedet. Kötiden på Boplats har ökat från 1500 till 1700 dagar för att få en bostad. (Göteborgs stad 2018).

Under 2018 konstateras det att det råder byggboom och ca. 3 200 bostäder byggdes, vilket är ett rekord sedan miljonprogrammet. 53 600 bostäder finns i olika planeringsstadier (Göteborgs stad 2018). Antalet detaljplaner som startades var 2 360, 6 389 bostäder antogs i planer och 765 bostäder markanvisades. Under 2018 fortsatte planarbetena att fortskrida och en detaljplan vid Järntorget innehållande 1 200 bostäder, 125 000 kvm handel och kontor antogs. Stadsomvandlingen i Selma stad pågår och 1 000 bostäder förväntas uppföras.

Gällande Bostad2021 projektet påbörjades byggnadsfasen och 63 studentbostäder färdigställdes på Volrat Thamskatan, det gjordes ingen prognos om framtiden, men större delen av detaljplanerna antogs. Planberedskapen utgjorde 55 000 bostäder i olika planeringsskeden (Göteborgs stad 2019a).

Något som noterats i samband med genomgången av uppföljningarna är att dessa inte fullständigt redovisar utfallet av arbetet med bostadsförsörjningsfrågorna och att det saknas en systematik i uppföljningen av målen för bostadsförsörjningen (Göteborgs stad 2015, 2016, 2017, 2018, 2019a).

4.2.2 Malmö stads bostadsförsörjningsarbete och verktyg för bostadsbyggande

Under 2014 byggdes ca. 1880 bostäder i Malmö, 700 fler än 2013 och allmännyttan stod för 800 av de byggda bostäderna. Det fanns pågående planer om 6 000 bostäder, två tredjedelar byggs av privata byggherrar. Den årliga byggtakten har varit 1 300 bostäder de senaste tio åren, vilket kommer öka till 1 500 nästa år och kan öka till ca. 2 000 på sikt. Fördjupade översiktsplaner inom bland annat Kirseberg kan ge 4 200 nya bostäder och arbetsplatser. Staden

vill införa en Bolots som kan verka som inkubator för att lösa problem och hinder för bostadsmarknadens aktörer. Inför kommande år satsar staden ökat på bostadsbyggandet med 2 000 bostäder per år genom detaljplan och 1 500 bostäder byggstarts genom fastighetskontoret. Staden har tagit fram en strategi för utbyggnadsplanering där en prioritering och samordnad produktionsplanering som tar hänsyn till bl.a. bostadsförsörjningen. MKB, som är Malmös kommunala bostadsbolag, arbetar särskilt aktivt med insatser som ska ge fler bostäder. 4 365 lägenheter fördelades genom Boplats Syd, 900 fler än 2013. Det har under året genomförts många åtgärder inom ramen för de bostadspolitiska målen. Ambitionen om att se till att billiga lägenheter byggs möttes av små insatser, pilotprojektet med att ställa krav på att hyresnivåer i markanvisningsavtal avslutades. Detta med motiveringen att det är marknadensparters ansvar, där hyresgästföreningen är en viktig samarbetspart (Malmö stad 2015).

2015 års utveckling har varit ett byggande utifrån befolkningsutvecklingen, men staden behöver fortfarande vidta stora insatser för att säkra bostadsförsörjningen. Ungefär 1 680 bostäder färdigställdes och 50 procent av dessa var hyresrätter. Byggandet har skett runt hela staden och det finns detaljplaner om ca. 8 000 bostäder i olika faser av utbyggnad. Bolotsen permanentades under året. Det arbetas för att varierade upplåtelseformer ska tillkomma genom markanvisningsavtal. 270 nya sociala kontrakt har anskaffats och tio procent av nyproduktionen upplåts genom sociala kontrakt. 2 400 bostäder har tagits fram genom detaljplaner, 400 fler än målet. Bostadskön har haft en ökning av antalet personer i kön med 10 000-12 000 nya köande årligen (Malmö stad 2016). Den framtida inriktningen på bostadsbyggandet kommer ske genom förtätning och genom stadsutveckling i stadens utbyggnadsområden så som Västra hamnen, Hyllie och Norra Sofielund (Malmö stad 2016).

2016 var ett år då ca. 1 700 bostäder färdigställdes i Malmö och hela 67 procent var hyresrätter. Rekordmånga bostäder påbörjades, 3 100, vilket är i höjd med miljonprogrammets dagar. MKB nådde sitt produktionsmål om 500 bostäder och ska bygga ca. 22 500 bostäder de kommande tre åren. Planberedskapen har ökat till ca. 17 000 bostäder (varav 9 000 i pågående planer). Det pågår arbete med fördjupade översiktsplaner i Nyhamnen, Kirseberg och Södra Hyllie, vilka väntas rymma ca. 6 000 bostäder. Nyhamnen förväntas ge ca. 13 000 sysselsatta inom näringar som kan blandas med bostäder, där 2 150 förskole- och grundskoleplatser även byggs. Den strategiska byggherredialogen har försökt utveckla processer med olika bostadsaktörer och ger en skjuts till bostadsbyggandet som mötesplats för inblandade aktörer. Staden har tagit fram ett verktyg för social konsekvensbedömning vid planläggning och projektering av nya områden eller förtätning. Förhoppningen är att det ska öka den sociala medvetenheten i planeringen och

förtydliga ansvarsfördelningen (Malmö stad 2017).

2017 var ett år då det byggdes många bostäder, ca. 2 600 färdigställdes, 58 procent av dessa var hyresrätter. Allmännyttan färdigställde ca. 500 bostäder och nådde målet för tredje året i rad. Det kommer vara en utmaning att bygga i takt med befolkningsökningen, då befolkningen kommer öka med ca. 50 000 personer till 2027, menar staden. Planberedskapen har ökat med ca. 2 000 bostäder, till ca. 18 000 bostäder. Under året infördes en bostadsgeneral som ska fokusera på hur bostäder för nyanlända och hemlösa kan tillskapas. Det strategiska bostadsförsörjningsarbetet har fokuserat på betalningssvaga hushåll, sociala boendefrågor och incitament och risker i bostadsprojekt. Bostadsbristen har inte ökat under året och underskottet på bostäder har minskat med drygt 700 enligt beräkningarna. Trenden väntas fortsätta till 2020 (Malmö stad 2018).

Bostadsbyggandet ökade till ca. 3 000 under 2018, till skillnad från Stockholm, där byggandet minskade med 35 procent. Antalet nybyggda bostäder och nya bostäder i detaljplaner är historiskt höga. Bostadsbristen minskar för andra året i rad, genom att fler bostäder byggts än vad de demografiska behoven varit. Stadens behovsbedömning framgent är strax under ca. 2 000 bostäder per år behöver byggas fram till 2028. Planberedskapen har ökat till ca 19 000 bostäder och drygt 3 000 bostäder bedöms kunna byggstarts årligen. Av dessa har ungefär 8 500 vunnit laga kraft och ca. 10 200 är under upprättande i detaljplaneprocessen. Minskad kötid på Boplats Syd, indikerar att bostadsunderskottet har minskat. Bolotsen har arbetat för att lösa knutar och målkonflikter som försenar byggprocessen (Malmö stad 2019).

4.2.3 Analys av mål och aktiviteter för bostadsförsörjningen

Uppföljning av handlingsplan och målsättningar

När det gäller kodningen dominerades uppföljningarna av avsnitt som rörde marknadsmässiga förutsättningar, främst rörande demografiska och hushållens behov. Därefter var interna organisatoriska förutsättningar och satsningar näst mest förekommande. Policy var något som framkom i samtliga dokument samt omvärldsbevakning. Något som försvårade kodningen var att dispositionen av uppföljningarna var likadan, dessutom var många rubriker och några textstycken upprepningar från tidigare år (Göteborgs stad 2015-2018, 2019a & Malmö stad 2015-2019).

Göteborg stads arbete med bostadsförsörjningen genomförs utifrån en ambition om att öka antalet nybyggda bostäder. Utöver att koncentrera sig på planberedskapen och maximera

bostadsinnehåll i planer, finns det flera uppdrag så som insatser mot billigare bostäder som inte genomförts. Under 2016 nådde bostadsbyggandet nivåer i höjd med miljonprogrammets tid, vilket även var fallet under 2018, då nya rekordnivåer nåddes (Göteborgs stad 2016, 2018). 2017-2018 upplevde Malmö att bostadsbristen minskade utifrån att byggtakten var högre än de demografiska behoven. Dock upplevde staden rekordnivåer i bostadsbyggandet 2016 (Malmö stad 2017, 2018, 2019).

Det noteras att Göteborg arbetat med bostadsförsörjningsfrågor innan handlingsplanen implementerats i stadens styrning (Göteborgs stad 2014a, 2015). I samband med 2016 års uppföljning noterades det att staden arbetat bredare med fokus på fler målgrupper, se avsnitt 4.3 (Göteborgs stad 2016). Malmö stad implementerade sin handlingsplan för bostadsförsörjning 2015 (Malmö stad 2015).

