

# BOSTADSFÖRSÖRJNING PLANLAGD?

- En fallstudie i hur det kommunala bostadsförsörjningsansvaret konkretiseras i planeringen



NIKLAS GUSTAFSSON  
KANDIDATARBETE 15 HP  
PROGRAMMET FÖR FYSISK PLANERING  
BLEKINGE TEKNISKA HÖGSKOLA  
HANDLEDARE: GÖSTA BLÜCHER  
2014-05-26

**Blekinge Tekniska Högskola**

Sektionen för planering och mediedesign

Karlskrona, maj 2014

**Författare:** Niklas Gustafsson

**Titel:** Bostadsförsörjning planlagd? - En fallstudie i hur det kommunala bostadsförsörjningsansvaret konkretiseras i planeringen

**Handledare:** Gösta Blücher och Abdellah Abarkan

**Examinator:** Abdellah Abarkan

**Program/utbildning:** Kandidatprogram Fysisk planering 180p

**Kurstitel och kod:** FM1473, Kandidatarbete i Fysisk planering

**Omfattning:** 15 hp

**Nyckelord:** bostadsförsörjning, riktlinjer för bostadsförsörjning, bostadspolitik, implementering, policy, markanvisning.



## SAMMANFATTNING

Uppsatsen söker utreda förhållandet mellan kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning och planläggning av nya bostadsområdet i syfte att utvärdera riktlinjernas funktion som verktyg vid planerandet av nya bostäder. Genom en fallstudie av Göteborg kommuns arbete med riktlinjer för bostadsförsörjning och en innehållsanalytisk jämförelse mellan riktlinjer för bostadsförsörjning och detaljplanering av nya bostadsbestånd undersöks hur riktlinjerna motsvarar planeringen i en av Sveriges storstäder. Genom en teoretisk diskussion utifrån beskrivningar av kommunens planeringssituation och teoribildningar kring genomförande av policy söker uppsatsen sedermera att diskutera och förklara resultatet av undersökningen.

Undersökningens resultat visar att detaljplanerna på många punkter brister i att reglera utifrån riktlinjernas innehåll och målsättningar och att bristerna är särskilt påtagliga gällande aspekter såsom bostadstyp, upplåtelseform och prisbild. Resultatet pekar även på ett samband mellan markanvisningsavtal och förenlighet med riktlinjerna för bostadsförsörjning, samt att omfattningen av detaljplanernas föreslagna markanvändning kan påverka hur väl de samstämmer med riktlinjerna.

Utifrån teoribildningar om genomförande av policy och kommunernas planeringssituation kan förklaringar till resultatet bland annat vara att ansvaret för genomförandet av riktlinjerna ligger hos en annan part, att särintressen tvingar kommunen att kompromissa eller att kommunen saknar resurser eller medel för att överföra innehållet i riktlinjerna för bostadsförsörjning till detaljplanering.

<b>INNEHÅLLSFÖRTECKNING</b>	
<b>1. INLEDNING</b>	<b>5</b>
<b>2. SYFTE</b>	<b>5</b>
<b>3. FRÅGESTÄLLNING</b>	<b>5</b>
<b>4. UTGÅNGSPUNKTER</b>	<b>6</b>
<b>5. METOD</b>	<b>7</b>
Forskningsdesign - Fallstudie	7
Metod - Innehållsanalys	7
Metodkritik	8
<b>6. EMPIRI</b>	<b>9</b>
Kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning	9
Detaljplanehandlingar	10
<b>7. AVGRÄNSNING</b>	<b>12</b>
<b>8. FORSKNINGSÖVERSIKT</b>	<b>13</b>
Metod för forskningsöversikt	13
Neoliberaliseringen av den svenska bostadspolitiken	13
Tidigare forskning om bostadsförsörjning i Sverige	15
<b>9. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER</b>	<b>17</b>
Kommunernas planering i en neoliberal samtid	17
Implementering av policy	18
<b>10. ANALYS</b>	<b>20</b>
Innehållsanalys av Göteborgs riktlinjer för bostadsförsörjning	20
Innehållsanalys av detaljplaner och jämförelse mot riktlinjer för bostadsförsörjning	23
Sammanfattning av analys	26
<b>11. DISKUSSION &amp; TEORETISK ÅTERKOPPLING</b>	<b>28</b>
<b>12. SLUTSATS</b>	<b>30</b>
<b>KÄLLFÖRTECKNING</b>	<b>31</b>
<b>BILAGA 1: Jämförelse mellan målsättningar i Göteborgs riktlinjer för bostadsförsörjning och detaljplaner</b>	<b>34</b>

## 1. INLEDNING

Den 1 januari 2014 lagstiftade regeringen om ändringar i ”Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar”. Den tidigare lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar från 2001 reglerar att varje kommun ska upprätta riktlinjer för bostadsförsörjning som ett beslutsunderlag vid planering av nya bostadsbestånd i syfte att säkerställa bostadsförsörjningen. (SFS 2000:1383 1§)

Lagändringen som trädde i kraft den 1 januari 2014 omfattar förändringar av nästan samtliga lagens beståndsdelar. Bland annat ställer den nya lagstiftningen ett minimumkrav på innehållet i riktlinjer för bostadsförsörjning och ytterligare krav på kommunerna att säkerställa riktlinjernas aktualitet genom att anta nya riktlinjer vid förändrade förutsättningar utöver det redan befintliga kravet om att aktualisera riktlinjerna varje mandatperiod. I propositionen till lagändringen motiveras dessa ändringar bland annat med att kommunerna idag brister i sitt arbete med att ta fram och aktualisera sina riktlinjer för bostadsförsörjning. Enligt en kartläggning som gjordes 2013 av den statliga myndigheten Boverket framgick att drygt hälften av alla kommuner tagit fram riktlinjer för bostadsförsörjning, och endast en dryg fjärdedel av kommunerna hade aktuella riktlinjer som tagits fram under den senaste mandatperioden (Boverket 2013: 36). Genom att införa tydligare krav på riktlinjernas innehåll och aktualitet avser lagändringen att förtydliga deras funktion och således motivera fler kommuner att arbeta mer ambitiöst med riktlinjer för bostadsförsörjning (Prop. 2012/13:178: 15). Lagändringen vittnar alltså om att regeringen ser arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjning som ett viktigt verktyg i säkerställandet av en önskvärd bostadsförsörjning och uppmanar kommunerna att arbeta mer ambitiöst med sina riktlinjer.

Plan- och bygglagen anger att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (SFS 2010:900), således är även planläggandet av nya bostäder en kommunal angelägenhet. Kommunens främsta juridiska verktyg för att reglera användningen av mark- och vatten är genom detaljplanering som fastlägger vilka rättigheter och skyldigheter kommunen och berörda fastighetsägare har (Mattson & Hagander 2011: 32). I egenskap av att vara beslutsunderlag är riktlinjer för bostadsförsörjning avsedda att utgöra underlag vid upprättandet av detaljplaner. (SFS 2000:1383 1§)

Mot bakgrund av den senaste lagändringen i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar söker denna uppsats att genom en fallstudie av arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjning i Göteborg undersöka hur innehållet i riktlinjerna för bostadsförsörjning förhåller sig till planeringen av nya bostadsbestånd. Detta sker genom att jämföra innehållet ett antal detaljplaner som innebär ny bostadsbebyggelse med de målsättningar för bostadsförsörjning som anges i riktlinjerna i syfte att undersöka hur detaljplanerna förhåller sig till riktlinjernas direktiv. Uppsatsen söker sedermera diskutera kring förhållandet mellan riktlinjer för bostadsförsörjning och detaljplanering utifrån teoretiska beskrivningar av kommunernas förändrade planeringssituation samt teorier kring hur implementering av policy sker i generell bemärkelse och vilka svårigheter som kan uppkomma när policy ska överföras till verklighet.

## 2. SYFTE

Uppsatsens syfte är att undersöka hur de målsättningar som anges i kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning förhåller sig till planläggningen av nya bostadsområden. Undersökningen syftar således till att belysa vilken funktion riktlinjerna fyller i det kommunala arbetet med att planlägga bostadsområden med hänsyn till det lagstyrda kravet på kommunerna om att upprätta riktlinjer för bostadsförsörjning.

## 3. FRÅGESTÄLLNING

Vilka målsättningar för bostadsförsörjning anges i kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning och hur förhåller sig dessa till planläggningen för bostadsområden?

#### 4. UTGÅNGSPUNKTER

*Nedan förklaras ett antal begrepp och företeelser som återkommer i texten med syfte att ge en förståelse som underlättar läsning av uppsatsen.*

##### ***Det svenska plansystemet***

Genom planläggning kan kommunen bestämma det långsiktiga användandet av kommunens mark- och vattenområden. Kommunens juridiska verktyg för planläggning är s.k. detaljplanering. Genom upprättande av detaljplan fastläggs vilka rättigheter och skyldigheter kommunen och de berörda fastighetsägaren har. I plan- och bygglagen regleras detaljplaner utifrån bland annat hur processen för framtagande av planerna ska ske och vilket innehåll planerna ska och får ha. Detaljplanerna utgör sedan underlag för tillståndsgivande om exempelvis bygglov. (Mattson & Hagander 2009: 32)

Plan- och bygglagen innefattar ett krav på kommunerna att ta fram en s.k. översiktsplan som visar på kommunens vision för en övergripande utvecklingen av den fysiska miljön. Översiktsplanen är inte en juridiskt bindande handling utan är tänkt att vara vägledande vid annan planering såsom detaljplanering. (Mattson & Hagander 2009: 36-37)

##### ***Bostadspolitik***

Behovet av bostadspolitik motiveras ofta utifrån att bostaden utgör en kollektiv nytta som måste regleras för att tillgodose de samhälleliga behovet av goda bostäder (Boverket 2007:10, Andersson & Bengtsson 1997: 270-271). Bostadspolitik kan utöver sin funktion om att trygga tillgången till goda bostäder för medborgarna även fylla andra funktioner och exempelvis användas som ett verktyg för att skapa sysselsättning eller för att säkerställa att vissa miljökrav uppfylls vid uppförande av nya bostäder (Boverket 2007: 9-10). Beroende på vilka behov och politiska kontexter som förekommit har bostadspolitik syftat till att säkerställa olika aspekter under olika tidsperioder. (Boverket 2007: 11-17)(Andersson & Bengtsson 1997: 269-271)

##### ***Bostadsförsörjningslagen & Riktlinjer för bostadsförsörjning***

Riktlinjer för bostadsförsörjning regleras i Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Lagen ställer ett krav på kommunerna att upprätta riktlinjer för bostadsförsörjning i syfte att skapa förutsättningar för kommunens medborgare att leva i goda bostäder, där riktlinjerna ska främja att åtgärder som syftar till detta förbered och genomförs (SFS 2000:1383). I och med den senaste lagändringen ställs även vissa innehållsmässiga krav på hur riktlinjerna för bostadsförsörjning ska utformas, det material som utgör empiri för denna uppsats undersökning är dock upprättat innan denna lagändringar och omfattas inte av de nya innehållsmässiga bestämmelserna.

##### ***Markanvisning***

Vad som menas med markanvisning kan skilja sig åt mellan olika kommuner eftersom många kommuner har egna definitioner av vad som menas med begreppet. (Tjärnstig 2012: 12-13) En återkommande beskrivning är dock att markanvisning är ett avtal som tecknas vid försäljning av kommunal mark till en exploatör där kommunen kan ställa större krav och villkor på innehåll och genomförandet än vid detaljplanering utan markanvisning. (Statskontoret 2006: 23) (Boverket 2005: 28-29) Markanvisning regleras genom de allmänna bestämmelserna i regeringsformen, jordanbalkens bestämmelser för överlåtelse av fastigheten samt av lagstiftning kring bedrivandet av den kommunala verksamheten. I de fall där markanvisning innebär försäljning av mark regleras försäljningen även av EU-lag som bland annat förbjuder försäljning av mark under marknadspriser (Tjärnstig 2012: 13).

##### ***Tomträtt***

Tomträtt är en typ av markanvisning där kommunal mark upplåts genom en årlig avgift istället för en försäljning. Vid avtal om tomträtt kan kommunen ställa särskilda krav på innehåll och genomförande. (Statskontoret 2006: 28)

## 5. METOD

*Uppsatsen kommer att utgå ifrån en fallstudie av Göteborg kommuns arbete med riktlinjer för bostadsförsörjning och hur detta konkretiseras vid planering av nya bostadsområden. Det undersökta materialet kommer bestå av kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning samt ett antal detaljplaner med tillhörande handlingar. Materialet kommer att analyseras genom kvalitativ innehållsanalys av riktlinjer för bostadsförsörjning och detaljplanehandlingarna, där målsättningar i riktlinjerna för bostadsförsörjning först lyfts fram och tolkas för att sedan jämföras mot innehållet i ett antal detaljplaner för att besvara uppsatsens frågeställning.*

### **Forskningsdesign - Fallstudie**

En fallstudie är en typ av övergripande forskningsdesign som bygger på en mer djupgående analys av ett eller ett fåtal ”fall” eller ”undersökningensheter” i syfte att skapa ett resultat som går att applicera på det valda ämnet i stort. En potentiell svaghet i användandet av en fallstudie är att resultatet kan vara svårt att generalisera då det säger mer om det enskilda fallet än om det undersökta fältet allmänt (Denscombe 2009: 68-69) Fallstudie bygger på ett urval av ett eller ett fåtal specifika fall som föremål för undersökning. Valet av fall motiveras under rubriken ”Empiri”.

### **Metod - Innehållsanalys**

En innehållsanalys är en analys av innehållet i ett eller flera dokument. (Denscombe 2009: 307) Genom att studera och kvantifiera innehållet i ett studerat material kan man bland annat komma fram till vilka begrepp, värden och idéer som återkommer och således belysa även oavsiktliga betoningar i materialet (Denscombe 2009: 308, Boréus & Bergström: 50-51). I de fall där innehållsanalysen bygger på analys av textdokument - som i denna uppsats undersökning - kan den exempelvis baseras på vilka begrepp som återkommer i texten, vilka aspekter som skildras i negativa eller positiva ordalag och hur olika delar av texten associerar till varandra (Denscombe 2009: 308). En nackdel med innehållsanalys är att de ofta tolkar det analyserade materialet bokstavligt, tar det ur sitt sammanhang och missar implicita budskap och betydelser (Boréus & Bergström: 81).

