

Handläggare
Viktor Åkerblom
Sara Heppling Trygg

Till
Kommunstyrelsen
Stadsbyggnads- och kulturroteln

Riktlinjer för bostadsförsörjningen 2017-2020

- Svar på remiss

Sammanfattning

Stockholms Stad har i de nya riktlinjerna för bostadsförsörjningen 2017-2020 fastställt ett långsiktigt mål om att bygga 140 000 lägenheter fram till 2030, samt ett mer kortsiktigt mål om att bygga 40 000 bostäder fram till 2020. Bostäder för grupper som står långt från bostadsmarknaden ska prioriteras. Däribland ungdomar, studenter, nyanlända, strukturellt hemlösa, kvinnor i skyddat boende, äldre samt invånare med funktionshinder. Minst hälften av de nyproducerade bostäderna ska vara hyresrätter.

För närvarande planeras totalt 120 113 nya bostäder i Stockholms Stad. I dagsläget planeras drygt 6000 av dessa bostäder uppföras i Skärholmen. Detta sker som en del av Fokus Skärholmen.

Bakgrund

Sedan den gällande översiktsplanen (Promenadstaden – Översiktsplan för Stockholm) antogs 2010 har Stockholms Stad fått en betydligt större befolkningsökning än vad som hade beräknats. Ökade utmaningar för att nå en ekologiskt och socialt hållbar utveckling har även kunnat identifieras. Staden föreslår en ny översiktsplan med fyra stadsbyggnadsmål: en växande stad, en sammanhängande stad, god offentlig miljö samt en klimatsmart och tålig stad. För att möta dessa mål behövs en tydlig utbyggnadsstrategi som, inom ramen för de förutsättningar som medges av marknaden, ska prioriteras i stadsbyggandet.

Riktlinjerna för bostadsförsörjningen har tagits fram under första kvartalet 2017 i samarbete med berörda förvaltningar inom Stockholms Stad samt i samråd med Länsstyrelsen i Stockholms Län och Tillväxt- och regionplaneförvaltningen. Syftet är att riktlinjerna ska ligga till grund till den framtida översiktsplanen. De riktlinjer som antagits ska följas upp årligen i stadens berörda verksamheter samt i Boverkets bostadsmarknadsenkäter.

Ärendet

Stockholms Stad har i de nya riktlinjerna för bostadsförsörjningen fastställt ett långsiktigt mål om att bygga 140 000 lägenheter fram till 2030, samt ett mer kortsiktigt mål om att bygga 40 000 bostäder fram till 2020. De nya riktlinjerna för bostadsförsörjning har tagits fram för att ligga till grund för en ny översiktsplan som ska ersätta den nuvarande översiktsplanen från 2010.

Sedan 2013 års Stockholmsförhandling har Stockholms Stad åtagit sig att bygga cirka 45 900 bostäder i tunnelbanesträckningens influensområde. Merparten av dessa bostäder ska uppföras i Söderort. För närvarande planeras cirka 120 000 nya bostäder i Stockholm. Inom ramen för stadens satsning på Fokus Skärholmen har antalet planerade bostäder ökat från drygt 1000 till de dryga 6000 bostäderna som just nu planeras i området. Stadens ambition är att förtäta stadsmiljön genom kompletteringar på särskilt lämpliga platser. I synnerhet i lägen nära kollektivtrafiken. Förtätning kan även användas som ett verktyg för att koppla samman och integrera stadsdelsområden. Exempelvis genom överdäckning eller användning av outnyttjade markytor.

Takten i bostadsbyggandet ska öka med fokus på klimatsmarta hyresrätter med rimliga hyror. En mångfald av boendeformer ska etableras men just hyresrätterna ska bli fler. Minst hälften av det som byggs ska vara hyresrätter. Under de kommande tre åren ska minst 7000 bostäder påbörjas varje år.

Demografi

Mellan 2015 och 2025 väntas befolkningen i Stockholm Stad öka med 157 000 invånare. Både som ett resultat av ett högt födelsenetto såväl som av inflyttning från både utlandet och andra delar av Sverige. Befolkningsökningen gäller samtliga åldersgrupper vilket ställer nya krav både på förstälägenheter för unga och lämpliga bostäder för äldre. Ökade bostadskostnader i Stockholms Län kommer dessutom att ställa högre krav på produktion av bostäder med lägre hyreskostnader.