Bostadsbyggande och bostadsbrist

Att det råder bostadsbrist i våra storstäder är något som kan konstateras, i ljuset av boverkets undersökningar och städernas uppföljningar, dock inte utifrån övriga definitioner. Detta då individernas krav inte framgår av materialet (Boverket 2019b, 2019c, 2020 & Göteborgs stad 2014a, 2015-2018, 2019a & Malmö stad 2014-2019 Jfr Näringsdepartementet 2015, se boverket 2012:18, s. 43 & Makinde 2014). Det går även att konstatera att Malmö stad 2017-2018 hade en byggtakt som minskade bostadsbristen (Malmö stad 2018, 2019). Göteborgs stad upplevde rekordnivåer i bostadsbyggandet 2016 och 2018. Dock råder fortfarande bostadsbrist i Göteborg (Göteborgs stad 2017, 2019a). Något som märkts år 2015 och 2018 är ett ökat intresse för att flytta till Göteborg, vilket staden har upplevt genom att bostadskön växt kraftigt (Göteborgs stad 2015, 2018). Malmö kunde å sin sida se att antalet ködagar som krävdes för att få en lägenhet minska under 2018 (Malmö stad 2019).

Planberedskap och markägande

I Göteborg har planberedskapen ökat kraftigt under perioden, vilket bland annat beror på större stadsutvecklingsprojekt i bl.a. Frihamnen, Järntorget, Centralen och Backaplan. Det har varit stora skiftningar i vilka skeden planerna är i, från markanvisning, till startade detaljplaner och lagakraftvunna detaljplaner. Som mest fanns 60 000 bostäder i olika skeden i planprocessen år 2017 (Göteborgs stad 2018). Under 2018 minskade planberedskapen till 53 500 bostäder och staden prioriterade att få de laga kraftvunna detaljplanerna genomförda (Göteborgs stad 2018).

När det gäller Malmös arbete med planberedskap har ökningen inte varit lika stor som i

Göteborg sett till antalet bostäder i detaljplaner (Göteborgs stad 2018, 2019 & Malmö stad 2019). Malmö prioriterar även stadsutvecklingsområden i likhet med Göteborg, dock har Malmö en uttalad ambition om förtätning (Göteborgs stad 2018, 2019 & Malmö stad 2019). Under 2018 var planberedskapen i Malmö 19 000 bostäder, varav 8 500 bostäder i detaljplaner som vunnit laga kraft (Malmö stad 2019). Utöver marknadsförutsättningarna torde den höga planberedskapen vara ett skäl till att bostadsbyggandet är så pass mycket högre i Göteborg än i Malmö (Barlow et al. 1992).

Barlow et al. (1992) hävdar att planering leder till att marknaden får bättre framtidstro och minskar osäkerheten, vilket talar för att den höga planberedskapen är rätt sätt att arbeta på. Det återstår dock att se om marknadsförutsättningarna är fullgoda för att kunna realisera detaljplanerna eller om ytterligare statlig intervention är nödvändig (Barlow et al. 1992).

I nästa delavsnitt berörs hur kommunerna arbetar mot de grupper som har det svårast på bostadsmarknaden.

4.3 Städernas arbete med utsatta grupper på bostadsmarknaden

4.3.1 Göteborg stads arbete med utsatta grupper

Många grupper som har svårt att få en bostad är i behov av särskilda insatser, det krävs breda och varierade insatser eftersom gruppen är heterogen. En lösning är de sociala kontrakt som fastighetsägare ger till hushåll som av medicinska eller sociala skäl har svårt att ordna ett boende. Där har allmännyttan har en viktig roll. Det nämns att det pågår ett arbete med att ta fram en plan mot hemlöshet och strategier för särskilda insatser för nyanlända har utarbetats (Göteborgs stad 2014a).

Unga och studenter pekas ut som en grupp som har svårt att få sina behov av bostäder tillgodosedda, till stor del av ekonomiska skäl. Staden har en särskild insats, Ungahem, där allmännyttan under fyra år erbjuder 1 000 av lägenheterna som blir tillgängliga genom Boplats Göteborg. För studenter har möjligheten att hyra ut privatrum genom Boplats Göteborg öppnats som en ny möjlighet, 700 rum annonserades 2013. 2003-2008 Byggdes 2000 studentlägenheter genom ny- och ombyggnation, varefter behovet inte ansågs behövas. 5 000 nya bostäder planeras vara färdiga år 2020 genom särskilda insatser som tillfälliga bostäder samt samordnande med att leta efter lämpliga platser (Göteborgs stad 2014a).

Barnfamiljer är en annan grupp med varierande resurser, där det skett en stor utflyttning under

lång tid. De efterfrågar större lägenheter och småhus och flyttar för att tillgodose sina behov. 70 procent av nyblivna föräldrar bor kvar i staden till barnet börjar skolan. 75 procent av de som flyttar i regionen gör det till ett småhus (Göteborgs stad 2014a). När det gäller bostadslösa barnfamiljer har ett system med genomgångsbostäder utretts. Framtiden, som är ägarbolaget till allmännyttan i Göteborg, har genomfört en tvåårig satsning riktad till hemlösa barnfamiljer. Totalt kommer 500 familjer som bor osäkert fått ett kontrakt, via bostadsförtur (Göteborgs stad 2016). Problematiken med akut hemlöshet kvarstår för barnfamiljer i Göteborg under 2017 och ca. 260 barnfamiljer har fått tillfälliga boenden (Göteborgs stad 2018).

Hemlösa är den mest utsatta gruppen i Göteborg, där bakomliggande problematik gör att det blir svårt att få en bostad på egen hand. Det som är gemensamt är att många behöver kommunala insatser för att få ett boende. Staden har tagit initiativ att utveckla, samordna och effektivisera arbetet med hemlösas bostadssituation, bland annat med en rapport och att en ledningsgrupp ansvarar för frågan. Med är representanter från Fastighetsägarna Göteborg samt förvaltnings- och bolagschefer. Staden har tagit fram en strategi och plan för arbetet. I detta ingår en intensifiering av det vräkningsförebyggande arbetet. Det ingår även att öka användandet av stabila långsiktiga lägenhetsboenden som leder till eget boende samt att stärka och utveckla ledning och styrning av arbetet. Kommunen förfogar 2 200 egna boenden och lägenheter med olika former av stödinsatser. Det finns därutöver, 900 lägenheter som upphandlats med stödinsatser eller som boendeplatser (Göteborgs stad 2014a). Under 2015 har kommunfullmäktige antagit ”Göteborg stads strategi och plan mot hemlöshet 2015-2018” (Göteborgs stad 2015, s. 34). Det nämns att arbetet med aktiviteterna i handlingsplanen har påbörjats. Vilket bland annat innebär att staden börjat med arbetsmetoden bostad först för hemlösa, innan ev. problem så som missbruk behandlas (Göteborgs stad 2016). Staden arbetar även aktivt med att få till fler sociala kontrakt och arbetar vräkningspreventivt (Göteborgs stad 2019a). Bostadsbristen leder till ökade kostnader för sociala bostäder i Göteborg. Fler invånare har fått socialtjänstens stöd och staden har haft kostnadsökningar om 9-15 procent årligen sedan 2013 (Göteborgs stad 2014b-2018, 2019a). Sett till hemlösheten har den totalt sett ökat med 8 hushåll 2015- 2018. Antalet hemlösa hushåll uppgick till 3 329 hushåll 2018. Den strukturella hemlösheten bland hushållen uppgick till 871, 2018, vilket är en ökning med 57 hushåll sedan 2015. Staden skiljer inte på social- och strukturell hemlöshet i uppföljningen (Göteborgs stad 2019b).

Nyanlända är en grupp där staden gjort en särskild insats, genom att ordna lägenheter till anhöriga när de anländer. Dessa individer har väldigt svårt att ordna boende på egen hand. För

det fortsatta arbetet kommer fastighetskontoret utveckla dialogen med staten och fler lägenheter till barnfamiljer på bostadsmarknaden. Även fler lägenheter inom ramen för samarbetsavtalet med migrationsverket och mer praktisk boendeinformation är exempel på hur arbetet kommer fortskrida (Göteborgs stad 2014a). De 700 anvisade nyanlända till Göteborg har alla fått en genomgångsbostad (Göteborgs stad 2018).

Äldre är en grupp som pekas ut i handlingsplanen. Det nämns att behoven av särskilt boende förväntas öka 2020 – 2035 och att vårdbehoven kommer öka i takt med detta. Problemet för äldre är att det inte alltid finns lämpliga alternativ och behovet av att flytta kan uppstå snabbt. Om det fanns fler lämpliga bostäder skulle livskvaliteten för äldre kunna förbättras och om fler är medvetna om vilka boendialternativ som finns kan dessa åtgärder bidra till en bättre omsättning av bostäder. Staden har tagit flera initiativ inom området med kunskapsunderlag, undersökningar och rapporter som resulterat i en handlingsplan. Ett pilotprojekt genomfördes i stadsdelen Västra Göteborg för att tillgodose behoven av och utbyggnad av fler bostäder till äldre. Ambitionen är även att öka utbyggnaden av trygghetsboenden, bl.a. genom kommunala subventioner till personal. Andra åtgärder är fler trygghetsboenden och mellanboendeformer har skapats, så att fler äldre kan bo kvar i ordinärt boende (Göteborgs stad 2014a).