Innehållsanalys kategoriseras ofta som kvantitativa eller kvalitativa, där en kvantitativ innehållsanalys oftast syftar på en typ av analys där förekomsten av något – exempelvis ett begrepp i en text – räknas och kvantifieras. En kvalitativ innehållsanalys är tvärtom en form av analys som inte enbart bygger på en kvantifiering utav textens innehåll utan gör en mer förutsättningslös analys. (Boréus & Bergström 2012: 50).

Denna uppsats kommer att använda sig av kvalitativ innehållsanalys där det textmässiga innehållet i riktlinjer för bostadsförsörjning och detaljplanehandlingar jämförs mot varandra för att belysa hur de ras innehåll förhåller sig till varandra. Innehållsanalysen kommer att lyfta fram och tolka de målsättningar för bostadsförsörjningen som ställs i Göteborg kommuns riktlinjerna för bostadsförsörjning och undersöka om och hur dessa målsättningar motsvaras i detaljplanerna.

För att besvara den övergripande frågeställningen kommer innehållsanalyserna att utgå ifrån följande forskningsfrågor:

- Vilka målsättningar för bostadsförsörjning anges i Göteborg kommuns riktlinjer för bostadsförsörjning?
- Hur förhåller sig innehållet planlagda bostadsområden till de målsättningar som anges i riktlinjerna för bostadsförsörjning?

För att besvara den första underfrågan kommer Göteborgs riktlinjer för bostadsförsörjning att analyseras. De målsättningar som anges i riktlinjerna kommer att lyftas ut och tolkas utifrån de beskrivningar som anges i riktlinjerna.

För att besvara den andra underfrågan kommer innehållet i ett antal detaljplaner att jämföras mot riktlinjernas målsättning.

Sedermera kommer uppsatsen i sin diskussion kring analysens resultat även att söka besvara varför innehållet i detaljplanerna för bostadsområdena förhåller sig till de målsättningar som anges i riktlinjerna för bostadsförsörjning på det sätt som framkommer i analysen enom att utgå ifrån de teorier som listas under rubriken ”Teoretiska perspektiv & Begreppsdefinitioner”. Dessa innefattar teorier kring kommunernas förändrade roll i planeringen och teorier kring implementering av policy.

### **Metodkritik**

Uppsatsens analys använder sig bara av en undersökningsmetod. Denscombe (2009) beskriver att användandet av fler än en metod genom s.k. triangulering kan vara av fördel eftersom resultatet av en metod kan bekräftas och kompletteras genom användandet av en annan. (Denscombe 2009: 185-186) Således kan triangulering vara ett sätt att validera undersökningens fynd och ge en mer fullständig bild av undersökningens resultat (Denscombe 2009: 188). Potentiella nackdelar med triangulering är bland annat att användandet av ytterligare metoder ofta kräver mer tid och ansträngning vilket kan påverka den övergripande kvaliteten på undersökningen. Analysen riskerar även bli mer komplicerad och svåröverblickad eftersom triangulering ofta innebär insamlandet av olika typer av fynd som sedan måste ställas mot varandra. Resultatet av en triangulering kan även motsäga eller ogiltigförklara undersökningens fynd, vilket kan fylla en viktig funktion i att validera undersökningens resultat men samtidigt göra undersökningens fynd mindre relevanta. (Denscombe 2009: 190)

För att kompensera för uppsatsens brist på metodtriangulering har uppsatsen i sin utformning försökt att skapa en bredd bland de undersökta detaljplaner som utgör det empiriska materialet i ett försök att göra resultatet mer generaliserbart. Trots detta omfattar uppsatsens undersökning ett begränsat antal detaljplaner och ger därmed bara en fingervisning om hur detaljplaneringen i Göteborgs kommun kan förhålla sig till kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning. Att uppsatsen är utformad som en fallstudie bidrar även till att göra dess resultat mindre generaliserbart, eftersom det som är sant i det undersökta fallet inte behöver vara sant för riktlinjer för bostadsförsörjning eller arbetet med bostadsförsörjning i detaljplaneringen sett ur ett övergripande perspektiv.

Uppsatsens analys av i vilken utsträckning målsättningarna i riktlinjer för bostadsförsörjning planläggs undersöker inte i vilken utsträckning det planlagda markanvändningen i slutändan förverkligas genom ett genomförande av de undersökta planerna. Undersökningens resultat går därmed inte att koppla till det slutgiltiga resultat av planläggning utifrån riktlinjer för bostadsförsörjning.

Eftersom undersökningen använder sig av kvalitativ innehållsanalys bygger analysen inte enbart på en kvantifiering av materialet och är således delvis baserad på tolkningar av det studerade materialets innehåll, framförallt vad gäller tolkningen av de målsättningar som anges i Göteborgs riktlinjerna för bostadsförsörjning och som ligger till grund för jämförelsen mellan innehållet i riktlinjerna och detaljplaner. Detta kan anses påverka undersökningens ”reliabilitet”, dvs möjligheten att upprepa undersökningen med samma resultat (Rienecker 2008: 302).

## 6. EMPIRI

*Uppsatsens undersökning kommer att utgå ifrån en analys av Göteborg kommuns riktlinjer för bostadsförsörjning samt ett antal detaljplaner över planlagda bostadsbestånd. Nedan följer en beskrivning av det empiriska materialet som kommer utgöra föremål för analysen.*

### **Kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning**

Föremål för uppsatsens fallstudie kommer att vara Göteborgs kommuns riktlinjer för bostadsförsörjning. Valet av Göteborg som föremål för undersökningen motiveras utifrån ett antal aspekter. Göteborgs kommun med omnejd utgör tillsammans med Malmö och Stockholm en av Sveriges tre storstadsregioner. Att behovet av arbete med bostadsförsörjning är av särskild vikt i Sveriges storstäder går att utläsa i propositionen till ”Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar” som menar att 80% av det framtida behovet av nybyggda bostäder kommer finnas i storstadsregionerna (Prop. 2000/01:26: 27). I egenskap av att vara en storstad utgör Göteborgs arbete med riktlinjer för bostadsförsörjning ett exempel på hur arbetet med bostadsförsörjning sker generellt i de svenska storstäderna. Göteborg kommun kan således anses vara en form av ”typisk undersökningsenhet”, där resultatet av studien kan gå att generalisera till andra storstadskommuner i egenskap av att utgöra enheter av samma slag (Denscombe 2009: 65).

Analys av Göteborg kommun lämpar sig även sett till tillgången på empiriskt material. Göteborg kommuns riktlinjer för bostadsförsörjning finns samlade i den kommunala översiktsplanen från 2009 och har därmed legat som beslutsunderlag för samtliga bostadsområden som planlagts efter översiktsplanens antagande. Göteborgs kommun erbjuder även lätt tillgång till detaljplaner som föremål för analys genom en webbaserad sökmotor över aktuella plan- och byggprojekt. Sökmotorn listar detaljplaner i Göteborgs kommun med kortare beskrivningar och tillhörande planhandlingar.

I egenskap av att vara en offentlig handling baserad på officiell statistik bedöms den information som återges i den kommunala översiktsplanen ha en hög trovärdighet (Denscombe 2009: 295). Eftersom översiktsplaner även fyller en funktion som ett visionärt dokument som är föremål för politiska överväganden och beslut kan objektiviteten i den information som återges dock ifrågasättas.

### ***Göteborg kommuns riktlinjer för bostadsförsörjning***

Göteborg kommun har inte upprättat ett separat dokument för sina riktlinjer för bostadsförsörjning utan listar dem i den kommunala översiktsplanen från 2009 (Göteborg 2014a). Översiktsplanen kategoriserar målsättningar för den långsiktiga mark- och vattenanvändningen i kommunen utifrån 13 strategiska frågor (Göteborg stad 2009 Del 1: 2). Målsättningar som berör bostadsförsörjningsfrågor förekommer främst under den strategiska frågan ”Fler bostäder”.

En potentiell svaghet i undersökningen är hur riktlinjerna för bostadsförsörjning avgränsas. Frågor som direkt eller indirekt berör bostadsförsörjningsfrågor återfinns även i andra delar av översiktsplanen. Målsättningar kring specifikt bostadsförsörjning återfinns dock främst under den strategiska frågan ”Fler bostäder” som utgör föremål för denna uppsats analys.

Riktlinjerna innehåller en demografisk analys och prognos över bostadsbehovet i Göteborg samt redogörelser för bostadsbeståndet och bostadsbyggandet i kommunen. Riktlinjernas målsättningar täcker ett brett antal ämnen, exempelvis motverkandet av segregation, variation i bostadstyper, tillgodoseende av kollektivtrafik, tillgänglighetsfrågor samt miljö- och trygghetsaspekter. (Göteborg stad 2009 Del 1: 62-65) En mer utförlig beskrivning av riktlinjernas innehåll kommer att redovisas genom vid innehållsanalys av riktlinjerna under rubriken ”analys”.

Utöver riktlinjer för bostadsförsörjning har Göteborg kommun ett antal styrdokument som påverkar bostadsförsörjningsfrågor men som inte kommer att utgöra föremål för uppsatsens analys. Markanvisning sker exempelvis utifrån ett policydokument fastslaget av fastighetsnämnden 2007 under namnet ”Policy för användning av mark för bostäder” (Göteborg stad 2009: del 2 s. 36). Direktiv om bostadsförsörjning finns även beskrivna i kommunfullmäktige och fastighetsnämndens

budgetdokument (Göteborg 2014a). Ett åtgärdsprogram för att minska hemlöshet och skapa effektiva boendelösningar som omfattar vissa riktlinjer för hur bostadsförsörjningen ska utformas har även upprättats under namnet "Rätt boende" (Göteborg 2014a).

### **Detaljplanehandlingar**

För att belysa hur riktlinjer för bostadsförsörjning konkretiseras i den kommunala planeringsverksamheten kommer undersökningen att analysera fem stycken detaljplaner som innebär ny bostadsbebyggelse och planlagts under tiden som riktlinjerna för bostadsförsörjning utgjort beslutsunderlag genom att undersöka detaljplanernas plan- och genomförandebeskrivningar.

Planbeskrivningen är en obligatorisk handling som ska redovisa detaljplanens syfte, innehåll och konsekvenser i syfte att öka läsbarheten och förståelsen för detaljplanens bestämmelser. (Boverket 2014a). En genomförandebeskrivnings syfte är att klargöra hur detaljplanen är avsedd att genomföras och innehåller bland annat information om organisatoriska, ekonomiska, tekniska och fastighetsrättsliga åtgärder som krävs i samband med planens genomförande (Boverket 2014b). Genomförandebeskrivningar skall sedan ändringen i plan- och bygglagen redovisas i planbeskrivningen från att tidigare utgjort ett separat dokument (SFS 2010:900 § 33). Eftersom en del av de undersökta detaljplanerna upprättats under övergångsperioden mellan den gamla och nya lagstiftningen har några av dem separata genomförandebeskrivningar. I dessa fall kommer även genomförandebeskrivningarna att utgöra föremål för analys.

Syftet med att inkludera genomförandebeskrivningar i analysen är att undersöka huruvida innehållet påverkats i de fall där s.k. markanvisningsavtal har skrivits. Markanvisning är ett avtal mellan exploatören och kommunen som kan tecknas vid upprättande av detaljplan på kommunalt ägd mark där kommunen som huvudman upplåter marken till en exploatör men i gengäld kan ställa vissa krav på hur detaljplanen ska genomföras (Statskontoret 2006: 23) (Boverket 2005: 28-29). I de fall markanvisning förekommer listas detta i egenskap av att vara fastighetsrättsliga frågor i genomförandebeskrivningen.

Urvalet av detaljplaner har gjorts genom en sökmotor över plan- och byggprojekt på Göteborg kommuns hemsida. Sökmotorn listar plan- och byggprojekt i Göteborg med översiktlig information och tillhörande handlingar. Urvalet av detaljplaner har skett utifrån sökordet "bostäder" och avgränsats till "Gällande planer" - dvs detaljplaner som är antagna och vunnit laga kraft, samt begränsats tidsmässigt till att endast omfatta planer som planlagts efter den kommunala antagande 2009-02-26 och som hänvisar översiktsplan i planbeskrivningen. Utifrån dessa kriterier har sedan ett slumpmässigt urval av fem detaljplaner gjorts. Urvalet har även avgränsats utifrån tillgången på empiriskt material, där en del plan- och byggprojekt som listas vid sökning exempelvis saknat bifogade detaljplanehandlingar och därmed inte kunnat utgöra föremål för undersökningen. Analysen behandlar de handlingar som låg till grund för planernas antagande - antagandehandlingar för planbeskrivning och genomförandebeskrivning. Sökningen i sökmotor för plan- och byggprojekt i Göteborg gjordes under den 7-8 maj 2014.

En svaghet i urvalet av detaljplaner kan vara att den tidsmässiga avgränsningen gör att vissa typer av detaljplaner som har ett mer omfattande innehåll och således även varit mer tidsmässigt omfattande att ta fram - faller bort vid urvalet eftersom deras planläggning försegått under en längre tidsperiod än riktlinjerna för bostadsförsörjning legat som beslutsunderlag. Detta kan således innebära att urvalet av detaljplaner för undersökningen är mindre representativt för hur detaljplanering i Göteborg bedrivs i stort.

I egenskap av att vara offentliga handlingar utfärdade av kommunen bedöms de detaljplanehandlingar och information som återges de undersökta detaljplanerna ha en hög trovärdighet. Detta antagande baseras sig bland annat på att handlingarna är upprättat i syfte att skapa ett beslutsunderlag för planering och har författats av kommunala tjänstemän. (Denscombe 2009: 301)

Följande detaljplaner har genom denna urvalsprocess tagits fram för analys:

***Krokslätt – bostäder och verksamheter söder om Milpålegatan***

Diarienummer SBK: BN0302/12

Detaljplanen innefattar nya bostäder och verksamheter i området Krokslätt ca 3 kilometer sydost om Göteborg centrum vid Mölndalåns dalgång. Planen omfattar ett kvarter med bostäder och verksamheter i bottenplan om totalt ca 100 lägenheter. Planområdet är beläget mellan Mölndalsvägen och Helmutsgatan och ägs i sin helhet av en privat fastighetsägare.

