



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Rapport 2012:12
REGERINGSUPPDRAG

Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen



Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen

Boverket juni 2012

Titel: Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen

Rapport: 2012:12

Utgivare: Boverket juni 2012

Upplaga: 1

Antal ex: 80

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-87131-28-8

ISBN pdf: 978-91-87131-29-5

Sökord: Bostadsförsörjningslagen, översyn, författningsförslag, boende, boendeplanering, boendeprogram, bostadsförmedling, bostadspolitik, staten, regioner, länsstyrelser, kommuner, plan- och bygglagen, PBL

Dnr: 10140-1771/2012

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2012

Förord

Grundstenen i svensk bostadspolitik är att staten svarar för de rättsliga och finansiella förutsättningarna medan kommunerna har ansvaret för planering och genomförande. Såväl kommuner som länsstyrelser och andra berörda parter har i olika sammanhang framfört att det finns ett behov av att förtydliga det kommunala ansvaret när det gäller bostadsfrågorna. Boverket har nu på uppdrag av regeringen gjort en översyn av Bostadsförsörjningslagen och presenterar här ett förslag till ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering.

Målsättningen är att den nya lagen ska klargöra syftet med bestämmelserna, förtydliga det kommunala ansvaret och understryka behovet av ett regionalt perspektiv på boendefrågorna. Vi har även velat tydliggöra länsstyrelsernas roll samt stärka kommunernas verktyg för att leva upp till sitt ansvar enligt denna lag. Boverkets förslag innebär också att den nya lagen anknyter bättre till plan- och bygglagen.

Rapporten är sammanställd av Ulrika Hägred, Christina Johannesson och Amelie Fasth, samtliga från enheten för boende, arkitektur och stadsutveckling.

Karlskrona juni 2012

Janna Valik
Generaldirektör

Innehåll

Inledning och läsanvisningar	7
Sammanfattning	9
Bakgrund	11
Uppdrag	11
Reglering av ansvaret för boendefrågor	11
<i>Regeringsformen</i>	12
<i>Kommunallagen</i>	12
<i>Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar</i>	12
<i>Förordning om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar</i>	13
<i>Socialtjänstlagen</i>	13
<i>Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag</i>	14
<i>Plan- och bygglagen</i>	14
Ansvaret för regionala planeringsfrågor	15
<i>Regionala planeringsorgan</i>	15
<i>Göteborgsregionen regionplaneorgan enligt PBL</i>	15
<i>Speciallag för Stockholms län</i>	16
Ändrade förutsättningar	16
Förslag och motiveringar	19
En ny lag	19
Nya begrepp.....	19
<i>Från "bostadsförsörjningsplanering" till "boendeplanering"</i>	19
<i>Från "riktlinjer för bostadsförsörjningen" till "boendeprogram"</i>	19
Tydligare syfte med lagen	20
Kommunens ansvar förtydligat.....	21
Mer preciserat lagkrav	21
Tydligare regionalt perspektiv	23
<i>Nationella och regionala mål bör beaktas</i>	24
<i>Samråd med grannkommuner och yttrande från regionala organ</i>	24
Verktyg för kommunerna	25
<i>Identifiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse</i>	26
Klarare roll för länsstyrelsen.....	28
<i>Ge råd, information och underlag samt uppmärksamma samordningsbehov</i>	28
Regler om bostadsförmedling kvarstår	29
Möjlighet för regeringen att ställa krav	29
Effekter på andra författningar	30
<i>Förordning om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar</i>	30
<i>Plan- och bygglagen</i>	30
Författningsförslag	33
Förslag till lag (2012:xxx) om kommunernas ansvar för boendeplanering.....	33
Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar	36
Författningskommentarer	37
Boendeplanering i praktiken	41
Att planera för boendet	41