Funktionsvarierade är en grupp som har stora behov av tillgängliga bostäder. Det finns ett fortsatt behov av särskilda bostäder och insatser för bostadsanpassning av befintliga bostäder. Det finns ett behov av att ersätta bostäder som inte är ändamålsenliga och ett 70-tal personer väntar på anpassat boende (Göteborgs stad 2014a). När det gäller funktionsvarierade byggs det kontinuerligt ut lägenheter för särskild service, utbyggnaden understiger dock behoven. Utbyggnaden 2019-2020 är 300 lägenheter, medan behoven är 400 (Göteborgs stad 2019a). Bostadsbristen är fortsatt stor, 300 nya lägenheter behövs under 2018 för att nå balans. 57 lägenheter byggdes under 2017, då det har varit svårt att hitta tomter i lämpliga lägen. 54 lägenheter har förmedlats genom förturen. Bristen på bostäder har lett till att tillfälliga boendelösningar har fått nyttjas (Göteborgs stad 2018).

4.3.2 Malmö stads arbete med utsatta grupper

Hemlösheten är en särskild utmaning och något som drabbar allt fler som inte har sociala problem (s.k. strukturell hemlöshet). Malmö stad har tagit ett principbeslut om att hemlöshet först och främst är ett bostadsproblem och en förutsättning för att andra problem ska lösas är en bostad. Stadens förvaltningar har långsiktiga strategier för att motverka hemlösheten, men även akuta insatser för att undvika att människor får bo på gatan. Staden har inrättat en social

investeringsfond som ska användas för att stötta investeringar som förebygger hemlöshet. På kort sikt beskrivs det att fler hyresvärdar behöver acceptera försörjningsstöd som inkomst. På lång sikt krävs det fler bostäder till låga kostnader och att det nuvarande bostadsbeståndet nyttjas bättre. Stadens målsättning är att minska den sociala hemlösheten, vilket är hemlöshet som beror på missbruk, psykisk ohälsa eller samsjuklighet (Malmö stad 2014).

Sociala boenden är något social resursförvaltning ansvarar för. Det finns upphandlade dygnsboenden och härbärgeplatser hos Stadsmissionen. Personer med social problematik står längre från bostadsmarknaden och det bedrivs ett bostad först program för att utsatta ska förmås att förändra sin tillvaro. Intresset är stort bland hemlösa men fler bostäder har inte tillkommit då privata värdar är skeptiska. Utöver det centrala arbetet har varje stadsdel boenden för hemlösa och köper platser av hotell och mindre värdar. Det finns ca 1 100 lägenheter för andrahandsuthyrning och av dessa är 400 genomgångsboenden för att underlätta inträdet på bostadsmarknaden. Övriga kan övertas till ett förstahandskontrakt om boendet sköts (Malmö stad 2014).

Gruppen strukturellt hemlösa har ökat med 15 procent under 2014 och utgör en majoritet av de hemlösa. Många insatser genomförs av staden, bl.a. bostad först. De senaste åren har socialtjänsten fått lägga resurser på människor som inte skulle sökt deras hjälp om de inte vore bostadslösa. Ett akutboende för strukturellt hemlösa barnfamiljer öppnades under 2014. Fastighetskontoret förvaltar 1 185 lägenheter med socialt kontrakt, en fördubbling sedan 2005. 193 övergångslägenheter anskaffades under 2014. Kravet om att tio procent av de uppförda hyreslägenheterna på kommunal mark upplåts som sociala kontrakt nåddes under 2014 (Malmö stad 2015). Insatserna mot hemlöshet fortskred 2015 och staden köpte små bostadsrätter som hyrs ut i andra hand, där ungdomar med sociala problem prioriteras särskilt. Tidigare har dyra boendeplatser upphandlats för att täcka bostadsbehovet hos ungdomarna. De sociala kontrakten i nyproduktion kom till i enlighet målet och 231 övergångslägenheter anskaffades. 83 bostadslösa barnfamiljer fick ett bostadskontrakt 2015 (Malmö stad 2016).

Under 2017 avtog ökningen av antalet hemlösa, de som är hemlösa av sociala skäl utgjordes av 542 personer i oktober 2017. De strukturellt hemlösa var 1 210 personer och utgjorde 69 procent av de hemlösa. 80 procent av de hemlösa har inga andra sociala problem utöver deras boende och behöver alltså ett hem som enda stöd. Staden har omorganiserat hemlöshetsfrågorna för att ta ett samlat grepp i frågan i en central förvaltning. Detta har genomförts genom att en bokningscentral och bostadsrådgivning inrättats. Ambitionen är att förkorta tiden i

tidsbegränsade boenden. Ett arbete med vräkningsprevention har påbörjats med hyresvärdar och bostad först fortsätter, vilket totalt har gett 60 lägenheter (Malmö stad 2018, 2019). Hemlösheten i Malmö har ökat från 714 individer i strukturell hemlöshet 2014 till 1 337 personer 2018. Den sociala hemlösheten har ökat från 428 individer till 622 individer 2014-2018 (Malmö stad 2014, 2019).

Det nämns att det finns behov av stora lägenheter för mycket stora barnfamiljer. En liten grupp, som har behov som är svåra att lösa till rimliga kostnader (Malmö stad 2014). Malmö har utrett hur många barnfamiljer som är hemlösa, svårt trångbodda eller i en osäker boendesituation. Det beräknas att 3 000 – 4 000 barnfamiljer är i en sådan situation. Dessa hushåll är i behov av billiga lägenheter. Under året anskaffades 338 sociala kontrakt och boendeplatser (Malmö stad 2017).

Studenter pekats ut som en grupp som har begränsade resurser och kort planeringshorisont för bostadsbeslut med antagningsbesked och terminsstart någon månad däremellan. Staden har 24 000 studenter och 2 000 studentbostäder. Historiskt har många studenter redan varit bosatta i staden. När det gäller utländska studenter är dessa extra utsatta då de saknar borgenär och därmed är tvungna att vända sig till andrahandsmarknaden. Studentbostäder är ensidiga i storlek, vilket är en utmaning för studenter med familj eller barn (Malmö stad 2014).

Bland äldre minskar andelen som bor i särskilt boende, vilket ökar efterfrågan på vanliga bostäder som är tillgänglighetsanpassade. Efterfrågan på särskilda boenden minskar då demografin är vikande och många äldre bor även kvar i sin bostad trots att den är större än behov och önskemål. Vilket gör att marknaden blir trögrörlig även i andra delar av beståndet. När det gäller individer med demens förväntas antalet platser behöva utökas. Åtgärder görs för att få till trygghetsboenden och seniorbostäder, vilket är trenden med att fler äldre bor kvar hemma i äldre ålder och därmed behöver hemtjänst. Kötiden till trygghetsboenden är 3-7 år, vilket gör att det finns ett behov av att bygga fler (Malmö stad 2014). En strategi för äldres boende har tagits fram och äldre är den grupp som förväntas öka mest i staden. Staden vill öka rörligheten på bostadsmarknaden genom att skapa fler alternativa boendeformer som trygghets- eller seniorboenden. Målsättningen för befolkningsgruppers bostadsbehov rör även äldre från 2018 (Malmö stad 2019).

Unga pekats upp som en grupp där många bor kvar hemma hos sina föräldrar, trots att de vill flytta, något som påverkar möjligheten att bli självförsörjande. Nästan hälften av Malmö

befolkning är under 35 år gammal. Unga är utsatta på bostadsmarknaden eftersom de har en begränsad inkomst och är även den grupp som lägger störst andel av sin inkomst på boendet. Arbetslösheten är en orsak till att många unga inte kan få ett boende på egen hand, ¼ av invånarna 16-24 år saknar ett arbete (Malmö stad 2014). Ungdomar i åldrarna 18 till 34 år utgör 50 procent av bostadskön. 40 ungdomslägenheter och 530 studentbostäder förmedlades 2015. Kötiderna som krävdes var 24 respektive 16 månader (Malmö stad 2016).

488 nyanlända flyktingar anvisades till Malmö 2015, dessa personer är i behov av en bostad. Något som nämns är att de nyanländas bostadsbehov kräver särskilda åtgärder som är svåra eller omöjliga att möta utan statlig finansiering och översyn av regelverk (Malmö stad 2016). Bosättningslagen trädde i kraft 2016, vilket gör att staden måste ordna bostad till de 435 nyanlända som anvisades till Malmö. Det genomfördes en kraftsamling som medförde att mottagandet löstes över lag bra. Under 2016 anställdes en bostadsgeneral som ska arbeta med att tillskapa fler bostäder för hemlösa och nyanlända. Det nämns även att nya finansieringsformer för bostadsbyggande som kan möta bostadsbehoven bland låginkomsttagare, behöver skapas (Malmö stad 2017). Boendesituationen för nyanlända har ordnats av Malmö stad under 2018, trots en försening med beställda modulhus (Malmö stad 2019).