Planen vann laga kraft 2013-09-06 och hänvisar till Göteborgs översiktsplan från 2009.

***Olivedal - påbyggnad av bostäder vid Jungmansgatan***

Diarienummer SBK: BN0755/07

Detaljplanen innefattar en påbyggnad av befintliga bostadshus på Jungmansgatan. Planen medger en påbyggnad om två våningar med ett beräknat tillskott på ca 120 lägenheter. Planområdet är beläget i stadsdelen Olivedal i centrala Göteborg och sträcker sig längs med Jungmansgatans västra sida. Av de berörda fastigheterna är tre privatägda och en ägd av ett kommunalt bostadsföretag.

Planen vann laga kraft 2011-12-15 och hänvisar till Göteborgs översiktsplan från 2009. Planen har en separat genomförandebeskrivning.

***Askim - bostäder vid Brännemysten***

Diarienummer SBK: BN0308/06

Detaljplanen innefattar en avstyckning av tre tomter för uppförande av friliggande hus samt tillstånd att uppföra en tillbyggnad på befintligt hus i planområdet. Det planlagda området är beläget ca 11,5 kilometer sydväster om Göteborgs centrum. Området är i privat ägo.

Planen vann laga kraft 2012-09-26 och hänvisar till Göteborgs översiktsplan från 2009. Planen har en separat genomförandebeskrivning.

***Detaljplan för Bostäder vid Volrat Thamsgatan***

Diarienummer SBK: BN0400/09

Detaljplanen innefattar ca 20 nya studentbostäder vid Volrat Thamsgatan i övre Johanneberg ca 2 kilometer sydost om Göteborg centrum som ersättning för befintlig motionshall och sophus. Planområdet förfogas av Stiftelsen Göteborgs Studentbostäder genom tomträtt.

Planen vann laga kraft 2011-12-07 och hänvisar till Göteborgs översiktsplan från 2009. Planen har en separat genomförandebeskrivning.

***Detaljplan för Bostäder vid Egnahemsvägen***

Diarienummer SBK: BN0806/05

Detaljplanen innebär en möjlighet att uppföra bostäder genom en ändring av den reglerade markanvändningen från park till bostäder om ca 70 hyresrätter varav 8 lägenheter med särskild service avsedda för funktionshindrade. Planområdet ligger 1,5 km söder om Göteborg centrum mellan stadsdelarna Guldheden och Landala och ägs i sin helhet av Göteborg stad.

Planen vann laga kraft 2013-04-24 och hänvisar till Göteborgs översiktsplan från 2009. Planen har en separat genomförandebeskrivning.

## 7. AVGRÄNSNING

Eftersom uppsatsen endast syftar till att undersöka hur riktlinjer för bostadsförsörjning förhåller sig till planläggning av bostadsområden kommer den endast att behandla riktlinjer för bostadsförsörjning och inte analysera andra dokument som kan utgöra beslutsunderlag vid planering av bostäder. En mer ingående beskrivning om vad som tolkats vara riktlinjer för bostadsförsörjning hittas under rubriken ”empiri”. Uppsatsen kommer även att avgränsas till att endast behandla hur riktlinjer för bostadsförsörjning förhåller sig till detaljplanering och inte göra någon ansats till att undersöka riktlinjernas inverkan på andra planeringsinstrument.

I egenskap av att vara en fallstudie kommer analysen endast omfatta ett antal detaljplaner i en Göteborgs kommun och inte försöka analysera arbetet med bostadsförsörjning i kommunen i stort.

Uppsatsen kommer inte att undersöka i vilken utsträckning målsättningarna i riktlinjerna för bostadsförsörjning planläggs och kommer inte att försöka besvara hur innehållet i de undersökta planerna i slutändan förverkligas eller genomförs. Uppsatsen kommer dock i sin diskussion att använda sig av teoribildningar kring kommunernas förmåga att genomföra planering för att diskutera kring riktlinjer för bostadsförsörjning utifrån denna kontext.

## 8. FORSKNINGSÖVERSIKT

*Denna forskningsöversikt syftar till återge tidigare forskning om bostadsförsörjning och riktlinjer för bostadsförsörjning i Sverige samt att en förförståelse kring hur den lagstiftning som reglerar riktlinjer för bostadsförsörjning tillkommit.*

### **Metod för forskningsöversikt**

Sökandet av material till forskningsöversikten har skett genom användandet av ett antal informationsdatabaser. Sökningen har baserats kring sökord såsom bostadsförsörjning, bostadspolitik, bostadspolitisk utveckling, genomförande samt genomförande av policy.

De informationsdatabaser som används i sökandet för källor är:

- BTH Summon - Blekinge Tekniska Högskolas samlade sökmotor för bibliotekskatalog och elektroniska resurser.
- Libris - de svenska forskningsbibliotekens samlade katalog.
- eBrary - databas för e-böcker.
- Google - internetbaserad sökmotor.
- Google scholar - internetbaserad sökmotor för akademiska källor.

### **Neoliberaliseringen av den svenska bostadspolitiken**

Bostadspolitikens genombrott som eget politiskt område sker under efterkrigstiden. En stor tilltro till samhällsplaneringen och stora tillgångar på resurser resulterar i att bostadspolitiken blir en central och integrerad del av den svenska välfärdspolitiken (Lujanen 2001: 219-220)(Christoferson 2001: 75). Under denna tidsperiod fastläggs den svenska bostadspolitiken ansvarsfördelning, där staten står för lagstiftningen och finanseringen och kommunerna ansvarar för säkerställandet av bostadsförsörjningen genom planläggning (Christoferson 2001: 76). När efterkrigstidens nybyggnadskedje avslutas under 70-talet kommer bostadspolitiken och bostadsförsörjningen att fokusera på förvaltning, komplettering och utvecklande av det befintliga bostadsbeståndet (Boverket 2007: 87). Detta sker mot bakgrund av brister i de offentliga finanserna och en generellt minskad tilltro till samhällsplaneringen som präglar denna tidsperiod och föranleder en successiv förminskning av bostadspolitiken under efterföljande årtionden (Lujanen 2001: 229).

Bostadspolitikens minskande roll visar sig inte minst genom avvecklandet av systemet för statliga lån och räntegarantier. Avvecklandet av de statens ekonomiska styrmedel för bostadspolitiken i kombination med en avreglering av bostadspolitikens lagstiftning och en privatisering av de bostadspolitiska funktionerna beskrivs ofta utgöra en del i ett större neoliberalt skifte i bostadspolitiken som inträffade vid 90-talets början med start vid regeringsskiftet 1991. (Hedin et al 2012: 444-445)(Karlbro, Lind & Lundström 2009: 21) I sin nya neoliberala tappning skulle bostaden bli ett handelsvara bland andra och inte särbehandlas. Att driva en riktad politik kring efterfrågan, produktion och prissättning av bostäder ansågs därmed överflödigt och skulle istället behandlas inom ramen för den övergripande ekonomiska politiken. (Sandstedt & Bengtsson 1991: 10)(Boverket 2007: 100). Dessa förändringar av bostadsmarknadens funktioner har sedermera i stort sett kvarstått in i nutid och överlevt ett antal regeringskiften (Hedin et al 2012: 445),

Lindbom (2001) pekar på nedskärningarna i budgeten för bostadspolitiska poster som förvandlat offentliga utgifter på mångmiljardbelopp till inkomstsummer som ett bevis på omfattningen av den avreglering som skedde under denna tidsperiod (Lindbom 2001: 508-509), och menar samtidigt att nedskärningarnas skala blir ännu mera uppseendeväckande när man relativiserar dem mot de nedskärningar som skedde i andra välfärdssektorer under tidsperioden (Lindbom 2012: 510). Andra pekar på att nedskärningarna även föranleddes av aspekter såsom minskat bostadsbyggande till följd av den rådande ekonomiska situationen (Sandstedt & Bengtsson 1999: 24).

I denna kontext av nedskärningar och avregleringar avskaffas 1993 lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Motivet var att kommunerna själva skulle få bestämma med vilka medel

de ville säkerställa sin bostadsförsörjning. I och med detta blev även beslut om att anordna bostadsförmedling en kommunal angelägenhet, där staten inte längre kunde förelägga kommunerna om att upprätta bostadsförmedling. (Boverket 2007: 108)

Lindbom (2001) gör en iakttagelse om att de politiska efterdyningarna av de omfattande nedskärningarna i den svenska bostadspolitiken verkar ha uteblivit (Lindbom 2001: 504). En del av förklaringen kan vara att bostadspolitiken skiljer från övriga politiska områden i och med att effekterna av nedskärningar och avveckling av bostadspolitik främst sker på längre sikt och har få kortsiktiga konsekvenser. Kopplingen mellan inskränkningarna av bostadspolitiken och följderna av dessa förändringar blir därför mer diffus, vilket bidrar till ett större manövreringsutrymme att strukturera om bostadspolitik än vad som är fallet i andra områden i politiken (Lindbom 2001: 507). En annan aspekt är medborgarnas vilja och förmåga att sätta in sig i och bilda opinion om ett område av politiken som är så pass tekniskt som bostadspolitik (Lindbom 2001: 512, 514).

Hedin, Clark och Lundholm (2012) attribuerar ett antal konsekvenser till det neoliberala skiftet i bostadspolitiken. Bland annat kopplar man skiftet till en minskad bostadsproduktion och ökande vakanser i bostadsbeståndet, en ökad tättbodhet, ökade skillnader mellan olika upplåtelseformer samt en ökad social polarisering. (Hedin et al 2012: 445) Författarnas slutsats är att det neoliberala systemskifte som skett inom bostadspolitiken de senaste 25 åren bidragit till en polarisering av bostadsmarknaden, med en ökad gentrifiering och segregation i städerna som följd. (Hedin et al 2012: 460)

90-talets förändringar i bostadspolitiken och nedskärningarna av de offentliga finansiella medlen i form av statliga bostadssubventioner lämnade kommunerna med begränsade medel för att kunna genomföra sin planering. Kommunerna kom att bli beroende av andra aktörers investeringsvilja för att kunna realisera sin planering, och samhällsplaneringen i stort förändras till att handla om en ömsesidigt samarbete mellan offentliga och privata aktörer snarare än att utgöra rent offentlig verksamhet. (Cars et al 2013: 21-22)

Under 2000-talets början inneträffar ett skifte i den bostadspolitiska kontexten från ett överskott till en brist på bostäder, ofta kopplat till ett minskat bostadsbyggande. (Boverket 2007: 115) De regionala skillnaderna i ökar med ett allt större tryck på storstadsregionerna på bekostnad av mer glesbefolkade regioner vilket skapar en ojämn behovsbild för bostäder i landet (Boverket 2007: 114) Samtidigt beskrivs en ökad segregation och en ökande brist på bostäder för ett antal samhällsgrupper såsom studenter, pensionärer och funktionshindrade. (Boverket 2007: 114)

I denna kontext återinförs år 2001 ”Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar”. Lagens återinstiftande avsåg framförallt det bristande arbetet med kommunal bostadsförmedling där endast en handfull av kommunerna erbjöd kommunal bostadsförmedling. Innehållet i den återförda lagen var dock betydligt mindre reglerande än tidigare. Lagen klargjorde kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen men gav samtidigt kommunerna stort utrymme att själva bedöma tillvägagångssätten. (Boverket 2007: 119-120)

Kommunernas arbete med att återinföra riktlinjer för bostadsförsörjning i sin verksamhet i enighet med det lagstyrda kravet visade sig dock svårigenomfört. I en kartläggning utförd av Boverket 2013 hade endast 66 av 290 kommuner aktuella riktlinjer för bostadsförsörjning (Boverket 2013: 36) Den ändring i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar som trädde i kraft den 1 januari 2014 syftar bland annat till att åtgärda problematiken kring kommunernas bristande vilja att ta fram och aktualisera riktlinjer för bostadsförsörjning genom att införa innehållsmässiga krav i syfte att tydliggöra hur riktlinjerna är avsedda att utformas och användas (Prop. 2012/13:178: 15).

## Tidigare forskning om bostadsförsörjning i Sverige

Under 2006 gjorde Statskontoret på uppdrag av Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet en utvärdering av bostadsförsörjningen utifrån hur de statliga målen för bostadsförsörjning tillgodosetts i ett antal kommuner. (Statskontoret 2006: 7-8) Utvärderingen baserades på en undersökningen av kommunernas arbetet med bostadsförsörjning och en jämförelse av dessa mot statliga mål för bostadsförsörjning (Statskontoret 2006: 16). Undersökningen studerar även kommunerna arbetar gentemot byggherrar genom exempelvis markanvisning och söker även fånga byggherrarnas perspektiv på arbetet med bostadsförsörjningsfrågor (Statskontoret 2006: 17). Utvärderingen belyser vikten av bostadsförsörjningsprogrammet och markanvisningspolicy i arbetet med att förverkliga de statliga målsättningarna för bostadsförsörjningen. (Statskontoret 2006: 10) Markanvisning utpekade vara ett viktigt verktyg för att kunna påverka produktions- och boendekostnaderna från kommunalt håll genom att förse kommunen med en möjlighet att gynna de byggherrar som kan uppfylla kraven på såväl kvalitet som priser och därigenom öka konkurrens mellan byggherrarna för att uppfylla dessa kriterier (Statskontoret 2006: 31-32).

Utvärderingen konstaterar även att kommunernas bild av bostadsbehovet i vissa fall skiljer sig från den problembild som utmålas från statligt håll, där en brist på hyresrätter exempelvis inte alltid anses vara ett problem som ska åtgärdas med riktade lösningar utan snarare ska bearbetas i det generella arbetet med bostadsförsörjning. På så vis arbetar vissa kommuner exempelvis med skapandet av flyttkedjor där byggandet av exempelvis bostadsrätter indirekt frigör hyresrätter för grupper som har behov av dessa (Statskontoret 2006: 11). Utvärderingen konstaterar att kommunerna ofta brister i sitt arbete med riktlinjer för bostadsförsörjning genom inte ta fram eller aktualisera sina riktlinjer. De kommuner som arbetar ambitiöst med såväl riktlinjer för bostadsförsörjning och markanvisningspolicy är i regel de som samtidigt uppger en brist på bostäder (Statskontoret 2006: 8). En koppling kan även finnas mellan viljan att styra bostadsförsörjningen och kommunernas tillgång på mark att förmedla, där en brist på kommunalt ägd mark kan medföra svårigheter att påverka bostadsförsörjningen och därmed inte motiverar ett framtagande av aktuella riktlinjer för bostadsförsörjning och markanvisningspolicy (Statskontoret 2006: 8). Utvärderingen eftersöker också en större transparens i kommunernas arbete gentemot byggherrar angående markfördelning vid exempelvis markanvisning där man menar att många kommuner idag bedriver en verksamhet som är partisk och svåröversäglig (Statskontoret 2006: 8-9).