<i>Välfärdsperspektivet och tillväxtperspektivet</i>	41
<i>Kommunen vinner på en aktiv boendeplanering</i>	42
Innebörden av att ta fram ett boendeprogram	43
<i>En modell för arbetet</i>	43
<i>Behovs- och marknadsanalys</i>	44
<i>Ett regionalt perspektiv</i>	44
<i>Omvärldsbevakning och trendanalyser</i>	44
<i>Involvera berörda aktörer</i>	45
<i>Analysen användbar även i andra sammanhang</i>	45
<i>Genomförandestrategi</i>	45
<i>Uppföljning</i>	46
Koppling till planering enligt PBL	46
<i>Samordning nödvändig</i>	47
Instrument för genomförande	47
<i>Markberedskap, markinnehav och markanvisning</i>	47
<i>Planläggning och planeringsberedskap</i>	48
<i>Allmännyttigt bostadsföretag</i>	48
<i>Bostadsförmedling</i>	48
<i>Kommunala hyresgarantier</i>	48
Bilaga 1. Den nuvarande bostadsförsörjningslagen	49
Bilaga 2. Karta över regionala planeringsorgan	51

Inledning och läsanvisningar

I den första delen, ”Bakgrund”, redovisas uppdragets syfte och bakgrund. Här ges en kort redogörelse för hur kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen regleras idag och lite om de överväganden som gjorts vid tidigare lagändringar. Den nu gällande bostadsförsörjningslagen finns i sin helhet i bilaga 1. Ett särskilt avsnitt ägnas åt att beskriva vilka regionala organ som finns idag för frågor som rör regional planering. I bilaga 2 finns en karta som beskriver den regionala ansvarsfördelningen. Slutligen diskuteras under rubriken ”Ändrade förutsättningar” olika faktorer på bostadsmarknaden som påverkar kommunernas arbete med bostadsfrågorna.

Rapportens huvuddel, ”Förslag och motiveringar”, har vi valt att lägga upp *tematiskt*, bland annat för att kunna renodla de aspekter som regeringen tar fasta på i uppdraget – att förtydliga kommunernas ansvar och att tydliggöra det regionala perspektivet. Det innebär att vi *inte* följer den ordning som paragraferna i förslaget till ny lag ligger i.

Själva lagförslaget, som ligger i delen ”Författningsförslag” är däremot *processorienterat*, och paragraferna ligger i en ordning som utgår från kronologin i kommunernas arbete med boendefrågorna. Här finns också ett förslag till ändringar i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Sist i rapporten, under rubriken ”Boendeplanering i praktiken”, finns en diskussion om hur kommunerna mer konkret kan arbeta med boendeplaneringen. Materialet utgår från tidigare publicerade vägledningar som Boverket har tagit fram eller medverkat i.

Sammanfattning

Boverket presenterar här resultatet av en översyn av bostadsförsörjningslagen i syfte att förtydliga det kommunala ansvaret och att tydliggöra det regionala perspektivet.

Ny lag och nya begrepp

Som ett led i en anpassning till förändrade förutsättningar på bostadsmarknaden föreslår Boverket en modernisering av begreppen i lagen. ”Bostadsförsörjningsplanering” föreslås ersättas med ”boendeplanering” och i stället för ”riktlinjer för bostadsförsörjningen” föreslås begreppet ”boendeprogram” för det dokument som ska visa kommunens bostadspolitiska mål och planerade insatser för att nå dessa mål.

Boverket föreslår att nuvarande lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar upphävs och ersätts med en ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering. Skillnaderna mellan nu gällande lag och den föreslagna nya lagen gäller i huvudsak hur ansvaret för kommuner och länsstyrelser uttrycks och preciseras. Det är principiellt sett inte fråga om ett utökat ansvar eller en ändrad ansvarsfördelning.

Anknytning till PBL

Boverket anser att lagen om kommunernas ansvar för boendeplanering behöver en inledning om lagens syfte och innehåll. Det bör tydligt framgå att boendefrågorna är en kommunal angelägenhet och i övergripande ordalag vad som förväntas av kommunerna. Härigenom knyter man också an till plan- och bygglagen, som har en liknande upptakt. Det behöver uttryckas att när det gäller kommunernas ansvar ligger fokus på *planering* och på att *skapa förutsättningar* för önskad utveckling, samt att ansvaret omfattar såväl nyproduktion som utveckling och anpassning av befintliga boendemiljöer. Boverket menar att det är logiskt att åtgärder enligt denna lag bidrar till samma övergripande mål som åtgärder enligt plan- och bygglagen: *en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden*.