4.3.3 Analys av städernas arbete för utsatta grupper

Utifrån kodningen noteras det att lägesrapporterna i Göteborg domineras av beskrivningar beträffande hushållens situation och olika policyförslag. Malmös avsnitt om de utsatta grupperna beskriver hushållens situation, vad staden själv gör och policyförslag på förändringar som berör regelverk / ökad handlingsfrihet. Det finns även en problematisering kring att fler bostäder för låginkomsttagare behövs. Beskrivningarna av de utsatta grupperna fokuserar på hushållens strukturella situation så som hemlöshet, arbetslöshet, sociala problem eller att individer är nyetablerade på bostadsmarknaden. När det gäller arbetet med utsatta grupper kan det konstateras att det görs utifrån de befintliga arbetsstrukturer som finns. Det finns ett särskilt fokus på hemlösa och barnfamiljer, som får sociala kontrakt i båda städerna. Andra grupper som äldre och studenter nämns enbart sporadiskt. Något som kan noteras är att städerna inte nyttjar övriga verktyg för bostadsförsörjningen så som kommunala hyresgarantier, vilket skulle kunna förbättra förutsättningarna för individer med svag ställning på bostadsmarknaden (Malmö stad 2014-2019 & Göteborgs stad 2014a, 2014b, 2015-2018, 2019a Jfr Boverket 2019a).

Hemlöshet är den allvarligaste konsekvensen av bostadsbristen och en majoritet av de hemlösa är det p.g.a. strukturer så som bristen på bostäder eller möjligheten att betala för en bostad i Malmö. Vilket är något som framkom utifrån kodningen. I Malmö har hemlösheten ökat kraftigt 2014 – 2018. Under 2018 var totalt 1959 individer hemlösa i Malmö stad. Ökningen av den strukturella hemlösheten var högre än den sociala (Malmö stad 2015, 2019). Av statistiken framgår det att ökningen av hemlösheten i Göteborg enbart har ökat marginellt, sett till antalet hushåll. Göteborg redovisar inte den sociala hemlösheten, dock har kostnaderna för- och antalet sociala kontrakt ökat. Ett breddat fokus på utsatta grupper märktes i lägesrapporten i Göteborgs stad 2016, i samband med att handlingsplanen och målsättningarna och insatserna för bostadsförsörjning följdes upp i högre utsträckning. Göteborg stads arbete mot målgrupperna förefaller vara bredare med förtursatsningar mot ungdomar och barnfamiljer. Malmö har ett särskilt fokus mot just akut hemlöshet och från 2017 omorganiserades hemlöshetsfrågorna i en egen förvaltning (Malmö stad 2014-2019 & Göteborgs stad 2014a, 2014b, 2015-2018, 2019a, 2019b).

Hushållens situation var ett dominerande tema i det kodade materialet (Malmö stad 2014-2019 & Göteborgs stad 2014a, 2014b, 2015-2018, 2019a). Det finns ett behov av att bostäder för dessa grupper tillskapas, något som marknadskrafterna inte kan skapa själv. Statlig intervention gällande regelverk och subventioner är nödvändiga för att inkomstskillnaderna i samhället inte ska vara ohållbara (Barlow et al. 1992). Det är där temat regelverk blir aktuellt. För detta krävs det att någon form av subvention eller säkerhet för den ökade risk (finansiell) och förlorade intäkt hyresvärden får vid social housing blir kompenserad, utifrån marknadslogiken (Barlow et al 1994). Göteborg nämner inte att låga inkomster är ett problem för att målgruppen ska få en bostad och problematiserar inte detta när det gäller just utsatta målgrupper. I Göteborg är det bostadsbristen som problematiseras, medan Malmö ser hemlösheten som en mer prioriterad fråga. Båda städerna försöker bygga fler bostäder för funktionsvarierade, men det byggs ständigt för lite bostäder (Malmö stad 2015-2019 & Göteborgs stad 2014a, 2014b, 2015-2018, 2019a). Det verkar som att Malmö och Göteborg har utmaningar med "the affordability gap" när det gäller bostäder, för att knyta an till Makindes paper om bostadsbrist (Makinde 2014. s. 50).

Utifrån Barlows et al:s teori (1992) stämmer Malmös stads bedömning om att det inte finns tillräckliga incitament för att skapa bostäder för social housing (Malmö stad 2016). Detta eftersom vinsten är det primära och sociala värden inte värderas lika högt. Det är den ekonomiska efterfrågan som styr vilka bostäder som byggs utifrån marknadslogiken, vilket

leder till att behoven inte tillgodoses (Barlow et al. 1992).

Finansieringsprincipen utgår ifrån att staten ska finansiera kommunala uppdrag (Näringsdepartementet 2015) och har tidigare inte följts fullt i samband med utfasningen av subventioner för bostadsbyggande (Hedin et al. 2011). 2019 återinfördes investeringsstödet för hyresrätter (Finansdepartementet 2019). Detta är ett incitament för att byggföretagen ska bygga fler billigare hyresrätter som många individer efterfrågar, enligt min mening (Barlow et al. 1992; Hedin et al 2011).

Arbetet mot utsatta målgrupper kan inte sägas utgöra social housing utifrån Hanssons kriterium, eftersom hyrorna dels, inte är direkt subventionerade, dels är insatsen tillfällig för målgrupperna så som funktionsnedsatta, barnfamiljer och hemlösa. Bland de barnfamiljer som får bostad genom bostadsförmedlingen är dessa inte subventionerade, liksom platser på äldreboenden. Studentbostäder är tillfälliga under studietiden. Göteborgs stad har tillämpat förtur för hemlösa barnfamiljer genom bostadsförmedlingen (Hansson Granath et al 2019 Jfr Hedin et al, 2012 Jfr Göteborgs stad 2015-2018, 2019a & Malmö stad 2014-2019). Det skulle kanske behövas en allmän debatt om överkomliga bostäder, vilket påpekas av Hansson Granath & Lundgren (2019) i deras paper om definitionen av social housing. I denna debatt bör även ansvarsfördelningen och omfattningen av stödet mot utsatta grupper inkluderas, menar författarna (Hansson Granath et al. 2019). Den stora frågan är om bostadsförsörjningsarbetet inte borde smalnas av för att omfatta färre målgrupper, eller om policyn ska vara universell (Granath Hansson et al. 2019 Jfr Bengtsson 2001). Bengtsson menade att storleken på stödet är avgörande för om bostadspolicyn är selektiv eller universell. Om stödet är universellt är det inom ett brett policyfält och om det är selektivt är den inom ett smalt policyfält (Bengtsson 2001).

Bostaden sägs vara en rättighet som det offentliga ska tillförsäkra den enskilde, enligt den svenska grundlagen, regeringsformen (Munck 2011, se RF 1 kap 2 §, s. XVII). Genom denna uppsats och städernas uppföljningar kan det konstateras att Malmö och Göteborg inte kan se till att samtliga invånare har ett tak över huvudet (Malmö stad 2014a; Malmö stad 2016-2019; Göteborgs stad 2014a; Göteborgs stad 2015-2018; 2019).

Bengtsson hade rätt i slutsatsen att motsättningen mellan policy och utfall kan leda till att kraven på att öka skyddet för de människor som inte får en bostad ökar. Förändringen ledde till att skyddet för de utsatta har förstärkts på policynivå. Den tidigare svenska policyn har rört sig i

en riktning mot en grundlagsstadgad universell rättighet med förändringen i regeringsformen 2003 (Munck 2011, se RF 1 kap 2 §, s. XVII). Däremot har policyn nu skiftat i riktning mot att vara selektiv i och med införandet av investeringsstödet (Regeringskansliet 2019).

Ruonavaara (2018) argumenterar för att bostaden är en viktig del av vårt samhällssystem och vår sociala struktur (Ruonavaara 2018). Analysen i detta avsnitt talar för att bostaden bör vara en universell rättighet eller policy i Sverige. Inte minst i ljuset av de hemlösas situation. I dagsläget är den selektiv eftersom den inte säkerställer att samtliga invånare och utsatta grupper har ett tak över huvudet. Bengtsson påtalar att staten inte tillförsäkrar detta i något land (Bengtsson 2001), dock är detta ett kommunalt ansvar i Sverige utifrån bostadsförsörjningslagen (SFS 2000:1383, 1 §). Mot bakgrunden om regeringsformens intentioner om att den offentliga sektorn ska trygga rätten till bostad är det för mig naturligt att detta är något som bör tillgodoses (Munck 2011, se RF 1 kap 2 §, s. XVII).

I nästa delavsnitt berörs även de hinder som städerna upplever i sitt arbete för att vända bostadsbristen.