Boverket publicerar varje år en rapport om bostadsmarknadssituationen i Sverige utifrån en enkätundersökning som årligen utfärdas till Sveriges kommuner (Boverket 2013: 8). Den senaste utgåvan av denna rapport heter ”Bostadsmarknaden 2013-14 - med erfarenheter från boendeenkäten”. Rapporten är en kartläggning av den Svenska bostadsmarknaden baserat på uppgifter inhämtade från kommuner och länsstyrelser och behandlar aspekter såsom behov, tillgång och efterfrågan av bostäder ur ett allmänt perspektiv samt med hänsyn till olika samhällsgruppers behov (Boverket 2013: 7-8). Rapporten innefattar även en kartläggning av kommunernas arbete med riktlinjer för bostadsförsörjning (Boverket 2013: 36). Utifrån kartläggningen konstaterar Boverket att endast 23% av Sveriges kommuner idag har aktuella riktlinjer för bostadsförsörjning, men att siffran är högre i kommuner som ligger i storstadsregionerna runt Göteborg, Malmö och Stockholm samtidigt som andelen kommuner med aktuella riktlinjer succesivt ökat sedan lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar återinförande år 2001 (Boverket 2013: 36). Rapporten trycker på vikten av att upprätta riktlinjer för bostadsförsörjning som ett led i utarbetandet av en strategi för bostadsfrågor i kommunerna, även för kommuner som inte ställs mot ökande befolkning eller brist på bostäder. I utvärderingen av hur arbetet med bostadsförsörjning sker pekar rapporten på vikten av markinnehav för styrandet av bostadsförsörjningen (Boverket 2013: 38) Markanvisning av kommunalt ägd mark anges vara ett viktigt verktyg för att styra hur bostadsbyggandet i kommunerna sker. Samtidigt konstaterar rapporten att mer än hälften av Sveriges kommuner saknar en policy för hur markanvisning ska ske (Boverket 2013: 38).

Boverket har utfärdat ett antal dokument som är avsedda att användas som stöd vid framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjning. I rapporten ”Bostadsplanering i praktiken - en vägledning till

statistiken” avser Boverket ge en vägledning i hur kommunerna kan utgå ifrån statistisk information vid framtagandet av riktlinjer. Rapporten innehåller även information om hur riktlinjerna för bostadsförsörjning kan användas i arbetet med att säkerställa bostadsförsörjningen i kommunen. (Boverket 2005: 9) Rapporten beskriver vikten av att ta fram målsättningar i riktlinjer för bostadsförsörjning som ett sätt att klargöra kommunens ambitioner för bostadsförsörjningen (Boverket 2005: 22). Tydliga målsättningar kan utgöra ett stöd vid beslutsfattande kring bostadsförsörjning samt vid förhandling med privata aktörer (Boverket 2005: 23). Vid framtagande av målsättningar för bostadsförsörjningen bör kommunerna sträva efter att involvera medborgarna och andra berörda aktörer samt att knyta an till andra mål och ställningstaganden. (Boverket 2005: 22) Liknande innehåll återkommer även i rapporten ”Boendeplanering - en strategisk fråga för kommunen” från 2006 som även syftar till att utgöra ett stöd i användandet av statistiskt underlag vid framtagandet av riktlinjer för bostadsförsörjning. (Boverket 2006: 3)

Anders Lindbom gör i sin text ”Bostadsförsörjning i storstadsregioner: En studie av Amsterdam, Helsingfors, Oslo och Köpenhamn (2009) en undersökning om hur arbetet med bostadsförsörjning bedrivs i ett antal Europeiska huvudstäder utifrån en beskrivning av en problematisk bostadsförsörjningssituation i Stockholmsregionen där undersökningen syftar till att lyfta fram goda exempel på hur arbetet med bostadsförsörjning ser ut i andra storstadsregioner i Europa. (Lindbom 2009: 13) Lindbom delar upp bostadsförsörjningen som begrepp i två beståndsdelar – produktion av nya bostäder genom byggande och fördelning av bostadsbeståndet mellan olika samhällsgrupper (Lindbom 2009: 17). Dessa två kategorier används sedermera som utgångspunkt i en undersökning av bostadsförsörjningspolitiken i fyra Europeiska huvudstäder. En av undersökningens slutsats är att många av de problem som idag associeras med bostadsförsörjning i Stockholmsregionen är symptomatiska för storstadsregioner i Europa i stort. Ett otillräckligt bostadsbyggande och en allt större segregation på bostadsmarknaden visar sig vara övergripande problembilder som återkommer i samtliga studerade storstadsregioner. (Lindbom 2009: 26)

## 9. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

*De teoretiska utgångspunkterna kommer att användas i uppsatsens diskussion med syfte att försöka ge vissa förklaringar till analysens resultat. De teorier som behandlas nedan berör kommunernas planeringssituation med bakgrund till neoliberaliseringen av bostadspolitiken och bostadsmarknaden som beskrivits under forskningsöversikten samt generella teorier om implementering av policy såsom riktlinjer för bostadsförsörjning.*

### **Kommunernas planering i en neoliberal samtid**

De förändringar som inträffade inom bostadspolitiken under 90-talets med nedskärningarna av de offentliga finansiella medlen i form av statliga bostadssubventioner innebar att kommunerna blev beroende av utomstående investeringar för att kunna realisera sin planering (Andersson & Bengtsson 1997: 278, Cars et al 2013: 21-22). Resultatet blev att planeringen utvecklades till mer av ett ömsesidigt samarbete mellan offentliga och privata aktörer än en helt offentlig verksamhet (Cars et al 2013: 21-22, Christoferson 2001: 137). Trenden kring ett större samarbete med privata aktörer i byråkratin - ofta samlat under begreppet governance - kan sättas mot bakgrund ett mer övergripande urholkning av statens roll som sker under denna tidsperiod där 90-talets ekonomiska kris leder till ett förminskade av den offentliga sektorn, inte minst genom nedskärningar i bostadspolitikens offentliga medel. (Christoferson 2001: 137) En konsekvens av de privata aktörernas ökade roll i planeringen är att de direkt eller indirekt fått ett större inflytande i planprocessen genom att ofta vara initiativtagare till projekt samt genom att de i egenskap av exploatörer med medel för genomförandet av planer förmås förhandla om planeringens innehåll (Blücher 2006: 162).

Utöver behovet av nedskärningar i de offentliga finanserna framförs även andra argument för ett ökat samarbete med den privata sektorn och användandet av marknadslösningar vid planering. Exempel på sådana argument är ökad konkurrens som ett led i en effektiviserad produktion anpassad efter efterfrågan (Andersson & Bengtsson 1997: 256), synergieffekter från samarbete mellan olika aktörer, utökade resurser genom investeringar från annars utomstående parter samt ett kompletterande av erfarenheter, perspektiv och kunskaper (Christoferson 2001: 138). Det bör dock påpekas att vissa delar av bostadspolitiken såsom själva bostadsproduktionen historiskt sett nästan alltid varit antingen semi-offentlig eller privat (Andersson & Bengtsson 1997: 257).

En del i kommunernas minskade förmåga att genomföra sin planering och driva bostadsförsörjningen åt ett önskvärt håll är de förändringar som skett rörande de kommunala bostadsbolagen. Där bostadsbolagen traditionellt har haft en uppgift att förse bostäder åt grupper som var utsatta på bostadsmarknaden är de idag tvingade att agera mer på marknadsvillkor. (Turner & Whitehead: 211) Från vissa håll pekar man på att de marknadsmässiga kraven kan underminera de kommunala bostadsbolagens funktion som förmedlare av bostäder till utsatta grupper och bidra till en ökad segregation genom att försvåra kommunens förmåga att genom bostadsbolagen förverkliga sitt bostadsförsörjningsarbete. (Turner & Whitehead: 214)

Medan de förändringar som ofta attribueras till neoliberaliseringen av den bostadspolitiken i princip kvarstår i nutid har sedan 2001 kravet på kommunernas bostadsförsörjningsansvar återinförts. (Hedin et al 2012: 445) I och med återinförandet av lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar har kommunerna återigen ett lagstiftat krav på att säkerställa bostadsförsörjningen, även om kraven på tillvägagångssättet är mindre reglerande än tidigare. (Boverket 2007: 119-120)

Uppsatsen kommer att använda sig av dessa teoretiska beskrivningar av kommunernas förmåga att genomföra sin planering i diskussionsdelen i syfte att resonera kring analysens resultat och hur användandet av riktlinjer för bostadsförsörjning förhåller sig till den bostadspolitiska kontexten.

## Implementering av policy

Forskningsmaterialet kring formulerandet och genomförandet - även kallad implementering - är omfattande. Hill & Hupe (2002) karaktäriserar implementering som det som sker mellan förväntan och resultat av policy. (Hill & Hupe 2002: 2) Implementering av policy och hur detta sker kan dock variera mycket mellan olika former av verksamheter. (Hill & Hupe 2002: 62)

Teorier framhåller ofta den förutfattade bilden av framtagandet av policy och genomförandet av den som en linjär process i ett slutet system där policyns innehåll alltid förverkligas (Smith 1973: 198, Crosby 1996: 1403). I verkligheten är genomförandet beroende av en rad olika politiska och organisatoriska aspekter vilket leder till att genomförandet ofta blir ofullständigt (Smith 1973: 198, Crosby 1996: 1403).

Crosby (1996) pekar på ett antal aspekter som påverkar genomförandet av policy. Policy formuleras ofta av aktörer som saknar resurser och auktoritet att genomföra dem, när resurserna för genomförandet ligger hos annan part blir kopplingen mellan den ursprungliga intentionen och det slutliga utfallet ofta mer diffus (Crosby 1996: 1404-1405). Vidare finns det ofta ett glapp mellan de som driver fram ny policy och de som ansvarar för att genomföra den. Eftersom genomdrivandet av ny policy i en politisk verksamhet - såsom planering - oftast sker vid ett maktskifte är de som driver förändringen sällan en del av den befintliga verksamheten och saknar därmed en förståelse för olika fallpropar som kan uppkomma då policy ska översättas till praktik. (Crosby 1996: 1404).

Att policy och genomförandet av policy i grunden är en politisk verksamhet innebär att dess genomförande måste beakta ett stort antal intressen, prioriteringar och målsättningar. Bland annat måste politiska följder såsom vilka effekter genomförandet av en policy kan orsaka på opinionen hos en valkrets vägas in. Själva formulerandet av policyn sköts dock oftast till stor del av s.k. ”teknokrater”, tjänstemän som besitter och formar policy utifrån expertkunskaper och inte beaktar samma mångfald av intressen. (Crosby 1996: 1404) Eftersom policy ofta formuleras och genomdrivs av olika typer av aktörer i verksamheten saknas ofta en känsla av ”ägarande” av policyn hos de som ansvarar för dess implementering (Crosby 1996: 1404). Tillsättandet av resurser för genomförande av policy påverkas också av att det sker inom ramarna för en offentlig verksamhet. I offentliga verksamheter fördelas resurser i regel genom en budgetering som är ett resultat av en beslutsprocess som innefattat förhandling och kompromisser mellan olika särintressen. Att omfördela eller utöka resurser kan därmed visa sig omständligt vilket slutligen kan påverka i vilken utsträckning policy faktiskt genomförs, (Crosby 1996: 1404)

Smith (1973) beskriver hur formulerandet av ny policy och implementerandet oftast ger upphov till spänningar mellan de som formulerar policyn, de som ska implementera den och de som påverkas av den. (Smith 1973: 202) Smith identifierar tre komponenter som orsak till uppkomsten av dessa spänningar. ”Idealiserad policy” är det ideala beteendet eller strukturerna som policyn är formulerad för att uppnå. ”Målgrupp” anges vara de aktörer inom en organisation som ska arbeta med anammandet av policyn. ”Den implementerande organisationen” är den organisation som ansvarar för implementerandet av policyn och som vanligtvis utgör en del i den statliga byråkratin. Utöver dessa komponenter pekar Smith även på inflytandet av miljömässiga faktorer, det vill säga de förutsättningar som policyn formuleras inom och utifrån, exempelvis sett till politiska, ekonomiska och kulturella aspekter. (Smith 1973: 203-205)

Spänningar kan ske både mellan de fyra komponenterna och inom dem. Ett exempel på en konflikt inom en komponent är när en organisation får direktiv om att implementera något som organisationen saknar resurser för att genomföra. Ett exempel på en konflikt mellan två komponenter är när implementerandet av en idealiserad policy delegeras till en målgrupp som i sin tur reagerar negativt på implementeringen av policyn. (Smith 1973: 205) I vilken utsträckning implementeringen av en policy sedan blir en bestående del av verksamheten - Smith använder begreppet ”institution” - beror på ett antal faktorer såsom institutionens förmåga att överleva och vara i verksamheten, hur man inom verksamheten betraktar institutionens värde samt i vilken utsträckning institutionen påverkar övrigt

agerande i verksamheten. (Smith 1973: 208) En metod för att utvärdera huruvida policy sker enligt de tänkta målsättningar är att jämföra den faktiska verksamheten med den "Idealiserade policy" som formuleras. Det på så vis visas att vissa mönster i den "idealiserade policyn" aldrig konkretiseras i verksamheten eller till och med bidragit till ett motstånd mot policyns innehåll och målsättningar. (Smith 1973: 208)

O'Toole & Montjoy (1979) beskriver en modell för hur implementerandet av politiska mandat i en organisation kan ske baserat på hur vaga eller specifika krav på resultat som mandatet ställer samt vilken tillgång till resurser som antingen finns eller tilldelas den organisation som förväntas. Mandat som utgår ifrån vaga krav på vad som ska genomföras och inte tilldelar resurser för genomförande blir exempelvis föremål både för tolkning och begränsningar med stor sannolikhet för en ofullständig och motvillig implementering av mandatet (O'Toole & Montjoy 1979: 467) Vid motsatta förhållanden med tydliga krav och tillgång på tillräckliga resurser är det tvärtom sannolikt att mandatet genomförs på det sätt som avses. (O'Toole & Montjoy 1979: 466)

Uppsatsens kommer att använda sig av dessa teorier för implementering av policy i sin diskussion för att resonera kring resultatet av uppsatsens analys genom att koppla resultatet till generella teorier om förhållandet mellan ett policydokument såsom riktlinjer för bostadsförsörjning och implementerandet i den faktiska verksamheten.