Ett boendeprogram varje mandatperiod

Boverket föreslår att kommunen minst en gång per mandatperiod ska ta fram ett *boendeprogram*. Boverket har inte bedömt det som lämpligt att detaljreglera vad detta program ska omfatta. Men av lagtexten bör det framgå att programmet ska ange mål för bostadsutvecklingen i alla delar av kommunen och beskriva kommunens planerade insatser för att nå dessa mål samt att programmet ska baseras på en analys av efterfrågan, behov och aktuella marknadsförutsättningar. Boverket bedömer att dessa preciseringar överensstämmer väl med intentionerna i den nuvarande lagen.

Som ytterligare vägledning bör anges att programmet ska utgöra underlag för planläggning enligt PBL och andra för kommunen strategiska beslut samt ge information till berörda aktörer om kommunens tilltänkta boendeplanering.

Det regionala perspektivet lyfts fram

Behovet av ett regionalt perspektiv understryks på tre sätt: För det första ska kommunen i boendeprogrammet visa på vilket sätt relevanta nationella och regionala mål, planer och program har beaktats. Detta innebär att kommunen måste förhålla sig till det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet och ta hänsyn till regionala program som RUP och RUF. För det andra ska kommunen i samband med att boendeprogrammet upprättas samråda med andra kommuner som berörs av planeringen. För det tredje ska länsstyrelsen, regionplaneorgan samt kommunala organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering ges tillfälle att yttra sig över förslag till program.

Härutöver menar Boverket att det bör övervägas att införa en möjlighet för regeringen att förelägga två eller flera kommuner att ta fram en gemensam strategi för att tillgodose behovet av bostäder i ett regionalt perspektiv.

Ett nytt verktyg

Boverket ser det som angeläget att i detta sammanhang försöka förstärka kommunernas verktyg. Avregleringen av bostadsmarknaden har minskat kommunernas möjligheter att styra utvecklingen på bostadsmarknaden och många kommuner upplever en brist på styrmedel för att uppfylla sitt ansvar i boendefrågor. Boverket föreslår därför en ny bestämmelse som ger kommunerna möjlighet att tilldela ett kommunalt eller privat bostadsföretag ett uppdrag att till exempel tillhandahålla hyresbostäder där detta inte kan erbjudas på marknadens villkor.

Förslaget tar utgångspunkt i det instrument som erbjuds genom EU:s statsstödsregler för ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”. Avsikten är att skapa en rambestämmelse för att under vissa förutsättningar kunna ge ekonomiskt stöd till åtgärder som krävs för att tillgodose behovet av hyresbostäder och vissa andra bostadsmarknadsåtgärder som har ett starkt allmänintresse. Det blir sedan respektive kommun som själv får avgöra om och hur man vill utnyttja denna möjlighet.

Länsstyrelsens roll förtydligas

När det gäller länsstyrelsernas roll föreslår Boverket att det skrivs in i lagen att länsstyrelsen ska uppmärksamma kommunerna på eventuella behov av samordning kommuner emellan kring boendefrågor och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

Att länsstyrelserna ges möjlighet att yttra sig över förslag till boendeprogram kan, beroende på hur man tidigare har arbetat, innebära en ny eller en förstärkt roll.

Effekter på annan lagstiftning

Boverkets lagförslag innebär att boendeprogrammet ska utgöra underlag vid planläggning enligt PBL. På motsvarande sätt borde det göras ett förtydligande i PBL om att kommunen ska beakta boendeprogrammet vid planläggning. För att stärka kopplingen mellan de båda lagarna bör behovet av ändringar i PBL utredas närmare.

Bakgrund

Uppdrag

Genom beslut den 12 april 2012 har regeringen gett Boverket i uppdrag att göra en översyn av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Syftet med uppdraget är att förtydliga det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen och att tydliggöra det regionala perspektivet vid planering av bostadsförsörjningen ur ett hållbart perspektiv. I uppdraget ingår att lämna förslag till ändringar i bostadsförsörjningslagen. Uppdraget ska redovisas till regeringskansliet senast den 29 juni 2012.