4.4 Vilka hinder möter städerna i arbetet för att nå en balans på bostadsmarknaden?

4.4.1 Hinder för bostadsbyggandet i Göteborg

En historik med lågt byggande de senaste 20 åren har gjort att behoven kraftigt överstiger utbudet. Göteborgs stad talar om långsiktigheten i att bygga och fördubbla kapaciteten för byggande. Genom att fokusera på att öka nyproduktionen av bostäder i attraktiva lägen räknar Göteborgs stad med att få en ökning av antalet färdiga bostäder på tre till fem års sikt. Något som kräver marknadsmässiga förutsättningar för att bygga bostäder. Staden poängterar att utbyggnaden kan begränsas av en lågkonjunktur. Detta motverkas genom flexibla upplåtelseformer vid markanvisning (Göteborgs stad 2014a, 2014b). Ökningen av kapaciteten av bostadsbyggandet har inneburit att upphandlingen av byggtreprenader blivit svårare. Utsläppen av kvävedioxid på vissa platser är högre än miljö kvalitetsnormen, vilket försvårar bostadsbyggandet (Göteborgs stad 2018). Utbyggnaden av annan infrastruktur, äldreomsorg, skolor och annan service till nybyggda bostadsområden är kostnadskrävande investeringar (Göteborgs stad 2019a). Staden kan enbart påverka och förkorta byggtiderna från plan till inflyt till viss del. Långsiktigheten i bostadsbyggandet och den ökade byggtakten kräver en ökad kapacitetsförmåga i staden. Byggtakten 2018 är effekten av ett långsiktigt arbete (Göteborgs

stad 2018, 2019a).

Rörligheten på bostadsmarknaden behöver ökas, något som skulle kunna frigöra större bostäder som äldre upplever är för stora, men som saknar attraktiva alternativ till. Förändrade skatteregler skulle kunna underlätta och förändra incitamenten för olika grupper att bo kvar i befintliga bostäder eller flytta (Göteborgs stad 2014a, 2014b).

Något som konstateras i handlingsplanen för bostadsförsörjning är att det finns väldigt begränsade möjligheter på bostadsmarknaden för individer med låga inkomster. Något som staden poängterar är att det finns någon typ av subventioner för bostäder för låginkomsttagare i så när som alla länder i Europa. Den svenska modellen bygger däremot på att allmännyttan svarar för bostadsförsörjningen för låginkomsttagare inom ramen för den ordinarie bostadsförsörjningen. Den stora utmaningen som funnits med social housing är att det upplevs vara stigmatiserande och förstärka segregation. Stadsdelarna upplever att kommunala styrmedel bör användas i högre utsträckning för att fler bostäder för individer med låg inkomst byggs (Göteborgs stad 2014a).

Det nämns att EU:s statsstödsregler är ett hinder för tillkomsten av icke-vinstdrivande alternativ, då allmännyttan, liksom all nyproduktion tillämpar marknadsmässiga krav på all nyproduktion (Göteborgs stad 2014a). Staden och staten saknar en samsyn kring de övergripande planeringsförutsättningarna för byggandet av väg- och järnväg samt klimatanpassning i ett växande Göteborg (Göteborgs stad 2019a).

Den demografiska utvecklingen är en stor utmaning – antalet äldre 65 år eller äldre ökar med 22 procent. Andelen ungdomar kommer bli ca. 30 procent fler 2025 (Göteborgs stad 2014a).

Konjunkturbundenheten är en utmaning, detaljplaner med bostäder leder till byggnation, om marknadsläget medger det (Göteborgs stad 2019a).

Bostadsbristen och kompetensförsörjningen hämmar tillväxten i Göteborgsregionen. Rörligheten på bostadsmarknaden är ett fortsatt problem och regeringen har inte utannonserat några betydande regelförändringar på bostadsmarknaden. Den ökade byggtakten innebär nya utmaningar, dels i att klara av den ökade arbetsbelastningen, ha effektiva arbetsprocesser, dels att klara av kompetensförsörjningen (Göteborgs stad 2016).

4.4.2 Hinder för bostadsbyggandet i Malmö

För staden finns tre övergripande utmaningar på bostadsmarknaden. Nämligen, ett ökat

bostadsbyggande, att öka utbudet av bostäder för hushåll med knappa resurser och att minska hemlösheten. Staden har arbetet med frågorna under lång tid men vill i och med handlingsplanen koncentrera arbetet för att möta dessa utmaningar (Malmö stad 2014).

Bostadsbyggandet och en ökad sysselsättning är en utmaning som är gemensam både för staden och marknadens aktörer, menar Malmö stad. En utmaning som aktörerna behöver hantera gemensamt för att genomföra en ändamålsenlig bostadsförsörjning. Bostadsförsörjningen är stadens ansvar, dock poängteras det att bostadsbyggandet följer konjunkturen. Detta sedan subventionerna för bostadsbyggande fasades ut på 90-talet och sedan bostadsmarknaden avreglerades. Nyckeln i detta arbete är planmonopolet, en aktiv markpolitik och allmännyttan. Samverkan med aktörerna som står för bostadsbyggandet, är minst lika viktigt konstateras det samtidigt (Malmö stad 2014).

Något som nämns är att det råder bostadsbrist i Sverige och att detta även är fallet i Malmö. Dock råder det bostadsbrist i olika segment och bland olika grupper på bostadsmarknaden. En stabil inkomst är utgångspunkten för att ha en möjlighet att välja bostad. Efterfrågan är beroende av hushållens betalningsförmåga och krav på bostadens egenskaper. Behovet påverkas inte av marknadsrelaterade händelser i samma utsträckning (Malmö stad 2014).

Bostadsbyggandet idag är beroende av de marknadsmässiga förutsättningar som finns, vilket innebär att ekonomins nedgångar även påverkar bostadsbyggandet negativt, men det påverkas även av hushållens efterfrågan och byggherrarnas affärsprinciper. Det nämns att det trots en god planberedskap inte fått fart på byggandet i staden, vilket beror på konjunkturen (Malmö stad 2014). En extern utredning genomförd på uppdrag av staden visade att bostadsbyggandet i stort följer konjunkturens svängningar och därmed påverkar allt byggande i lågkonjunktur. Malmö är i jämförelse med tio andra kommuner den mest konjunkturkänsliga kommunen. De lokala planeringsförutsättningarna är det som avgör möjligheten av att upprätthålla ett högt byggande (Malmö stad 2018). I stadens uppföljning år 2019 framgår det att konjunkturläget förändrades 2018 och att konjunkturen planade ut. Detta är ett resultat av minskade bostadsinvesteringar. Nya finansiella villkor och striktare kreditgivning minskar efterfrågan på nyproduktion (Malmö stad 2019).

Bland hushåll med låg betalningsförmåga är det en utmaning att få tag på en bostad eftersom konkurrensen redan är hård. Utifrån kommissionen för ett socialt hållbart Malmös arbete ska det utredas hur fler billiga och kvalitativa bostäder för barnfamiljer kan tillkomma och

förutsättningarna för att införa uppdragsbaserat byggande ska även utredas (Malmö stad 2014). Antalet hushåll med låg inkomst ökar i Malmö. Något staden gör är att verka för att fler fastighetsägare ska godkänna försörjningsstöd som inkomst, vilket ökar förutsättningarna för fler att få en bostad. 10 procent av de byggda bostäderna på kommunal mark förmedlades som sociala kontrakt (Malmö stad 2016). Det nämns att bostadsbyggandet i sig påverkas i lägre utsträckning av det faktiska bostadsbehov som finns (antal bostäder som krävs för att samtliga hushåll ska ha en ändamålsenlig bostad). Socioekonomin innebär att betalningsmöjligheterna för en bostad är låg (Malmö stad 2018-2019).

Det nämns att det finns en brist på kompetens för att klara ett högre byggande och att konjunkturen och stigande räntor kan hämma byggandet. Upprätthållandet av det höga bostadsbyggandet och att möta det ökade behovet av sociala bostäder samt bostäder för nyanlända är framtidens stora utmaning för staden (Malmö stad 2017).

Att bygga bort bostadsbristen är enligt staden en långsiktig strategi, för att göra detta krävs det att bostadsbyggandet genomförs utifrån marknadens villkor. Detta kräver att betalningsförmågan bland hushållen och att de med svagast ekonomi hamnar i sysselsättning. En annan lösning är att det skapas incitament att bygga för dessa grupper, ex. genom statliga stöd eller kostnader. Det nämns att kommunen och byggherrarna står för lösningarna, men att finansiering och regelverk vilar på staten. Det är statens ansvar att bidra med regler och finansiering för att bostadsmarknaden ska vara välfungerande (Malmö stad 2018).

En stor utmaning i Malmö är att antalet bostäder är för lågt i förhållande till befolkningens behov och efterfrågan. Vissa grupper har svårare på bostadsmarknaden än andra och det rör främst hushåll med låg inkomst. Genom att bygga fler bostäder kan omflyttningar i befintligt bostadsbestånd göras (Malmö stad 2014). Malmö stad tror på rörlighet i beståndet billiga och äldre bostäder och efterkommande flyttkedjeeffekter, med argumentet om fler billiga hyresrätter tillkommer, kommer flyttkedjorna bidrar till att fler billiga lägenheter blir tillgängliga. Därför har staden utvecklat ett verktyg för att kunna följa detta (Malmö stad 2019).