Flera grupper som bedöms stå långt från bostadsmarknaden ska prioriteras. En särskild utmaning är att bygga hyresrätter med rimlig hyra för att underlätta inträdet för flera av dessa grupper på bostadsmarknaden. Då den demografiska ökningen i gruppen unga vuxna (ålder 20-34) beräknas öka särskilt mycket finns det skäl att vänta sig att allt fler kommer att behöva en första bostad för att flytta hemifrån. En stor andel av stadens hemlösa befolkning

bedöms klara av ett eget boende och lever i så kallad ”strukturell hemlöshet”. För att kunna råda bot på dessa brister görs bedömningen att fler små lägenheter med relativt låg hyra behövs både på kort och på lång sikt.

Vidare ska boenden för äldre och funktionshindrade prioriteras då det för närvarande råder brist på lämpliga boenden för dessa grupper. Berörda nämnder ska pröva om särskilda boenden kan öronmärkas inom projekt med en andel om minst fem procent. Av dessa ska boenden för socialpsykiatri och funktionshindersomsorg vara prioriterade.

Staden kommer dessutom att behöva planera för lämpliga boenden åt de nyanlända som anvisas till kommunen. Då många nyanlända i Stockholm väljer att flytta till släktingar och bekanta i områden som redan har en stor utrikesfödd befolkning är det sannolikt att behovet av akuta jourboenden kan komma att öka i och med ett ökat flyktingmottagande samt en stor ökning av anhöriginvandring.

Verktyg

2015 tillsattes en särskild samordnare för bostadsområdet med särskilt ansvar att samordna de olika förvaltningarnas arbete med bostadsbyggande.

Genom sitt stora markinnehav har staden möjlighet att påverka bostadsbyggandet i staden. Genom beslut i exploateringsnämnden kan staden anvisa mark för bostäder till olika intressenter. Årligen ska hälften av de markanvisade bostäderna vara bostadsrätter och hälften hyresrätter, studentlägenheter inkluderat. Vidare har staden möjlighet att påverka bostadsbyggandet genom de kommunala bostadsbolagen.

Utmaningar

För att kunna klara av både de kvantitativa och kvalitativa målen för bostadsbyggande identifieras flera utmaningar i förslaget till riktlinjer.

- **Hög och jämn produktionstakt:**

För att uppnå stadens långsiktiga mål om bostadsproduktion är en jämn planeringstakt, vid sidan om de kvantitativa målen om bostadsbyggande, av stor vikt. Förhoppningen är att långsiktiga relationer med byggföretag samt en ökad konkurrens mellan verksamma aktörer ska leda till en jämn

produktionstakt samt minskade kostnader, oberoende av eventuella konjunktursvängningar. Projekt med större helhetsgrepp som Fokus Skärholmen, är en annan metod för att klara denna utmaning.

- **Ekonomiskt hållbar utbyggnad av staden:**
För att kunna bekosta den höga produktionstakten kommer försäljningsintäkter från exploateringsverksamheten behövas. Vidare kommer kraven på god projektekonomi innebära att lönsamhetspotential samt investeringsutgifter bör ses över i ett tidigt stadie av varje projekt
- **Nya bostadsformer:**
I syfte att lösa de kortsiktiga behoven av bostäder och att korta ner planerings- och produktionstider arbetar de kommunala bostadsbolagen med så kallade Stockholmshus. För att tillfälligt lösa behoven av bostad, i synnerhet för unga, byggs så kallade ”Snabba Hus”, som kan uppföras med tillfälliga bygglov.
- **Lägre boendekostnad:**
En särskilt stor utmaning blir att producera nybyggda bostäder med rimliga hyreskostnader som kan underlätta inträdet för grupper som står långt från bostadsmarknaden. Tillgången på bostäder med lägre hyror väntas även minska under de kommande åren, trots det ökade bostadsbyggandet. Huvudsakligen som ett resultat av renoveringar av befintligt lägenhetsbestånd.
- **Andra planeringsförutsättningar**
Med en ökad bostadsproduktion ökar även behovet av samhällsservice, såsom skolor, äldreboenden och idrottsanläggningar i staden.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen stadsutveckling och medborgarservice.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen ser positivt på föreslagna riktlinjer och på att de är konkretiserade i ett eget dokument. Förvaltningen arbetar just nu, tillsammans med andra berörda förvaltningar, med Fokus Skärholmen. Arbetet är inne i en intensiv fas och måste beskrivas

som en process snarare än ett projekt. Några utmärkande drag i processen är att den:

- innehåller nya arbetssätt för stadsbyggnadsprocessen inom vilken större sammanhängande planområden, generella och flexibla detaljplaner ska bidra till att planeringen går snabbare och ger större variation i bebyggelsen.
- driver utveckling av metoder för jämförelseförfarande för markanvisningar med fokus på social hållbarhet.
- är organiserad så att formerna för samverkan inom staden utvecklas och stärks. Till exempel har en metod för förskoleplanering på områdesnivå utvecklats, som ett komplement till SAMS-planeringen.
- har en stark anknytning till det lokala utvecklingsprogrammet och är ett profilprojekt för socialt hållbar stadsutveckling. Det medför nya och fördjupade former för delaktighet, samråd och för informations-spridning samt ett starkt fokus på trygghet. Till exempel genomförs en omfattande kunskapsinhämtning genom djupintervjuer med invånare, som syftar till att ge bättre underlag för hur de skillnader i livsvillkor som lyfts i det lokala utvecklingsprogrammet, kan utjämnas också genom stadsbyggnadsprocessen.
- innebär omfattande förtätning i ett område med en befintlig, sedan länge nästan orörd, struktur, kultur- och naturmiljö där livet och vardagen pågår för fullt. Till exempel tas underlag för befintliga värden fram och kompletteras med strategier för grönkompensation och utveckling av offentlig miljö, som bygger just på att de befintliga värdena ska stärkas/ersättas eller utvecklas.

Förvaltningen vill lyfta följande:

Samordnare och genomförandegrupp

I ärendet beskrivs stadens särskilda samordnare för bostadsmålet, och den genomförandegrupp som samlar samtliga tekniska förvaltningars bostadssamordnare. Som framgår blir byggprocesserna allt mer komplexa och stärkt styrning och samordning krävs. Den särskilda samordnaren, och genomförandegruppen, bör av flera anledningar nära följa arbetet med Fokus Skärholmen. Syftet bör vara både lärande, för att kunna sprida goda exempel till andra projekt, men också stöttande, nya arbetssätt kräver resurser och obeprövade metoder kan innebära oförutsedda eller förmodade risker eller effekter för vilka beslut behöver fattas.

Ett prioriterat område för samordning/nya arbetsätt och metoder är målet om fler bostäder till rimliga priser. I ljuset av utmaningen att tillgången på bostäder med lägre hyror väntas minska under de kommande åren, behövs i staden ett större fokus på metoder och incitament för att bygga bostäder med rimliga boendekostnader som kan förväntas vara tillgängliga för fler invånare. I ärendet lyfts att ökade bostadskostnader i Stockholms Län kommer att ställa högre krav på produktion av bostäder med lägre hyreskostnader. Sådana krav måste följa med en process som premierar lägre hyresnivåer – det finns inte idag. Staden skulle också kunna verka för att markanvisa till aktörer som bygger inom det statliga investeringsstödet för hyresbostäder (max 1450 kr i årsmedelhyra), eller självbyggeri som i andra länder lett till lägre boendekostnader.

Den kunskap och de erfarenheter som medarbetare på alla nivåer på respektive förvaltning har om organisationens förmåga att klara byggtakten med kvalitet och bostäder för alla måste tas tillvara så att stadens organisation kan utvecklas på det sätt som krävs för att de högt uppsatta bostadsmålen ska uppnås. Här bör alltså samordnaren och gruppen ha en ännu tydligare roll än idag.

Ensamkommande och nyanlända

En grupp som ökar och som förvaltningen är angelägen om att staden särskilt uppmärksammar när det gäller bostadsförsörjning är de ensamkommande och nyanlända. I Socialstyrelsens senaste kartläggning från 2011 beskrivs att andelen utrikes födda hemlösa ökar kontinuerligt. I Stockholms stads hemlöshetsräkning var andelen födda utanför Europa 24% medan andelen födda i Sverige var 58%. I stadens hemlöshetsräkning för 2016 beskrivs att en stor andel av stadens hemlösa bedöms klara boende i egen lägenhet. Slutsatsen blir att det som brukar beskrivas som strukturell hemlöshet utgör en ökande del av hemlöshetspopulationen. Det vill säga att hemlösheten inte uppstått genom vräkning (exit från bostadsmarknaden) utan snarare att personen aldrig kunnat etablera sig på bostadsmarknaden (så kallad entrance). Särskilt nyanlända barnfamiljer har svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden. I hemlöshetsräkningen utgör ”entrance-problematiken” 41% medan exit-problematik utgör 32%.