## 10. ANALYS

*Under följande rubrik kommer resultatet av innehållsanalysen av Göteborg kommuns riktlinjer för bostadsförsörjning redovisas med syfte att lyfta fram och tolka de målsättningar för bostadsförsörjning som anges i Göteborg kommuns riktlinjer för bostadsförsörjning. Detta kommer sedan att jämföras mot innehållet i de fem utvalda detaljplanerna för att söka besvara hur riktlinjernas målsättningar förhåller sig till planläggningen av bostäder.*

### **Innehållsanalys av Göteborgs riktlinjer för bostadsförsörjning**

Göteborgs kommun listar sina riktlinjer för bostadsförsörjning i den kommunala översiktsplanen från 2009. Riktlinjerna listas under rubriken "Fler bostäder" som en av 13 strategiska frågor som utgör de övergripande målsättningarna för utvecklingen i kommunen (Göteborg stad 2009 Del 1: 2).

Riktlinjerna inleds med en statistisk redogörelse över bostadsförsörjningssituationen i kommunen. Den demografiska analysen pekar på växande och ung befolkning med en relativt stor andel invånare i åldrarna 25 - 35 år. Befolkningen förutspås växa fortsatt under de kommande åren. (Göteborg stad 2009 Del 1: 62) Riktlinjerna belyser behovet av lägenheter anpassade för studenter, äldre samt små hyresrätter för unga och pekar på att byggandet av bostäder riktade mot dessa grupper ska blandas med övriga bostäder för en större integration i det befintliga bostadsbeståndet. (Göteborg stad 2009 Del 1: 62) Det nuvarande bostadsbeståndet beskrivs vara blandat med en större andel mindre bostäder och en stor andel småhus relativt sett. Redogörelsen återger en god blandning av ägandeformer och bostadstyper sett till kommunen i stort men pekar på att detta är mer ensidigt sett till enskilda områden. Översiktsplanen kopplar denna ensidighet till social segregation och återger ökad integration genom en komplettering av boendeformerna som en målsättning. (Göteborg stad 2009 Del 1: 62)

I översiktsplanens avsnittet för strategiska frågor under rubriken "Fler bostäder" listas ett antal målsättningar för bostadsförsörjningen under rubriken "Mål och strategier". Under denna rubrik redovisas följande punkter:

*"De som bor och vill bo i Göteborg ska erbjudas goda bostäder och en trygg och stimulerande miljö i en hållbar stadsstruktur genom att:*

- *Verka för att ett tillräckligt antal bostäder av varierande slag kan byggas.*
- *Bygga ut bostäder genom komplettering centralt och i den s.k. mellanstaden samt i strategiska knutpunkter för att uppnå en hållbar stadsstruktur.*
- *Planera för större blandning av hustyper, upplåtelseformer och prisbilder för att nå ökad valfrihet i boendet och mindre segregation.*
- *Samordna bostadsutbyggnad med utbyggnad av kollektivtrafik, arbetsplatser och lokaler för skola, vård och omsorg.*
- *Planera för goda och trygga boendemiljöer med parker, grönområden, kultur och service.*
- *Verka för att bostäder och boendemiljöer är miljöanpassade och uppfyller kraven på god fysisk tillgänglighet."*

*(Göteborg stad 2009 Del 1: 64)*

Mer ingående beskrivningar av med dessa målsättningar med exempel på vad de syftar på förekommer även i riktlinjerna. I uppsatsens jämförelse mellan innehållet i Göteborg kommuns

riktlinjer för bostadsförsörjning kommer denna uppsats innehållsanalys att utgå ifrån de målsättningar som anges i riktlinjerna. Uppsatsen kommer göra en tolkning av målsättningarna utifrån beskrivningar som står att finna i riktlinjerna för bostadsförsörjning.

***”Verka för att ett tillräckligt antal bostäder av varierande slag kan byggas.”***

Den statistiska redogörelsen i riktlinjerna ger en bild av det nutida och framtida behovet av bostäder i Göteborg. Riktlinjerna beskriver en målsättning för nyproduktionen av bostäder om 2500 bostäder per år (Göteborg stad 2009 Del 1: 64). Denna siffra är dock svår att utvärdera utifrån en analys av enskilda detaljplaner och kommer inte att vägas in i analysen.

Beskrivning tillhörande målsättningen pekar på att efterfrågan på olika boendeformer ska tillgodoses (Göteborg stad 2009 Del 1: 64). Riktlinjernas statistiska redogörelse anger en brist på bostäder anpassade för studenter och unga samt tillgängliga lägenheter för äldre (Göteborg stad 2009 Del 1 :62). Således kommer analysen utgå ifrån att det framförallt är dessa gruppers behov målsättningen syftar på när man beskriver att efterfrågan på olika boendeformer ska tillgodoses. Riktlinjerna anger även en brist på små hyresrätter (Göteborg stad 2009 Del 1: 62). Analysen kommer att bedöma huruvida detaljplanerna reglerar eller resonerar kring att tillgodose de behov av olika boendeformer som anges i riktlinjerna.

***”Bygga ut bostäder genom komplettering centralt och i den s.k. mellanstaden samt i strategiska knutpunkter för att uppnå en hållbar stadsstruktur.”***

Begreppen ”centrala Göteborg” och ”Mellanstaden” är en geografisk områdesindelning som används genomgående i Översiktsplanen. Indelningen redovisas i Översiktsplanen under rubriken ”Områdesvisa inriktningar” och motiveras utifrån de olika områdenas skiftande förutsättningar (Göteborg stad 2009 Del 1: 39). Översiktsplanen konkretiserar även begreppet ”strategiska knutpunkter” till att innebära områdena City, Backaplan, Frölunda Station, Gamlestaden och Angereds centrum. (Göteborg stad 2009 Del 1: 108)

Analysen kommer att titta på om planlagda bostäder ligger inom de områden som klassificeras som ”centrala Göteborg” eller ”innerstaden” och ”mellanstaden” i översiktsplanens områdesvisa inriktningar samt beakta deras närhet till strategiska knutpunkter.

Begreppet ”komplettering” tolkas till att innebära uppförande av bostäder i närhet till andra strukturer och bebyggelse, således tolkas exploatering av tidigare outnyttjad mark utan anslutning till befintlig bebyggelse inte som en form av komplettering. Analysen kommer att granska om de planlagda bostäderna ligger i anslutning till annan bebyggelse och strukturer.

***”Planera för större blandning av hustyper, upplåtelseformer och prisbilder för att nå ökad valfrihet i boendet och mindre segregation.”***

Riktlinjerna för bostadsförsörjning beskriver behovet av en större blandning av hustyper, upplåtelseformer och prisbilder vid planerandet av nya bostäder. Analysen kommer att titta på om planbeskrivningarna innehåller reglering och resonemang kring dessa aspekter.

Riktlinjerna beskriver även behovet av att bryta ensidiga bostadsområden genom att variera hustyperna, särskilt i Göteborgs ytterområden. (Göteborg stad 2009 Del 1: 62) I riktlinjerna framgår det att blandade bostadstyper exempelvis innebär en variation av småhus och flerbostadshus samt ägandeformer (Göteborg stad 2009 Del 1: 65). Eftersom analysen endast omfattar enskilda detaljplaner och inte sätter dessa i ett större sammanhang kommer analysen endast att bedöma huruvida en sådan variation finns beskriven i de enskilda detaljplanernas innehåll.

***”Samordna bostadsutbyggnad med utbyggnad av kollektivtrafik, arbetsplatser och lokaler för skola, vård och omsorg.”***

Riktlinjerna pekar på behovet av en helhetssyn vid planering som tar i åtanke många aspekter och sätter saker i ett större sammanhang (Göteborg stad 2009 Del 1: s. 64). I både målsättningen och i text konkretiseras dessa aspekter till att exempelvis innebära överväganden kring behovet av kollektivtrafik, arbetsplatser, service, skola, vård och omsorg. Riktlinjerna pekar särskilt på behovet av detta vid utbyggnad av områden i de s.k. utredningsområdena utanför Göteborg stad där bostäder skall samplaneras med satsningar på infrastruktur och kollektivtrafik. (Göteborg stad 2009 Del 1: s. 65)

Eftersom samordnad utbyggnad är någon som oftast sker över gränserna för en enskild detaljplan kommer analysen i första hand titta på om detaljplanerna sätter sin föreslagna mark- och vattenanvändning i ett större sammanhang genom att resonera eller reglera kring utvecklandet av omkringliggande funktioner och strukturer.

***”Planera för goda och trygga boendemiljöer med parker, grönområden, kultur och service.”***

Riktlinjerna pekar på behovet av att säkerställa goda och trygga boendemiljöer (Göteborg stad 2009 Del 1: 62). vvsaknanden av en konkretisering av vad som räknas in i en ”god” och ”trygg” boendemiljö gör att målsättningen är svår att tolka. Analysen gör ett antagande om att trygga boendemiljöer innefattar beaktande av trygghetsaspekter vid planering av bostäder.

Analysen kommer att granska om detaljplanerna reglerar eller resonerar kring de aspekter som listas i målsättningen - parker, grönområden, kultur och service (Göteborg stad 2009 Del 1: 62). Vidare kommer analysen att granska om trygghetsaspekter omnämns eller regleras i detaljplanerna.

***”Verka för att bostäder och boendemiljöer är miljöanpassade och uppfyller kraven på god fysisk tillgänglighet.”***

Riktlinjerna pekar på behovet av att miljöanpassa bostäder och boendemiljöer. I efterföljande stycke utvecklas denna miljöanpassning till att innebära energieffektivisering, resurssnåla lösningar, användande av miljöanpassade byggmaterial och återanvändning av använt byggmaterial. (Göteborg 2009 Del 1: 65) Alla detaljplaner måste förhålla sig till vissa lagstiftade krav kring miljöaspekter, bland annat ska det vid upprättande av detaljplan enligt Plan- och bygglagen 5 kap. 18 § och Miljöbalken 6 kap. 11 § genomföras en s.k. behovsbedömning för att avgöra om vidare utredning kring miljökonsekvenser ska göras. Eftersom dessa formella krav ställs mot samtliga detaljplaner kommer uppsatsens analys inte att beakta om eller hur de har följts i planhandlingarna eller hur de motsvarar målsättningarna i riktlinjerna för bostadsförsörjning.

Kraven på god fysisk tillgänglighet beskrivs innefatta ett beaktande av att olika grupper har tillgång till såväl offentliga miljöer som bostadsutbud (Göteborg 2009 Del 1: 65). Riktlinjerna hänvisar även till Göteborg kommuns handikappsplan och tillgänglighetspolicy, som i sin tur beskriver målsättningar om tillgänglighet till offentliga platser, utemiljöer samt lokaler avsedda för allmänheten. (Göteborg 2009 Del 1: 63)

Analysen kommer att titta på om detaljplanerna resonerar eller reglerar utifrån miljö- eller tillgänglighetsaspekter, detta gäller både de planlagda bostäderna och boendemiljöer i anslutning till dem.

## **Innehållsanalys av detaljplaner och jämförelse mot riktlinjer för bostadsförsörjning**

*Nedan följer en utvärdering av hur innehållet av de fem undersökta detaljplanerna förhåller sig till de sex målsättningarna som listats och tolkats ovan. Detaljplanernas innehåll beskrivs både enskilt och sammanfattat.*

Jämförelsen mot riktlinjerna för bostadsförsörjning kommer granska detaljplanerna utifrån förekomsten av två företeelser:

- Resonemang om aspekter som nämns i målsättningen eller tolkningen av målsättningen.
- Regleringar av aspekter som nämns i målsättningen tolkningen av målsättningen.

Jämförelsen finns beskriven i tabellform med tillhörande källor som ”Bilaga 1”.

### ***”Verka för att ett tillräckligt antal bostäder av varierande slag kan byggas.***

Detaljplaner för Krokslätt, Olivedal och Askim reglerar inte boendeformerna, planerna innehåller formuleringar som hänvisar till detaljplanens flexibilitet eller intentioner gällande aspekter såsom upplåtelseform men innehåller inga bestämmelser kring detta. Detaljplanen för Olivedal problematiserar kring att upplåtelseform inte kan regleras genom detaljplanering. Detaljplanen för bostäder vid Egnahemsvägen är planlagd på kommunal mark och innehåller ett markanvisningsavtal som reglerar de föreslagna bostäderna till att omfatta hyresrätter och lägenheter för personer med behov av särskilt stöd och service (LSS-lägenheter). Detaljplanen för Bostäder vid Volrat Thamsgatan är planlagd på kommunal mark som är upplåten med tomträtt till Stiftelsen Göteborgs Studentbostäder och är reglerad till att omfatta studentlägenheter.

Eftersom riktlinjerna anger ett behov av hyresrätter, LSS-lägenheter samt lägenheter för studenter betraktas detaljplanerna för Egnahemsvägen och Volrat Thamsgatan sett till deras bestämmelser uppfylla målsättningen om att verka för ett tillräckligt antal bostäder av ett varierande slag. På grund av bristen på regleringar och resonemang om boendeformer anses detaljplanerna för Krokslätt och Askim inte uppfylla målsättningarna. Detaljplanen för Olivedal reglerar inte boendeform utifrån det behov som anges i riktlinjerna men innehåller ett resonemang om att de bostäder som detaljplanens föreslagna påbyggnad innefattar avses upplåtas med hyresrätt i enighet med riktlinjernas behovsbild. Detta utifrån att befintliga bostäder i de planlagda fastigheterna är upplåtna som hyresrätter.