Malmö stad menar att det finns ett glapp mellan statens ansvar, kommunens ansvar och marknaden för bostadsbyggande. Detta är något som skapar en utmaning i att möta behoven hos de som har en låg inkomst. Det nämns att det är viktigt att nya bostäder har en rimlig kostnad, vilket kan frigöra andra billiga lägenheter och skapa flyttkedjor i bostadsbeståndet. De kommunala initiativen behöver dock matchas av statliga initiativ och insatser. Det nämns även

att rörligheten på bostadsmarknaden behöver förbättras, vilket kräver att staten förändrar skatteregler så att hushållen kan efterfråga nyproducerade bostäder i högre utsträckning. Det nämns att bolånetaket under 2016 lett till ett ökat intresse för byggandet av hyresrätter (Malmö stad 2016, 2017). En modell för att följa flyttkedjor skapades under 2018, vilket kommer att nyttjas framgent för att planera rätt bostäder för att nå betalningssvaga hushåll (Malmö stad 2019).

Något som även pekas ut som ett problem är målkonflikter mellan olika lagstiftningar och kommunala och statliga intressen, varför incitament för att motverka dessa behöver skapas. Staden behöver tillsammans med bostadsaktörerna lyfta de systemproblem som hindrar bostadsbyggandet. Det nämns att staden vill påverka och förändra det som hindrar att bostäder byggs effektivt och som gör att bostäder blir tillgängliga för alla Malmöbor (Malmö stad 2018).

4.4.3 Analys av hindren på bostadsmarknaden

Kodningen visade på att de teman som beskrivs som hinder och utmaningar kan sammanfattas i följande kategorier: regleringar, handlingsfrihet, marknadsmässiga förutsättningar och hushållens förutsättningar. Långsiktigheten i bostadsbyggandet var en utmaning som Göteborg upplever utifrån kodningen. Göteborg upplever att de marknadsmässiga förutsättningarna är en större utmaning än Malmö, medan Malmö upplever regleringar som det vanligaste hindret. De ekonomiska förutsättningarna rör främst de marknadsmässiga förutsättningarna för att bygga. Demografin är något som Göteborg påtalar som en utmaning, med en kraftig ökning av antalet unga, vilket även är något som Malmö nämnt i sin handlingsplan, men inte beskrivit som en utmaning. Det hinder som är det mest förekommande i städerna är marknadsprinciperna och förutsättningarna för bostadsbyggande. Både Göteborg och Malmö ser liknande hinder (Malmö stad 2014-2019 & Göteborgs stad 2014a, 2014b & Göteborgs stad 2015-2018, 2019a).

Båda städerna har nämnt att bostadsbyggandet är en process där det tar lång tid att påverka bostadsutbudet och öka byggtakten. Malmö stad pekar på att låginkomsthushåll behöver fler bostäder, ex. genom kommunala eller statliga stöd, något stadsdelarna i Göteborg även gör (Malmö stad 2014-2018 & Göteborgs stad 2014a, 2014b, 2015-2018, 2019a). Det pekas även på att regelverken för bostadsmarknaden behöver förändras, Göteborg tror på att bostadsmarknaden behöver användas mer effektivt och att fler bostäder tillkommer om äldre som bor i större bostäder får incitament och alternativ att flytta till (Göteborgs stad 2014a, Göteborgs stad 2014-2018, 2019a).

Det noteras att det finns en medvetenhet om vad som krävs för att kunna lösa bristen på sikt i Malmö. Dels att fler hushåll behöver hamna i sysselsättning, dels att villkoren kring social housing förändras så att incitament skapas genom exempelvis statligt stöd. Bostadsmarknaden bedöms nu vara i balans för hushåll med normala inkomster, vilket är ett stort framsteg. (Malmö stad 2014, Malmö stad 2016-2019).

Göteborg och Malmö kan utifrån Barlows marknadsteori verka för att det byggs, även när konjunkturen är vikande. Om städerna vill vara ansvarstagande borde de i högre utsträckning verka för att bygga även i lågkonjunktur och dra nytta av fallande priser på arbetskraft och byggmaterial. Detta skulle även bidra till att ge byggföretagen uppdrag och vara en faktor som lugnar marknaden i osäkra konjunkturlägen, som idag (Barlow et al. 1992).

Marknadsteorin bekräftar även att städerna behöver ett stort handlingsutrymme, vilket Malmö stad påpekar är något som saknas, när det gäller bostäder för låginkomsttagare (Malmö stad 2016). Lokala myndigheter behöver enligt Barlow förutsättningarna att lokalt påverka utbudet på bostadsmarknaden, påverka socioekonomiska förhållanden eller lösa lokal marknadsineffektivitet (Barlow et al. 1992).

I dagsläget saknas en konkret bostadspolicy på statlig nivå i Sverige. Statens mål är en balans på bostadsmarknaden, vilken utförs genom lagstiftning och utan finansiella riktmedel (Hedin et al. 2011). Detta trots finansieringsprincipen, där statens regelverk ska finansieras av staten (Näringsdepartementet 2015). Det är just de finansiella riktmedlen som städerna efterfrågar och är något som skulle kunna skapa bättre förutsättningar för bostadsbyggandet i lågkonjunktur (Göteborgs stad 2014a & Malmö stad 2014, 2018 & Barlow et. al 1992).

Nästa del är uppsatsens sista kapitel som utgörs av diskussion, slutsatser samt metodreflektion.

5.0 Diskussion och slutsatser

Detta avsnitt avser att knyta ihop säcken med denna uppsats genom att diskutera vilka resultat och iakttagelser uppsatsen har bidragit till samt en avslutande reflektion kring den valda forskningsmetoden.

5.1 Diskussion och slutsatser

Det förtydligade bostadsförsörjningsansvaret förefaller ha implementerats i städerna Göteborg och Malmö. I uppföljningarna har det noterats att Göteborg påbörjade implementeringen av handlingsplanen för bostadsförsörjning i stadens styrning 2015 och under 2016 breddades stadens arbete till fler målgrupper (Göteborgs stad 2015-2016). Malmö stad implementerade sin handlingsplan för bostadsförsörjning 2015 (Malmö stad 2016). Båda städerna har under perioden haft byggrekord i höjd med miljonprogrammets dagar. Malmö stad har sett tendenser på att bostadsbyggandet har lett till att bostadsbristen har minskat 2017 och 2018. Något Göteborgs stad inte upplevt, trots den höga byggtakten. Göteborgs stad har emellertid haft byggrekord både 2016 och 2018 (Göteborgs stad 2016, 2018 & Malmö stad 2018-2019). Bostadsbristen är dock långt ifrån löst sett till Boverkets byggbehovsberäkningar (Boverket 2019c), i likhet med vad Göteborgs stad anför (Göteborgs stad 2019a). Göteborgs stad hade en planberedskap om 53 600 bostäder i olika faser av plan- och exploatering 2018 (Göteborgs stad 2018). Malmö stad hade en motsvarande planberedskap omfattande 19 000 bostäder 2018 (Malmö stad 2019) Att bostadsbristen minskat i Malmö 2017-2018 innebär inte heller att bostadsbristen är löst (Malmö stad 2018, 2019). Utifrån denna uppsats förefaller det som att det krävs fler och större insatser för att åtgärda bostadsbristen som helhet och för utsatta grupper på bostadsmarknaden. Teoretiskt är det emellertid en utmaning att konstatera att det råder bostadsbrist eftersom det kräver att individers preferenser och betalningsmöjligheter framgår av det studerade materialet (Makinde 2014 & Näringsdepartementet 2015, se boverket 2012, s. 43).

Göteborgs stad och Malmö stad har antagit handlingsplaner, tillika riktlinjer för bostadsförsörjningen (Göteborgs stad 2014a, Malmö stad 2014). Städerna har även arbetat med att implementerat förändringarna rörande bostadsförsörjningsansvaret och deras strategi för att genomföra detta är igenom handlingsplanerna. Det kan konstateras att handlingsplanen för bostadsförsörjning breddat Göteborg stads arbete mot fler utsatta grupper (Göteborgs stad 2014a, 2014b, 2015-2018, 2019a). Verkyget med kommunala hyresgarantier borde nyttjas, så att fler individer med svag ställning på arbetsmarknaden eller studenter kan få det lättare att

hitta en bostad (Boverket 2019a).

När det gäller hemlösheten är det beklagligt att den ökat kraftigt i Malmö, där den strukturella hemlösheten ökat kraftigast 2014-2018. Totalt var 1 959 individer hemlösa 2018. Staden har vidtagit åtgärder så som omorganisation av hemlöshetsfrågorna till en förvaltning och en satsning på en bokningscentral (Malmö stad 2015, 2018-2019). Göteborg har enbart sett en marginell ökning av antalet hemlösa hushåll 2015-2018, dock var 3 329 hushåll hemlösa 2018 (Göteborgs stad 2019b). Dock har antalet sociala kontrakt och kostnaderna för dessa ökat (Göteborgs stad 2014b, Göteborgs stad 2015-2018, 2019a). Frågan är om ökningen av kostnaderna samtidigt som nivåerna av hemlösheten ökat marginellt beror på ett förbättrat arbetssätt eller på grund av ökade behov. Göteborgs stad följer inte upp den sociala hemlösheten (Göteborgs stad 2019b).