Boende för personer med särskilda behov

Det finns en del målgrupper som på grund av sin funktionsnedsättning behöver ha ett boende som är i ett icke tätbebyggt område. Det vore lämpligt att se till att det finns

möjligheter för dessa personer att ha ett boende i Stockholm stad även i framtiden. Rimligtvis bör detta behov beaktas, och dessa målgrupper premieras, vid planering av bostäder till exempel intill ett naturreservat eller andra ”lugna” lägen, där hög exploateringsgrad ändå kan vara svårt av andra orsaker.

Det finns ett behov av att se över det ekonomiska ersättningssystemet för bostäder till personer med funktionsnedsättning som i sin nuvarande utformning hämmar utvecklingen av bostäder för målgruppen. Flera personer inom målgruppen skulle kunna bo i en helt vanlig bostad med stöd men eftersom den ekonomiska ersättningen för utföraren inte är tillräcklig så är det en insats som inte utvecklas i stadsdelarna. Resultatet blir att fler personer än som verkligen behöver det bor i gruppboendestäder inom LSS. Platsen är både dyrare för staden än vad den skulle behöva vara och det hämmar den enskildes utveckling och självständighet.

Slutligen, idag finns det i staden en äldreboendeplan för äldreomsorgen som uppdateras årligen. Inom området funktionsnedsättning och socialpsykiatri är det istället en genomförandegrupp som ska ha en övergripande bild av bostäderna inom området LSS. Eftersom behovet av fler bostäder inom detta område är så stort ser förvaltningen att det vore värdefullt att det även för området LSS tas fram en plan motsvarande den för äldreomsorgen. Idag finns det ingen reglering om var det ska byggas eller hur mycket, vilket riskerar att leda till att denna typ av bostad inte fördelas på ett bra sätt över staden.

Hänsyn till byggherrars ekonomi, stabilitet och intresse av långsiktig förvaltning

När förtätning nu sker i befintliga bostadsområden, med byggherrar som också är fastighetsägare för befintliga bestånd i området, anser förvaltningen att staden behöver utveckla nya kontrollfunktioner. Aktörer som har god förvaltning och håller hög standard på underhåll och drift av sina bestånd bör premieras, medan staden bör använda verktygen som är kopplade till markägandet för att förmå aktörer som inte håller god standard, men som vill utveckla, att förbättra befintliga bostadsbestånd. För en mer jämlik stad krävs att staden verkar för både rätt nybyggnation och förbättringar av befintliga bestånd, där underhåll och drift idag kan vara helt undermålig. Detta är dock inte samma sak som att renovera för att kunna ta ut högre hyra.

Ekonomiskt hållbar utbyggnad av staden - fördelning av resurser

Stora projekt är helt nödvändigt för att resurser ska kunna fördelas jämlikt över staden. Som exempel, ramarna för Fokus Skärholmen är helt logiska utifrån flera perspektiv, men utifrån ett resursfördelningsperspektiv skulle Fokus Skärholmen ha kopplats samman med en plats eller ett område med betydligt högre tryck och värde på marken. Detta för att säkerställa att stadens intäkter för marken, till bland annat god offentlig miljö och nödvändiga infrastrukturinvesteringar, också kan fördelas till områden där markpriserna är lägre.

Hög takt och stor volym med hög kvalitet och lokal förankring
Förvaltningen efterfrågar riktlinjer för att säkerställa att den höga takten och stora volymen i bostadsbyggandet också sker med hög kvalitet och lokal förankring. Till exempel bör jämförelseförfaranden i kvalitet och social hållbarhet kunna utvecklas ytterligare om staden i ännu högre grad arbetar med fast prissättning av marken.

Sara Heppling Trygg
Avdelningschef Stadsutveckling och medborgarservice
Skärholmens stadsdelsförvaltning

Bilagor

1. Ärendet