### ***”Bygga ut bostäder genom komplettering centralt och i den s.k. mellanstaden samt i strategiska knutpunkter för att uppnå en hållbar stadsstruktur.”***

Samtliga detaljplaner förutom detaljplanen för bostäder vid Askim ligger inom det som i översiktsplanen kategoriseras som ”Centrala Göteborg” eller ”Mellanstaden”. Dessa detaljplaners innehåll kan även beskrivas vara en form av komplettering. Detaljplanen för bostäder vid Krokslätt och Egnahemsvägen föreslår bostäder i anslutning till en befintligt flerbostadsområde, detaljplanen för bostäder vid Volrat Thamsgatan föreslår en komplettering av ett kvarter med befintliga studentbostäder och detaljplanen för Olivedal innefattar en påbyggnad av redan befintliga flerbostadshus. Dessa detaljplaner bedöms således uppfylla målsättningen i sin helhet.

Detaljplanen för Askim föreslår villabebyggelse i ett område som redan är exploaterat i detta syfte och kan därmed även anses innebära en komplettering av det befintliga bostadsbeståndet. Detaljplanens planområde ligger dock långt utanför de områden som i översiktsplanen kategoriseras som ”Centrala Göteborg” och ”Mellanstaden”. Planområdet ligger inte heller i nära anslutning till någon strategisk knutpunkt och kan således inte anses uppfylla målsättningen.

### ***”Planera för större blandning av hustyper, upplåtelseformer och prisbilder för att nå ökad valfrihet i boendet och mindre segregation.”***

Som tidigare nämnts innehåller detaljplanerna för Krokslätt, Olivedal och Askim ingen reglering av vare sig upplåtelseformer eller prisbilder. Detaljplanen för bostäder på Volrat Thamsgatan föreslår endast studentbostäder vilket kan anses bidra till en större blandning sett ur ett övergripande perspektiv sett till riktlinjernas behovsbeskrivning men antas samtidigt innebära en ensidighet i upplåtelseformer och prisbilder i strid mot målsättningen om en större blandning av dessa aspekter vid planering av bostäder. Detaljplanen för bostäder vid Egnahemsvägen reglerar upplåtelseformen för de föreslagna bostäderna till hyresrätter med inslag av LSS-bostäder genom ett markanvisningsavtal och är således den enda av de fem undersökta detaljplanerna som föreslår mer än en bostadstyp inom det egna planområdet.

Samtliga detaljplaner föreslår en hustyp som i planhandlingarna beskrivs vara dominerande i deras respektive område. Detaljplanerna för Krokslätt, Egnahemsvägen och Volrat Thamsgatan föreslår flerbostadshus i befintliga flerbostadshusområden. Detaljplanen för Olivedal föreslår en utbyggnad av befintliga flerbostadshus i ett flerbostadshusområde och detaljplanen för Askim innebär ytterligare villabebyggelse i ett område som redan är exploaterat i detta syfte. Således anses samtliga detaljplaner strida mot målsättningen om en blandning av hustyper sett till deras omgivning.

Sammantaget bedöms detaljplanerna för Krokslätt, Olivedal, Askim och Volrat Thamsgatan inte uppfylla målsättningen om att verka för en större blandning av hustyper, upplåtelseformer och prisbilder. Genom att detaljplanen för Egnahemsvägen reglerar för en större blandning i planområdet bedöms detaljplanen uppfylla målsättningens kriterier, även om planen inte anses reglera för en större blandning sett till närområdet.

Det bör även påpekas att ingen av de fem undersökta detaljplanerna resonerar kring den problematik om segregation eller valfrihet i boende som riktlinjerna för bostadsförsörjning behandlar.

***”Samordna bostadsutbyggnad med utbyggnad av kollektivtrafik, arbetsplatser och lokaler för skola, vård och omsorg.”***

Samtliga detaljplaner innehåller någon form av resonemang kring planens funktion i ett större sammanhang sett till exempelvis kollektivtrafik och service. Endast två av planerna reglerar dock sådan samordning i själva planen.

Detaljplanen för Krokslätt och Egnahemsvägen innehåller bestämmelser som möjliggör utbyggnad av service i bottenplan, vilket tolkas som en form av samordnad utbyggnad. Detaljplanen för Krokslätt utpekar även ett ut ett framtida behov av att möjliggöra för fler förskoleplatser i området.

Genom att de reglerar utifrån de aspekter som nämns i målsättningen bedöms detaljplanerna för Krokslätt och Egnahemsvägen uppfylla målsättningens kriterier. Detaljplanerna för Olivedal, Askim och Volrat Thamsgatan innehåller endast resonemang kring målsättningens kriterier.

***”Planera för goda och trygga boendemiljöer med parker, grönområden, kultur och service.”***

Resonemang kring trygghetsaspekter, grönområden och tillgång till service och kultur förekommer i samtliga detaljplaner. Planerna skiljer sig dock sett till resonemangens omfattning och huruvida de innehåller regleringar med hänsyn till de aspekter som listas i målsättningen.

Detaljplanerna för Krokslätt och Egnahemsvägen innefattar planbestämmelser som syftar till syftar till att öka tryggheten för de som vistas i området form av exempelvis fasader med

fönster och skyltfönster och bestämmelser om placering av entréer. Dessa detaljplaner anses således uppfylla målsättningen om att planera för trygga boendemiljöer. Samma två detaljplaner möjliggör även ny service i anslutning till bostäderna i enighet med målsättningen.

Detaljplanen för bostäder vid Olivedal innehåller ett resonemang om att planen kan innebära mer rörelse i området och således bidra till ökad trygghet. Detaljplanen för Volrat Thamsgatan beskriver kortfattat att tryggheten i området inte anses påverkas av detaljplanens innehåll. Detaljplanen för bostäder vid Askim nämner överhuvudtaget inte trygghetsaspekter i sin planbeskrivning.

Ingen av de studerade detaljplanerna föreslår några nya parker eller grönområden. Samtliga innehåller dock resonemang om tillgången till befintliga grönytor. Detaljplanen för Egnahemsvägen innebär en exploatering av ett befintligt grönområde, planbeskrivningen beskriver dock förekomsten av andra grönområden i nära anslutning till området och hänvisar till att en ekologisk bedömning av utemiljöerna genomförts och bedömt att exploateringen inte har någon väsentlig påverkan.

Sammantaget behandlar samtliga detaljplaner de aspekter som listas i målsättningen, men endast detaljplanerna för Krokslätt och Egnahemsvägen uppfyller målsättningens kriterier genom att även reglera de aspekter som målsättningen omfattar.

***”Verka för att bostäder och boendemiljöer är miljöanpassade och uppfyller kraven på god fysisk tillgänglighet.”***

En röd tråd i detaljplanerna är förespråkandet av miljövänliga materialval för utvändiga ytor, vilket listas i riktlinjerna för bostadsförsörjning som en aspekt att beakta med hänsyn till miljöanpassning av bostäder. Beskrivningar om vikten av miljövänliga materialval för utvändiga ytor förekommer i planbeskrivningarna för Krokslätt, Askim och Egnahemsvägens detaljplaner samt i genomförandebeskrivningen tillhörande detaljplan för Olivedal, dock snarare som resonemang än regleringar då planerna anger att denna aspekt bör beaktas vid materialval snarare än att kräva detta genom reglering. Detaljplanen för Egnahemsvägen resonerar även kring miljöanpassning med hänsyn till en ekologisk bedömning av utemiljöerna som genomförts i samband med detaljplanens framtagande. Detaljplanen för Volrat Thamsgatan innehåller inga resonemang eller lösningar kring de miljöaspekter som omnämns i riktlinjerna för bostadsförsörjning.

Detaljplanerna för Krokslätt och Volrat Thamsgatan innehåller resonemang kring tillgängligheten i planområdet men inga regleringar. Detaljplanen för Olivedal reglerar för ett tillgängliggörande av redan befintliga lägenheter genom upprättandet av hiss i befintliga flerbostadshus. Detaljplanen för Egnahemsvägen reglerar både bostäder och boendemiljö med hänsyn till tillgänglighetsaspekter medan detaljplan för Askim varken innehåller resonemang eller regleringen som hänvisar till tillgänglighet.

Sammantaget bedöms detaljplanerna för Olivedal och Egnahemsvägen uppfylla målsättningen genom reglerandet av tillgänglighetsaspekter och resonemang kring miljöanpassning av de föreslagna bostäderna. Detaljplanen för Krokslätt innehåller resonemang kring både miljöanpassning och tillgänglighet medan detaljplanerna för Askim och Volrat Thamsgatan bara resonerar kring den ena men inte den andra och således inte anses uppfylla målsättningen.

## Sammanfattning av analys

Detaljplanerna brister generellt i att planlägga utifrån målsättningar som är kopplade till upplåtelseform, prisbilder, bostadstyp och hustyp. Vid en jämförelse med de två målsättningar som berör dessa aspekter innehåller många av detaljplanerna varken regleringar eller resonemang som anses vara förenliga med målsättningarna. Detta gäller framförallt målsättningen om att planera för en större blandning av hustyper, upplåtelseformer och prisbilder. Detaljplanen för bostäder på Egnahemsvägen reglerar dessa aspekter utifrån ett markanvisningsavtal och särskiljer sig därmed från övriga detaljplaner genom att uppfylla både målsättningen om ett tillräckligt antal bostäder av ett varierande slag och målsättningen om en större blandning av hustyper, upplåtelseformer och prisbilder.

Riktlinjernas direktiv för lokaliseringen av nya bostäder sett ur ett kommunalt perspektiv beaktas i allmänhet av detaljplanerna. Fyra av de fem studerade detaljplanerna följer riktlinjernas direktiv gällande bostädernas lokalisering inom kommunen. Detaljplanerna innehåller ofta resonemang kring deras innehåll i relation till omgivningen med hänsyn till aspekter såsom tillgång på service och kollektivtrafik men reglerar sällan dessa aspekter. Detsamma gäller även beaktandet av trygghetsaspekter som ofta förekommer i form av resonemang men sällan regleras. Även här är detaljplanen för Egnahemsvägen generellt sett mer reglerande än de övriga planerna och innefattar bestämmelser som syftar till att säkerställa exempelvis trygghetsaspekter och service. Detaljplanen för bostäder Krokslätt är ett exempel för att detta kan regleras även utan markanvisningsavtal.

Gällande miljö- och tillgänglighetsaspekter missar två av de undersökta detaljplanerna helt att behandla den ena eller den andra aspekten. Regleringar som syftar till att säkerställa tillgänglighet förekommer i två av detaljplanerna, men ingen av detaljplanerna innehåller några regleringar som explicit syftar till att miljöanpassa bostäderna eller boendemiljöerna i enighet med riktlinjernas målsättning. Detaljplanerna resonerar kring användandet av miljövänliga materialval men behandlar inte energieffektivisering, resurssnåla lösningar eller något annat exempel som betonas i riktlinjerna för bostadsförsörjning.

De detaljplaner som sammanfattat bedöms vara mest förenliga med riktlinjerna för bostadsförsörjning är detaljplanerna för Krokslätt och Egnahemsvägen då de innefattar flest regleringar utifrån riktlinjernas målsättning och därmed anses bidra till att säkerställa att innehållet i riktlinjerna för bostadsförsörjning förverkligas. Detaljplanen för Askim bedöms vara minst förenlig med riktlinjerna genom att sakna både resonemang och regleringar kring merparten av målsättningarna. Analysens resultat ska dock inte ses som ett betyg på hur väl kommunens arbete med riktlinjerna för bostadsförsörjning fungerar. Eftersom riktlinjerna för bostadsförsörjning endast är avsedda att utgöra underlag vid planering av bostadsbestånd är det en bedömningsfråga i vilken utsträckning och på vilket sätt de ska beaktas.

Det går att ifrågasätta om enbart resonemang kring aspekter som listas i riktlinjerna kan anses vara ett led i att uppfylla deras målsättningar. I många fall innehåller de studerade detaljplanerna resonemang kring aspekter som behandlas i målsättningarna utan att föreslå konkreta regleringar i form av planbestämmelser. Eftersom uppsatsens analys inte undersöker genomförandet av detaljplanerna går det inte att säkerställa i vilken mån dessa resonemang i slutändan beaktats. Klart är dock att det endast är genom reglering utifrån planbestämmelser som kommunen kan säkerställa att innehållet i detaljplanen är juridiskt bindande och därmed efterföljs vid planens genomförande. Om man bedömer de studerade detaljplanerna krasst utifrån i vilken utsträckning målsättningarna som listats i riktlinjerna för bostadsförsörjning faktiskt regleras blir slutsatsen att majoriteten av de studerade detaljplanerna brister i denna bemärkelse.

Vid analysens tolkning av målsättningarna i riktlinjerna för bostadsförsörjning och jämförelse av dessa mot detaljplanernas innehåll framgår det i många fall att målsättningarna syftar till lösningar eller övervägande på en annan skala än detaljplanering möjliggör regleringar för. Medan det är tydligt hur målsättningar om exempelvis materialval eller fysisk tillgänglighet kan förverkligas genom detaljplanering är frågor såsom samordnande av olika funktioner och utbyggnader något som oftast måste planeras för på en annan skala.

Variationer mellan de olika detaljplanerna i omfattning och innehåll kan påverka i vilken utsträckning de tar hänsyn till riktlinjerna för bostadsförsörjning. Detaljplanen för Egnahemsvägen innebär exempelvis en betydligt större exploatering än detaljplanen för Askim, och det är således naturligt att den förra är mer detaljerad, reglerande och omfattande än den senare. Samtidigt tolkas riktlinjerna för bostadsförsörjning vara avsedda att utgöra ett underlag för samtlig bostadsbebyggelse i kommunen, det går därmed att argumentera för att samtliga detaljplaner med bostadsändamål borde beakta om än inte reglera utifrån riktlinjerna oavsett deras omfattning. Att de två detaljplaner som innehåller den minst omfattande tillskottet av bostäder - detaljplanerna för Askim och Volrat Thamskatan - även är de två som anses minst förenliga med riktlinjerna för bostadsförsörjning är dock ett sammanträffande som är svårt att bortse ifrån.