När det gäller hinder och utmaningar på bostadsmarknaden ser utvecklingen lik ut i städerna, det är marknadsprinciperna och förutsättningarna för bostadsbyggande som utgör det främsta hindret (Malmö stad 2014-2019 & Göteborgs stad 2014a, 2014b, Göteborgs stad 2015-2018, 2019a). Något som Malmö stad har påpekat är att det inte går att möta inkomstsvaga hushålls bostadsbehov och att det krävs fler statliga åtgärder för att lösa detta (Malmö stad 2018). Något som är en följd av policier rörande avregleringar som Sverige anammade under 90-talet (Hedin et al. 2011).

Frågan är om det inte vore bättre om kommunerna själva hade möjligheten att sätta ambitionsnivån för bostadspolitiken lokalt i större utsträckning än vad som är möjligt idag. Hade möjligheten funnits för de kommuner som upplever att ex. hemlösa, äldre eller studenter ska ha ett tak över huvudet, skulle de kunna införa lokala stöd. Detta trots att den statliga bostadspolitiken har en annan inriktning, i motsats till Barlow et al. (1992) redogörelse för förhållandena i Storbritannien på 80-talet (Barlow et al. 1992). I sammanhanget är det värt att lyfta Granath Hansson et al. (2019) argument om att det behövs en klagörande diskussion rörande kriteriet för social housing. Detta för att få till en mer välinformerad debatt om lösningen på bristen av billiga bostäder (Granath Hansson et al. 2019).

Investeringsstödet för billiga hyresrätter är en reform som kan göra stor skillnad för de hushåll som har det svårast att få tag på en bostad utifrån behov och efterfrågan (Finansdepartementet 2019). Med rätt omfattning och därmed finansiering, kan investeringsstödet vara just den reform som efterfrågats av våra storstäder (Göteborgs stad 2014a, Malmö stad 2017). Utifrån

Granath Hansson et al. (2019) kriterium torde investeringsstödet ses som social housing eftersom hyrorna dels är subventionerade och för att reformen förefaller ge ett permanent boende (Granath Hansson 2019; Finansdepartementet 2019).

Bengtsson var tydlig med det faktum att storleken på de statliga subventionerna är det som avgör om policyn är selektiv eller universell. Det vill säga om policyn är inom ett brett- eller smalt policyfält (Bengtsson 2001). Utifrån investeringsstödet utformning kan det konstateras att policyn är inom ett smalt policyfält (Bengtsson 2001 Jfr Finansdepartementet 2019), i motsats till regeringsformens intentioner om bostaden som en universell rättighet, enligt min mening (Munck 2011, se RF 1 kap 2 §, s. XVII).

Utifrån Barlow et al. (1992) krävs statlig intervention eftersom marknaden inte värderar vinst i lika hög utsträckning som sociala aspekter (Barlow et al. 1992). Förhoppningsvis är förändringen med investeringsstödet en del av lösningen av bostadsbristen på sikt. Hedin et al. (2011) argumenterar emellertid emot Malmö stads argument om att flyttkedjor resulterar i nya bostäder tillskapas för hushåll med låg inkomst med bakgrund av 60 års forskning. Något som gör att den tidigare bostadspolicyn med offentliga subventioner förefaller vara en bättre lösning (Hedin et al. 2011). I detta sammanhang är det värt att notera Barlow et al. (1992) och dennes argument om att marknaden inte själv kan tillse att det skapas en blandad bebyggelse (Barlow et al. 1992).

Att säkerställa att samtliga invånare får ett tak över huvudet är viktigare än debattera om ideologi och bostadspolicy. Bostaden bör därför bli en universell rättighet som invånarna i Sverige kan utkräva av det offentliga och därmed riktad mot ett brett policyfält (Bengtsson 2001). Om det är staten eller om det är kommunerna som ska ansvara för denna fråga bör vara föremål för vidare forskning eller en offentlig utredning. En lösning inom ramen för nuvarande bostadspolicy torde vara att staten ger riktade statsmedel för att garantera den grundlagsfästa rättigheten till en bostad utifrån de faktiska behoven, enligt min mening.

Något som skulle vara intressant för framtida studier är att undersöka hur profession och politiker upplever att verktygen för bostadsförsörjningen och regelverken för att bedriva en lokal bostadspolitik fungerar.

Ett annat ämne för framtida forskning är att undersöka framgångsfaktorer för lokal bostadspolicy och bostadsbyggande.

Något som även borde göras inom ramen för bostadsteoretisk forskning är att utveckla bostadsteorin utifrån nuvarande förutsättningar och förhållanden.

5.2 Metodreflektion

När det gäller källmaterialets tillförlitlighet har utgångspunkten varit att utgå ifrån att tolka materialet utifrån Ädel-OST principer (Esaiasson et al. 2012). Dessa har medfört att städernas bedömning av måluppfyllelsen inte inkluderats vidare i fallstudien, då dessa inte har värderats utifrån dess måltal. Utöver exemplet med måluppfyllelsen har jag inte kunnat finna delar av dokumenten som inte kan sägas leva upp till de källkritiska principerna. I likhet med vad som nämndes i avsnitt 3.2 är källkritiken gällande äkthet främst relevant när det gäller internetkällor och protokoll (Denscombe 2009). När det gäller samtidigheten är det något som lyfts gällande intervjusammanhang enligt Esaiasson et al (2012).

När det gäller uppsatsens teori är några av de vetenskapliga artiklarna av äldre karaktär, vilket beror på att dessa bidrar till tvärvetenskapliga perspektiv. De bibliografiska sökningar som genomförts i samband med författandet av litteraturöversikten gav inga andra relevanta resultat rörande bostadsteori och faktorer som rör bostädernas strukturella relationer. Att det finns några äldre artiklar skulle även kunna bero på att den etablerade bostadsforskningen inte tror på övergripande bostadsteori, i likhet med vad som anfördes i den teoretiska debatt som förts sedan 90-talet (Ruonavaara 2018). Dessutom kompletteras teorin av empiriska underlag från samtiden från Göteborg och Malmö.

En ambition som funnits rörande uppsatsen var att få bostadsbristen verifierad utifrån en vetenskaplig definition, vilket varit svårt då definitionerna utgår ifrån individens möjligheter och preferenser. Något som gör att det blir svårt att verifiera empiriskt, utifrån storstädernas egna iakttagelser och bedömningar.

Att hitta samband till varför något sker genom dokumentstudier är en utmaning, eftersom det krävs att något är dokumenterat för att data ska kunna tolkas. Därför hade intervjuer varit ett gott komplement till dokumentstudierna. En begränsning i studien har varit att Malmö stad inte genomförde en uppföljning av bostadsförsörjningen 2013, likt Göteborg. Därför var det inte möjligt att följa arbetet innan implementeringen i Malmö. Det har även varit svårt att uttala sig om förändringarna rör det förtydligade bostadsförsörjningsansvaret beror på lagstiftningen eller kommunernas egen vilja och åtgärder i lägesrapporterna. Detta då det inte nämns varför åtgärderna sattes in av städerna.

När det gäller validiteten upplever jag att denna är god, då operationaliseringen har utgått ifrån vetenskapliga artiklar. Uppsatsens reliabilitet har stärkts av systematiska genomgångar av det kodade materialet samt av resultat- och analysavsnitten (Esaiasson et al. 2012).

Något som försvårade kodningen var att jag inledningsvis kodade i dokumenten, men vissa filer visade sig senare vara skrivskyddade, vilket medförde att jag fick koda i ett parallellt dokument. Det hade varit bättre att inleda kodningen på detta sätt, vilket hade skapat en bättre överblickbarhet av materialet. En annan utmaning var att uppföljningsdokumentet i princip hade samma struktur år efter år. I framtida uppsatser kommer jag att koda på bredden inledningsvis.

En stor fördel med fallstudiemetoden var att jag fick möjligheten att följa utvecklingen under sju års tid, det mest slående var att målen styrde arbetets inriktning helt. I början av arbetet var det skönt att ha bestämt mig för att utgå ifrån fallstudie som design, eftersom det gav en stor flexibilitet i det material som studerats. Analysen genom kodning gav en bra möjlighet att få en översikt över materialet men även för att kunna sammanfatta och konkludera utifrån ett så pass stort material.

Källförteckning

Böcker

Denscombe, M. (2009). *Forskningshandboken: För Småskaliga Forskningsprojekt Inom Samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan: Konsten Att Studera Samhälle, Individ Och Marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Hjerm, M. & Lindgren, S. (2010). *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys*. Malmö: Gleerups.

Munck, J. (2011). *Sveriges Rikes LAG*. Stockholm: Norstedts juridik.

Rosenqvist, M. M. (red.) & Andrén, M. (red.) (2006). *Uppsatsens mystik*. Uppsala: Hallgren & Fallgren.

Tidskrifter, papers och andra tryckta källor

Ball, M. (1986). *Housing analysis: Time for a theoretical refocus?* *Housing Studies*, 1(3), pp. 147-166.

Barlow, J. & Duncan, S. (1992). *Markets, States and Housing Provision: Four European Growth Regions Compared*. *Progress in Planning*, 38, pp. 93-177.

Bengtsson, B. (2001). *Housing as a social right: implications for welfare state theory*. *Scandinavian Political Studies*, v 24(4), pp. 255-275.

Clapman, D. (2009). *Introduction to the Special Issue - A Theory of Housing: Problems and Potential*. *Housing, Theory and Society: A Theory of Housing: Problems and Potential*, 26(1), pp. 1-9.

Christophers, B. (2013). *A Monstrous Hybrid: The Political Economy of Housing in Early Twenty-first Century Sweden*. *New Political Economy*, 18(6), pp. 885-911.

Hansson, A. (2018). *Combatting the housing shortage through institutional reform: The parallell cases of Germany and Sweden*. *ZFV - Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und*

Landmanagement, 143(2), pp. 93–99.

Hansson Granath, A. & Lundgren, B. (2019). *Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria*, Housing, Theory and Society, 36(2), pp. 149-166.

Hedin, K. Clark, E. Lundholm, E. & Malmberg, G. (2012). *Neoliberalization of Housing in Sweden: Gentrification, Filtering, and Social Polarization*. Annals of the Association of American Geographers, 102(2), pp. 443-46.

King, P. (2009). *Using Theory or Making Theory: Can there be Theories of Housing?* Housing, Theory and Society, 26(1), pp. 41-52.

Makinde, O. (2014). *Housing delivery system, need and demand*. Environ Dev Sustain, 16, pp. 49-69.

Malmö stad. (2014). Handlingsplan för bostadsförsörjning 2014. Malmö: Kommunstyrelsen. Utlämnad allmän handling.

Malmö stad. (2015, 2016, 2017, 2018, 2019). *Lägesrapporter för bostadsförsörjning 2015-2019*. Malmö: stadsbyggnadskontoret. Utlämnade allmänna handlingar.

Ruonavaara, H. (2018). *Theory of Housing, From Hosuing, About Housing*. Housing, Theory and Society, 35(2), pp. 178-192.

Sullivan, O. (1994). *Process of housing access: a dynamic approach to housing consumption*. Essex: Department of Sociology, 28(3), pp. 579-697.

Internetkällor

Boverket. (2019a). *Kommunens verktyg*. Utan författare. Tillgänglig via:

<https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/att-ta-fram-riktlinjer/kommunens-verktyg/> (avläst 2020-06-15)

Boverket. (2019b). *Bostadsmarknadsenkäten 2019*. Utan författare. Tillgänglig via:

<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/> (avläst 2020-03-09)

Boverket. (2019c). *Regionala byggbehovsberäkningar 2018-2027*. Utan författare. Tillgänglig via:

<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/byggbehovsberakningar/> (avläst 2020-04-02)

Boverket. (2020a). *Bostadsmarknadsenkäten 2020*. Utan författare. Tillgänglig via:

<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/> (avläst 2020-07-31)

Bostadsförmedlingen i Stockholm. (2019). *Hur lång tid tar det för att få en bostad genom oss?* Utan författare. Tillgänglig via:

<https://bostad.stockholm.se/statistik/hur-lang-tid-tar-det/> (avläst 2020-03-05)

Finansdepartementet (2019). *Förslag till ändringar i förordning om statligt investeringsstöd*. Stockholm: Regeringskansliet Tillgänglig via:

<https://www.regeringen.se/artiklar/2019/06/andringar-i-forordningen-om-statligt-investeringsstod-for-hyresbostader/> (avläst 2020-07-31)

Göteborgs stad. (2014a). *Bostadsförsörjning i Göteborg 2015 – nuläge och framtida inriktning*. Göteborg: Kommunstyrelsen Tillgänglig via:

https://goteborg.se/wps/portal/start/bostader-och-boendemiljo/bostader-och-lokaler/statistik-om-bostadsbyggandet!/ut/p/z1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziAwy9Ai2cDB0N_N0t3Qw8Q7wD3Py8fSy8wsz1wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigB4TCrJ/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/ (avläst 2020-03-30)

Göteborgs stad. (2014b, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019a). *Årsredovisningar 2014-2019*. Göteborg: Kommunfullmäktige Tillgänglig via:

https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-och-politik/kommunfakta/ekonomi/arsredovisningar!/ut/p/z1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziAwy9Ai2cDB0N_N0t3Qw8Q7wD3Py8ffzNTU30wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigBdxZv2/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/ (avläst 2020-05-01)

Göteborgs stad. (2019b). *Boende och byggande i Göteborg 2019*. Göteborg: Fastighetskontoret. Tillgänglig via:

<https://goteborg.se/wps/wcm/connect/96ebeb1d-4f4b-44c8-a436-6573513d1a9b/Boende+och+byggande+i+Goteborg+2019.pdf?MOD=AJPERES> (avläst 2020-08-06)

Kolada. (2019). *Invånarstatistik 2019 i verktyget jämföraren*. Utan författare. Tillgänglig via:

<https://www.kolada.se> (avläst 2020-05-21)

SFS 2000:1383. *Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*. Stockholm: Finansdepartementet. Tillgänglig via:

<http://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2000:1383> (avläst 2020-07-31)

Nya boplatser. (2019). *Boplatser i siffror*. Utan författare. Tillgänglig via:

<https://nya.boplats.se/om/statistik> (avläst 2020-03-05)

Näringsdepartementet (2015). *EU och kommunernas bostadspolitik(SOU 2015:58)*. Stockholm: Näringsdepartementet. Tillgänglig via:

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/statens-offentliga-utredningar/eu-och-kommunernas-bostadspolitik_H3B358 (avläst 2020-07-30)

Socialdepartementet (2012). *Om ett förtydligat bostadsförsörjningsansvar*. Tillgänglig via:

<https://www.regeringen.se/49bbd4/contentassets/55d4910a1f90475f8ce1c924107eb103/entydligare-lag-om-kommunernas-bostadsforsorjningsansvar-prop.-201213178> (avläst 2020-03-11)

Wahlgren, K. (2019). *Fler köande men kortare väntetid för bostad i Malmö*. Hem och Hyra. Tillgänglig via:

<https://www.hemhyra.se/nyheter/flu-koande-men-kortare-vantetid-pa-bostad-malmo/> (avläst 2020-03-05)

Bilaga 1. Studerade dokument

Typ av dokument	Framtagen-/ beslutad av	Omfattning	Beskrivning
Göteborgs stad			
Bostadsförsörjning i Göteborg 2014	Kommunfullmäktige	58 sidor	Göteborg stads handlingsplan för bostadsförsörjning, antagen april 2015
Årsredovisning 2013	Kommunfullmäktige	116 sidor	Uppföljning av mål rörande bostäder
Årsredovisning 2014	Kommunfullmäktige	112 sidor	Uppföljning av mål rörande bostäder
Årsredovisning 2015	Kommunfullmäktige	116 sidor	Uppföljning av mål rörande bostäder
Årsredovisning 2016	Kommunfullmäktige	112 sidor	Uppföljning av mål rörande bostäder
Årsredovisning 2017	Kommunfullmäktige	120 sidor	Uppföljning av mål rörande bostäder
Årsredovisning 2018	Kommunfullmäktige	124 sidor	Uppföljning av mål rörande bostäder
Årsredovisning 2019	Kommunfullmäktige	144 sidor	Uppföljning av mål rörande bostäder
Bostadsbyggandet i Göteborg 2019	Framgår ej.	2 sidor	Statistik rörande bostadsbyggandet i staden
Boende och byggande i Göteborg 2019	Fastighetskontoret	15 sidor	Statistik rörande planering och bostadsbyggande i staden
Malmö stad			
Handlingsplan för bostadsförsörjning 2014, 2018	Kommunstyrelsen	32, 42 sidor	Malmö stads handlingsplan för bostadsförsörjning
Lägesrapport bostadsförsörjning 2014	Stadsbyggnadsnämnden	48 sidor	Uppföljning av mål rörande bostäder
Lägesrapport bostadsförsörjning maj 2016	Kommunfullmäktige	37 sidor	Uppföljning av mål rörande bostäder
Lägesrapport bostadsförsörjning mars 2017	Kommunfullmäktige	40 sidor	Uppföljning av mål rörande bostäder
Lägesrapport bostadsförsörjning mars 2018	Kommunfullmäktige	40 sidor	Uppföljning av mål rörande bostäder
Lägesrapport bostadsförsörjning mars 2019	Kommunfullmäktige	36 sidor	Uppföljning av mål rörande bostäder

Källa: Göteborgs stad 2014a, 2014b, 2015-2018, 2019a, 2019b & Malmö stad 2014-2019.