En fråga som bör ställas är i vilken utsträckning de detaljplaner som reglerar eller resonerar om aspekter som omnämns i målsättningarna har gjort ett medvetet förhållit sig till riktlinjerna för bostadsförsörjning vid deras framtagande. Eftersom de studerade riktlinjerna för bostadsförsörjning ingår i den kommunala översiktsplanen kan kanske planbeskrivningarnas hänvisande till översiktsplanen ge vissa indikationer om detta. Samtliga detaljplaner utom Askim beskrivs i sin helhet vara förenliga med översiktsplanen. Resultatet av den här uppsatsens undersökning blir givetvis ett vittnesmål som talar till motsatsen.

## 11. DISKUSSION & TEORETISK ÅTERKOPPLING

*Detta avsnitt avser att diskutera kring och redovisa några förklaringar kring undersökningens resultat utifrån de teoribildningar som redovisats under rubriken "Teoretiska utgångspunkter & Begreppsdefinitioner".*

Att detaljplanerna generellt brister i att reglera de aspekter som riktlinjerna för bostadsförsörjning belyser kan tyda på ett glapp mellan formulerandet och genomförandet av riktlinjerna för bostadsförsörjning. En förklaring för glappet mellan policy och genomförande som anges i teoribildningar kring implementering är att policy formuleras och genomförs utifrån olika premisser (Crosby 1996: 1404) I det undersökta fallet kan en del i förklaringen kring detta glapp vara att översiktsplanen som inhyser riktlinjerna för bostadsförsörjning utöver att vara ett styrdokument för planering även är ett politiskt dokument som ska formulera visioner för den övergripande utvecklingen i kommunen (Mattson & Hagander 2001: 36). Således går det att anta att de riktlinjer för bostadsförsörjning som listas i översiktsplanen delvis är formulerade utifrån en politisk kontext. När riktlinjerna sedan ska implementeras i detaljplanering kan det visa sig att genomförandet av vissa målsättningarna begränsas av planeringens verklighetsramar som exempelvis sker när en aspekt som upplåtelseform inte kan regleras genom detaljplanering.

Att detaljplanerna särskilt misslyckas med att reglera aspekter såsom upplåtelseform, bostadstyp, prisbild och lägenhetsstorlekar trots målsättningar om detta i riktlinjerna kan förklaras som ett tillkortakommande i planeringssystemet då detaljplaneringsinstrumentet inte tillåter reglering av många av dessa aspekter. Eftersom kommunen idag i de flesta fallen saknar förmågan att säkerställa ett önskat bostadsbestånd genom att själv - genom statliga subventioner - finansiera och genomföra planeringen blir förmågan att kunna styra bostadsbyggandet genom planering ännu viktigare. Således kan ytterligare medel för att reglera aspekter såsom upplåtelseformer och prisbilder behövas.

Ett viktigt verktyg i sammanhanget verkar vara markanvisningar. I den undersökta detaljplanen som innefattar ett markanvisningsavtal är innehållet betydligt mera förenligt med riktlinjernas målsättningar än i övriga detaljplaner. Aspekter såsom upplåtelseform och tillgängliggörande av bostäder som annars inte kan regleras i detaljplan blir här en del av detaljplanens bestämmelser. Detta bekräftar det som tidigare konstaterats i det material som återgetts i forskningsöversikten från bland annat Boverket och Stadskontoret angående vikten av kommunal markfördelning som ett verktyg för att styra bostadsförsörjningen. Markanvisning är dock ett verktyg som endast kan nyttjas då kommunen äger den planlagda marken vilket inte alltid är fallet. I fyra av de fem studerade detaljplanerna ägs de berörda fastigheterna av privata markägare. Det är dock oklart huruvida denna fördelning mellan privat och kommunal mark är representativ för markfördelningen i kommunen i stort. En rapport från Boverket från 2005 gör en uppskattning om att 70% av alla nya bostadsbestånd i Göteborg upprättas på kommunal mark genom försäljning eller tomträtt. (Boverket 2005: 50). Om så är fallet blir frågan snarare i vilken utsträckning dessa planer innehåller markanvisning och i vilken utsträckning dessa markanvisningars reglerar för för att lösa den problembild som riktlinjerna för bostadsförsörjning utmålar. En vidare kartläggning av hur markanvisning i Göteborg sker skulle kunna vara ett led i att utvärdera hur arbetet med bostadsförsörjning sker.

O'Toole och Montjoys modell för implementering utifrån olika typer av mandat kan appliceras på kommunernas arbete med bostadsförsörjningen om man utgår ifrån att mandatet i fråga är det lagstiftande kravet om att upprätta riktlinjer för bostadsförsörjning. I en historisk kontext kan man konstatera att bostadsförsörjningen tidigare byggts på en statlig finansiering där ett mandat med krav på att säkerställa ett tillräckligt antal bostäder av god kvalitet kompletterats med resurser i form av statliga subventioner och bidrag. Kravet på kommunerna att tillgodose bostadsförsörjningen kvarstår i och med lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar återinförande, men finansieringen för genomförandet som tidigare funnits förblir i stort sett avvecklad. Således kan man enligt O'Toole och Montjoys modell tolka kommunernas nuvarande situation som en där mandatet förändrats från att tidigare ställt tydliga krav och tilldelat stora resurser till ett som idag ställer liknande krav men brister i sitt tilldelande av nödvändiga resurser för att förverkliga mandatet. Enligt O'Toole & Montjoy blir

mandat som utsätts för dessa omständigheter föremål för både tolkningar och begränsningar med stor sannolikhet för ett ofullständig och/eller motvilligt genomförande, vilket skulle kunna förklara varför regleringar utifrån riktlinjerna för bostadsförsörjning till stor del uteblir - om man väljer att betrakta Göteborgs riktlinjer för bostadsförsörjning som kommunens förlängning av det statligt styrda mandatet.

Även Crosby pekar på vikten av resurser i implementerandet av policy då kopplingen mellan avsikt och utfall ofta blir mindre tydlig vid en situation där den aktör som formulerar policy saknar resurser och auktoritet för att genomföra den såsom många teorier tolkar kommunernas roll i dagens planeringssystem. (Crosby 1995: 1404-1405). Likaså kan en tillämpning av Smiths resonemang om spänningar vid implementering av policy vittna om en konflikt inom en komponent när den implementerande organisationen i form av kommunen tilldelas krav som den saknar resurser för att förverkliga (Smith 1973: 205). Denna uppsats undersökning kan i sig ses om ett exempel på den typ av utvärdering som Smith beskriver där den faktiska verksamheten - detaljplaneringen - jämförs med den "idealiserade policy" som formulerats - riktlinjer för bostadsförsörjning.

Vid implementering av de målsättningar som anges i riktlinjer för bostadsförsörjning är det tänkbart att intressen som inte spelat in vid formulerandet av målsättningarna kan ta plats. Eftersom planering i stort är en politisk verksamhet måste den beakta många olika aspekter vid beslutsfattande i linje med vad Crosby beskriver om policy och genomförande i en generell bemärkelse (Crosby 1996: 1404). Det är dock tänkbart att en del intressen, prioriteringar och målsättningar enbart förekommer som formulerandet av policy inte återspeglas vid detaljplanering, och vice versa. Särintressen som uppstår vid framtagandet av en specifik detaljplan och påverkar detaljplanens utfall men inte har uppmärksamats på en den mer övergripande nivån som riktlinjerna för bostadsförsörjning behandlar skulle kunna vara exempel på en sådan situation.

Vid implementering i detaljplaner i den nutida planeringskontexten tillkommer ofta ytterligare en part i form av exploatören. Även om planering enligt lag är en kommunal angelägenhet är det idag en vedertagen sanning att exploatörer i egenskap av att ofta vara initiativtagare till exploatering samt besitta medlen för att genomföra planeringen även påverkar dess innehåll (Blücher 2006: 162) Ur ett implementeringsteoretiskt perspektiv kan man konstatera att denna part inte har varit med vid formulerandet av riktlinjerna och således inte kan ha en annan bild av förutsättningarna än de som legat till grund vid framtagandet av riktlinjerna och därtill inte känner några krav på att förhålla sig till deras innehåll (Crosby 1996: 1404).

## 12. SLUTSATS

Slutsatsen av uppsatsens undersökning är att de målsättningar som anges i riktlinjerna för bostadsförsörjning beaktas i en begränsad utsträckning vid detaljplanering av bostadsområden. Bristen på regleringar kring de aspekter som riktlinjernas målsättningar listar gör att kopplingen mellan riktlinjerna och genomförandet i nästa steg blir oklar, samtidigt som vissa av de målsättningar som listas är svåra att tillgodose genom reglering i detaljplan. Undersökningen ger även vissa indikationer på ett samband mellan omfattningen av detaljplanernas föreslagna innehåll och hur väl de samstämmer med målsättningarna i riktlinjerna för bostadsförsörjning.

Att detaljplanerna brister särskilt när det gäller aspekter såsom upplåtelseform, bostadstyp och prisbilder kan förklaras av bristen på möjligheter att reglera dessa aspekter via detaljplanering. Undersökningen tyder på att användandet av markanvisning ger större möjligheter att reglera dessa aspekter och pekar därmed ett samband mellan användandet av markanvisning och förenlighet med riktlinjerna för bostadsförsörjning vid detaljplanering.

Några förklaringar till detaljplanernas begränsade beaktning av målsättningarna i riktlinjerna för bostadsförsörjning kan vara att riktlinjernas innehåll formuleras utifrån en politisk kontext som inte är förankrad i planerings verklighet, att kommunerna saknar resurser eller vilja för att genomföra det innehåll som riktlinjerna föreslår eller att särintressen i form av exempelvis en exploatör tar över vid övergången från ett styrdokument såsom riktlinjer för bostadsförsörjning till reglering genom detaljplanering.

## KÄLLFÖRTECKNING

Andersson, Åke E., och Bo Bengtsson. *Bostadsmarknaden på 2000-talet*. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle) i samarbete med Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO) och Institutet för framtidsstudier, 1997.

Bergström, Göran, och Kristina Boréus. *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur, 2012.

Boverket 2014a. *Planbeskrivning*. <http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Detaljplanering/Handlingar/Planbeskrivning/> (Hämtad 2014-05-24)

Boverket 2014b. *Detaljplanens Genomförande*. <http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Detaljplanering/Detaljplanens-genomforande/> (Hämtad 2014-05-24)

Boverket. *Bostadsmarknaden 2013–2014 - med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*. Karlskrona: Boverket, 2013.

Boverket. *Bostadspolitiken - Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*. Karlskrona: Boverket, 2007. ISBN: 978-91-85751-44-0

Boverket. *Boendeplanering: en strategisk fråga för kommunen*. Karlskrona: Boverket, 2006.

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

Blücher, Gösta, Graninger, Göran. *Planering med nya förutsättningar: ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping: Linköping University Electronic Press, 2006. <http://nbnresolving.de/urn:nbn:se:liu:diva60077>.

Cars, Göran. Lind, Hans och Kalbro, Thomas. *Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur*. Stockholm: SNS Förlag, 2013.

Christoferson, Inger. *Swedish planning: in times of diversity*. Plan, 0032-0560. Gävle: Föreningen för samhällsplanering, 2001.

Crosby, Benjamin L. "Policy Implementation: The Organizational Challenge." *World Development* 24, no. 9 (September 1996): 1403–15. doi:10.1016/0305-750X(96)00050-2.

Denscombe, Martyn. *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur, 2009.

Göteborg 2014a. *Rätt Boende*. <http://www.boendeportalen.goteborg.se/prod/fastighetskontoret/boendeportal/dalis2.nsf/vyPublicerade/3E4453D0205ABEF4C1257B2F00380F7F?OpenDocument#%5B%3Ch2%3E13.%20Samlat%20styrdokument%20för> (Hämtad 2014-05-24)

Göteborg 2014b. *Plan- & byggprojekt i Göteborg - Krokslätt – bostäder och verksamheter söder om Milpålegatan* [http://goteborg.se/wps/portal/invanare/bygga-o-bo/kommunens-planarbete/plan--och-byggprojekt!/ut/p/b1/04\\_Sj9Q1NDU2MzM3tjQ30I\\_Qj8pLLMtMTyzJzM9LzAHxo8ziAwy9Ai2cDB0N\\_N0t3Qw8Q7wD3Py8ffwNvE30c6McFQGJtuah/?projektid=BN0302%2F12](http://goteborg.se/wps/portal/invanare/bygga-o-bo/kommunens-planarbete/plan--och-byggprojekt!/ut/p/b1/04_Sj9Q1NDU2MzM3tjQ30I_Qj8pLLMtMTyzJzM9LzAHxo8ziAwy9Ai2cDB0N_N0t3Qw8Q7wD3Py8ffwNvE30c6McFQGJtuah/?projektid=BN0302%2F12) (Hämtad 2014-05-24)

Göteborg stad. *Översiktsplan för Göteborg*. Göteborg: Stadsbyggnadskontoret, 2009.

Göteborg stad. *Genomförandebeskrivning - Detaljplan för bostäder vid Brännemysten inom stadsdelen Askim i Göteborg*. Göteborg: Fastighetskontoret, 2011a. Diarienummer: 4584/10 (FIIa 5105)

Göteborg stad. *Genomförandebeskrivning - Detaljplan för bostäder vid Egnahemsvägen inom stadsdelarna Landala och Guldheden i Göteborg*. Göteborg: Fastighetskontoret, 2010a. Diarienummer: 0224/07 (FIIa 5074)

Göteborg stad. *Genomförandebeskrivning - Detaljplan för Bostäder vid Volrat Thamsgatan inom stadsdelen Johanneberg i Göteborg*. Göteborg: Fastighetskontoret, 2011b. Diarienummer: 2078/11 (FIIa 5134)

Göteborg stad. *Genomförandebeskrivning - Detaljplan för påbyggnad av bostäder i Kv Flaggskippet mfl vid Jungmansgatan inom stadsdelen Olivedal i Göteborg*. Göteborg: Fastighetskontoret, 2010a, Diarienummer: 0988/02 (FIIa 5070)

Göteborg stad. *Planbeskrivning - Detaljplan för Bostäder och verksamheter söder om Milpålegatan inom stadsdelen Krokslätt*. Göteborg: Stadsbyggnadskontoret, 2012. Diarienummer: 0302/12 (FIIa 5183)

Göteborg stad. *Planbeskrivning - Detaljplan för Bostäder vid Brännemysten inom stadsdelen Askim i Göteborg*. Göteborg: Stadsbyggnadskontoret, 2011c. Diarienummer: 0308/06 (FIIa 5105)

Göteborg stad. *Planbeskrivning - Detaljplan för bostäder vid Egnahemsvägen inom stadsdelarna Landala och Guldheden i Göteborg*. Göteborg: Stadsbyggnadskontoret, 2010c. Diarienummer: 0806-05 (FIIa 5074)

Göteborg stad. *Planbeskrivning - Detaljplan för Bostäder vid Volrat Thamsgatan inom stadsdelen Johanneberg i Göteborg*. Göteborg: Stadsbyggnadskontoret, 2011d. Diarienummer: 400/09 (FIIa 5134)

Göteborg stad. *Planbeskrivning - Detaljplan för Påbyggnad av bostäder i kv Flaggspelet m fl vid Jungmansgatan*. Göteborg: Stadsbyggnadskontoret, 2010b. Diarienummer: 0755/07 (FIIa 5070)

Hedin, Karin, Eric Clark, Emma Lundholm, och Gunnar Malmberg. "Neoliberalization of Housing in Sweden: Gentrification, Filtering, and Social Polarization". *Annals of the Association of American Geographers* 102, num 2 (mars 2012): 443–63. doi: 10.1080/00045608.2011.620508.

Hill, Michael, och Peter Hupe. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London, GBR: SAGE Publications Inc. (US), 2002. <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10080997>.

Kalbro, Thomas, Hans Lind, and Stellan Lundström. *En flexibel och effektiv bostadsmarknad - problem och åtgärder*. Fastigheter och byggande, Rapport 4:111, 2009. <http://kth.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:462351>. ISBN: 978-91-85783-12-4

Lindbom, Anders. "Dismantling Swedish Housing Policy." *Governance* 14, no. 4 (Oktober 2001): 503–26. doi:10.1111/0952-1895.00171.

Lindbom, Anders. *Bostadsförsörjning i storstadsregioner: En studie av Amsterdam, Helsingfors, Oslo och Köpenhamn* (2009) Forskningsrapport : Research report / Institutet för bostadsforskning, Uppsala universitet, ISSN 1401-0933; 2009:1.

Lujanen, Martti. *Boende och bostadspolitik i Norden*. Köpenhamn: Nordisk Ministerråd [u.a.], 2001.

Mattsson, Nancy, Carl-Gustaf Hagander, and Svensk byggtjänst. *PBL 2010: en handbok om nya PBL och samhällsbyggande*. Stockholm: Svensk byggtjänst, 2011.

Montjoy, Robert S., and Laurence J. O'Toole. "Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective." *Public Administration Review* 39, no. 5 (September 1979): 465. doi:10.2307/3109921.

Proposition 2000/01:26 - *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, Stockholm: Socialdepartementet, 2000.

Proposition 2012/13:178 - *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*, Stockholm: Socialdepartementet, 2012.

Rienecker, Lotte, Peter Stray Jørgensen, Lis Hedelund, and Harald Nordli. *Att skriva en bra uppsats*. Malmö: Liber, 2008.

Sandstedt, Eva, och Bo Bengtsson. *Systemskifte i bostadspolitik? Boinstitutets årsbok, 1404-1499; 1999*. Stockholm: Boinstitutet, 1999.

SFS 2000:1383. *Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*. Stockholm: Socialdepartementet

Smith, Thomas B. "The Policy Implementation Process." *Policy Sciences* 4, no. 2 (June 1973): 197–209.

Statskontoret. *Hur Fungerar Bostadsförsörjningen?* Stockholm: Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, 2006. Diarie nr: 2005/393-5

Tjärnstig, Amalia. *Kommunernas markanvisningar för bostäder - En studie av markanvisningar i Malmö, Lund och Växjö*. Stockholm, 2012. [http://www.kth.se/polopoly\\_fs/1.339978!/Menu/general/column-content/attachment/Nr%20161.pdf](http://www.kth.se/polopoly_fs/1.339978!/Menu/general/column-content/attachment/Nr%20161.pdf)

Turner, Bengt, och Christine M. E. Whitehead. "Reducing Housing Subsidy: Swedish Housing Policy in an International Context". *Urban Studies* 39, num 2 (02 januari 2002): 201–17. doi:10.1080/00420980120102920.

# BILAGA 1: JÄMFÖRELSE MELLAN MÅLSÄTTNINGAR I GÖTEBORGS RIKTLINJER FÖR BOSTADSFÖRSÖRJNING OCH DETALJPLANER

Färglagda fält anger hur innehållet i detaljplanerna förhåller sig till riktlinjernas målsättningar:

Grönt = Detaljplanen reglerar aspekter som målsättningen berör.

Gult = Detaljplanen resonerar kring de aspekter som målsättningen berör.

Rött = Detaljplanen reglerar inte utifrån aspekter som målsättningen berör. Detaljplanen resonerar bara delvis kring de aspekter som målsättningen berör.

	<b>Krokslätt – bostäder och verksamheter söder om Milpålegatan</b>	<b>Olivedal - påbyggnad av bostäder vid Jungmansgatan</b>	<b>Askim - bostäder vid Brännemysten</b>	<b>Detaljplan för Bostäder vid Volrat Thamsgatan</b>	<b>Detaljplan för Bostäder vid Egnahemsvägen</b>
<b>”Verka för att ett tillräckligt antal bostäder av varierande slag kan byggas”</b>	Reglerar ej bostadsformer efter det angivna behovet. - Anger att detaljplanen är flexibel gällande lägenhetsstorlekar , bostadsformer & upplåtelseform. Reglerar dock ej (Göteborg 2012: 15)  Föreslår lägenheter i flerbostadshus. (Göteborg 2012: 6)	Reglerar ej bostadsformer efter det angivna behovet. - Beskriver en intention om att upplåta bostäder med hyresrätt. Reglerar dock ej upplåtelseform i planen. (Göteborg 2010b: 6)  Föreslår utbyggnad av lägenheter i flerbostadshus. (Göteborg 2010b: 6)	Reglerar ej bostadsformer efter det angivna behovet.  Föreslår ny villabebyggelse. (Göteborg 2011c: 15)	Reglerar för att tillgodose behov av studentbostäder (Göteborg 2011d: 1)	Reglerar för att tillgodose behov av hyresrätter - reglerar dock inte deras storlek. (Göteborg 2010c: 12)  Reglerar för att tillgodose behov av LSS-bostäder. (Göteborg 2010c: 12)
<b>”Bygga ut bostäder genom komplettering centralt och i den s.k. mellanstaden samt i strategiska knutpunkter för att uppnå en stadsstruktur.”</b>	Beläget i mellanstaden.  Central läge - nära tillgång till kollektivtrafik, service, etc. (Göteborg 2012: 1)  Komplettering av redan befintligt flerbostadsområde. (Göteborg 2012: 1)	Beläget i centrala Göteborg. (Göteborg 2010b: 1)  Komplettering av redan befintliga bostadshus. (Göteborg 2010b: 1)	Beläget i den s.k. ytterstaden.  Ej beläget nära strategiska knutpunkter.  Komplettering av redan befintlig villabebyggelse: (Göteborg 2011c: 15)	Beläget i mellanstaden.  Komplettering av redan befintligt flerbostadsområde med studentbostäder. (Göteborg 2011d: 2)	Beläget i mellanstaden.  Planområdet ligger i ett redan befintligt flerbostadsområde (Göteborg 2010c: 9-12)

<p><b>”Planera för större blandning av hustyper, upplåtelseformer, och prisbilder för att nå ökad valfrihet i boendet och mindre segregation.”</b></p>	<p>Reglerar ej för en blandning av hustyper, upplåtelseformer eller prisbilder. - Anger att detaljplanen är flexibel gällande lägenhetsstorlekar , bostadsformer &amp; upplåtelseform. Reglerar dock ej detta (Göteborg 2012: 15)</p> <p>Planområdet omgivet av redan befintliga flerbostadshus. (Göteborg 2012: 1)</p>	<p>Reglerar ej för en blandning av hustyper, upplåtelseformer eller prisbilder. - Beskriver en intention om att upplåta bostäder med hyresrätt. Reglerar dock ej upplåtelseform i planen. (PB: 6)</p> <p>Planområdet omgivet av redan befintliga flerbostadshus (Göteborg 2010b: 2)</p>	<p>Reglerar ej för en blandning av hustyper, upplåtelseformer eller prisbilder. - Föreslår enbart villor. Reglerar inte upplåtelseform eller prisbilder. (Göteborg 2011c: 5)</p> <p>Planområdet ligger i ett befintliga villaområde. (Göteborg 2011c: 3)</p>	<p>Reglerar ej för en blandning av hustyper, reglerar för en typ av upplåtelseform som redan finns i närområdet.</p> <p>Detaljplanen innefattar enbart studentbostäder. (Göteborg 2011d: 1)</p> <p>Kompletterar befintliga studentbostäder.</p>	<p>Anses uppfylla målsättning om en blandning av bostadstyper inom planområdet, men inte bidra till en större blandning i närområdet.</p> <p>Reglerar bostäder till hyresrätter (Göteborg 2010c: 12)</p> <p>Reglerar 8 av lägenheterna till att vara LSS-lägenheter. (Göteborg 2010c: 12)</p> <p>Planområdet omgivet av redan befintliga flerbostadshus. (Göteborg 2010c: 9-10)</p>
<p><b>”Samordna bostadsutbyggnad med utbyggnad av kollektivtrafik, arbetsplatser och lokaler för skola, vård och omsorg”</b></p>	<p>Resonerar kring områdets närhet till kollektivtrafik, och service och skola. (Göteborg 2012: 15)</p> <p>Resonerar kring behovet av framtida utbyggnad av förskola. (Göteborg 2012: 10)</p> <p>Reglerar för etablering av ny service. (Göteborg 2012: 1)</p>	<p>Resonerar kring områdets närhet till kollektivtrafik och service. (Göteborg 2010b: 2, 5)</p>	<p>Resonerar kring områdets närhet till kollektivtrafik och service. (Göteborg 2011c: 5-6)</p>	<p>Resonerar kring områdets närhet till kollektivtrafik och service. (Göteborg 2011d: 3, 5)</p>	<p>Resonerar kring områdets närhet till kollektivtrafik och service (Göteborg 2010c: 12, 16)</p> <p>Reglerar för etablering av ny service (Göteborg 2010c: 15)</p>

<p><b>”Planera för goda och trygga boende miljöer med parker, grönområden, kultur och service”</b></p>	<p>Reglerar utifrån trygghetsaspekter. - Fasader med fönster och skyltfönster. - Sluten gård - trygg halvprivat mark i offentlig miljö (Göteborg 2012: 15)</p> <p>Resonerar kring tillgången på grönytor, kultur och service. (Göteborg 2012: 5)</p> <p>Reglerar för etablering av ny service (Göteborg 2012: 1).</p>	<p>Resonerar kring närheten till grönområden, service. (Göteborg 2010b: 3, 5)</p> <p>Resonerar kring trygghetsaspekter (Göteborg 2010b: 10)</p>	<p>Resonerar kring tillgång på grönytor, och service. (Göteborg 2011c: 5)</p> <p>Resonerar inte kring trygghetsaspekter</p>	<p>Resonerar kring tillgång på grönytor och service (Göteborg 2011d: 3-4)</p> <p>Resonerar kring trygghetsaspekter. (Göteborg 2011d: 6)</p>	<p>Resonerar kring tillgång på grönytor och planens inkräktande på befintliga grönytor. (Göteborg 2010c: 15)</p> <p>Reglerar för etablering av ny service. (Göteborg 2010c: 15)</p> <p>Reglerar utifrån trygghetsaspekter - Bestämmelse om entréers placering med syfte till trygghet. (Göteborg 2010c: 15)</p>
<p><b>”Verka för att bostäder och boendemiljöer är miljöpåpassade och uppfyller kraven på god fysisk tillgänglighet.”</b></p>	<p>Resonerar kring tillgänglighetsaspekter. (Göteborg 2012: 15)</p> <p>Resonerar kring miljöpåpassning av bostäder. - Miljövänliga materialval för utvändiga ytor. (Göteborg 2012: 10)</p>	<p>Reglerar för tillgänglighetsaspekter - Tillgängliggörande av nya och befintliga bostäder genom uppförande av hiss. (Göteborg 2010b: 8)</p> <p>Resonerar kring miljöpåpassning av bostäder. - Miljövänliga materialval för utvändiga ytor. (Göteborg 2010a: 3)</p>	<p>Resonerar inte kring tillgänglighetsaspekter.</p> <p>Resonerar kring miljöpåpassning av bostäder - Miljövänliga materialval för utvändiga ytor. (Göteborg 2011c: 7)</p>	<p>Resonerar kring tillgänglighetsaspekter för exempelvis handikappade och cyklister. (Göteborg 2011d: 4)</p> <p>Resonerar inte kring miljöpåpassning av bostäder eller boendemiljöer.</p>	<p>Reglerar tillgänglighetsaspekter, både i ute och inomhusmiljö (Göteborg 2010c: 23)</p> <p>Resonerar kring miljöpåpassning av bostäder. - Miljövänliga materialval för utvändiga ytor. (Göteborg 2010c: 17) - Ekologisk bedömning av utemiljöerna genomförd. Göteborg 2010c: 16)</p>
<p><b>Övrigt</b></p>	<p>Detaljplanen beskrivs vara förenlig med översiktsplanen. (Göteborg 2012: 16)</p>	<p>Detaljplanen beskrivs vara förenlig med översiktsplanen. (Göteborg 2010b: 3)</p>	<p>Detaljplanen beskrivs till stor del vara förenlig med översiktsplanen. (Göteborg 2011c: 7)</p>	<p>Detaljplanen beskrivs vara förenlig med översiktsplanen (Göteborg 2011d: 5)</p>	<p>Detaljplanen beskrivs vara förenlig med översiktsplanen 2009. (Göteborg 2010c: 18)</p>