Boverket ska enligt uppdraget rådgöra med länsstyrelserna, aktörer med ansvar för det regionala tillväxtarbetet och Sveriges Kommuner och Landsting. Under arbetets gång har Boverket träffat myndighetsrepresentanter från storstadsregionerna för att diskutera det regionala perspektivet, arrangerat ett seminarium om bostadsförsörjningslagen under länsstyrelsernas Plan- och bostadsdagar och haft ett möte med en arbetsgrupp representerande länsstyrelserna i boendefrågor. Boverket har även rådgjort med Nätverks- och arbetsgruppen för Boendeplanering inom Föreningen för kommunal statistik och planering (KSP), samt med representanter för Hyresgästföreningen och Sveriges Kommuner och Landsting. Dessutom har de regionala organen och länsstyrelserna erbjudits möjlighet lämna synpunkter, framförallt på hur det regionala perspektivet kan tydliggöras. Det har däremot inte funnits tid att återkoppla till dessa aktörer och låta dem lämna synpunkter på det slutliga förslaget.

Reglering av ansvaret för boendefrågor

I svensk bostadspolitik svarar staten för de rättsliga och finansiella förutsättningarna medan kommunerna har ansvaret för planering och genomförande. Så har det varit under mer än ett halvsekel. Lag (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. upphävdes 1993. I utredningen som föregick beslutet att ta bort lagen angavs att när staten inte längre reglerade formerna för planeringen

skulle kommunerna självmant ta sitt ansvar för bostadsförsörjningen. Senare visade det sig att de flesta kommuner inte bara slutade göra särskilda program för bostadsförsörjningen utan också att boendefrågorna i stort fick en allt lägre prioritet i många kommuner. Under nittioalet avvecklades dessutom bostadsförmedlingarna i snabb takt. Även övrig service till bostadssökande drogs ner. Detta resulterade så småningom i en ny bostadsförsörjningslag, som trädde i kraft den 1 januari 2001.

Följande nu gällande författningar berör kommunens ansvar för bostadsförsörjningen:

- Regeringsformen (1974:152)
- Kommunallag (1991:900)
- Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
- Förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunerna bostadsförsörjningsansvar
- Socialtjänstlag (2001:453)
- Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag
- Plan- och bygglag (2010:900)

Regeringsformen

I Sveriges regeringsform står att det allmänna särskilt ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg, trygghet och goda förutsättningar för hälsa. Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund, vilket innebär att det är på kommunen som ansvaret att trygga rätten till bostad ligger.

Kommunallagen

I kommunallagen (KL) finns bland annat bestämmelser som rör kommunens befogenheter, organisation och verksamhetsform. Av KL framgår att en kommun får ägna sig åt angelägenheter av allmänt intresse och som har anknytning till kommunens område eller medlemmar, vilket torde inbegripa att arbeta med bostadsförsörjning. Kommunfullmäktige är kommunens beslutande församling. Kommunen får inte fatta beslut som strider mot 2 kap. 2 § KL, som ger uttryck för den kommunala likställighetsprincipen. Här står att kommuner ska behandla alla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Om det är särskilt föreskrivet får en kommun dock ge stöd till enskilda. Kommunallagen innehåller däremot inga regler om sådant som planering för bostadsförsörjningen eller om ansvar för bostäder till särskilda grupper.

Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Den nu gällande lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar infördes år 2001. Den innebär en viss förenkling i förhållande till den gamla bostadsförsörjningslagen, från 1947. Lagstiftaren ville ge kommunerna större utrymme att själva forma bostadsförsörjningsplaneringen. Bostadsförsörjningslagen innebär i korthet följande:

Kommunen ska planera för bostadsförsörjningen så att alla i kommunen kan leva i goda bostäder. Formerna för hur denna planering ska bedrivas preciseras inte, men den ska ”främja att ändamålsenliga åtgärder förbereds och genomförs”. Det kan till exempel röra sig om underlag för en strategisk markpolitik och en god planeringsberedskap.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod. I lagen står inget om vad riktlinjerna ska omfatta eller på vilket sätt de ska dokumenteras, utan tonvikten ligger på att riktlinjerna förankras väl i den lokala politiska debatten.

Kommunen ska vid behov samråda med andra kommuner som berörs av planeringen. I förarbetena pekades särskilt på storstadsregionerna, där ofta flera kommuner utgör en gemensam arbets- och bostadsmarknad, och där det kan krävas ett regionalt perspektiv på boendefrågorna.

Om det behövs med hänsyn till situationen på bostadsmarknaden ska kommunen anordna bostadsförmedling. En kommun kan anordna bostadsförmedling tillsammans med grannkommunerna. Det är tillåtet att ta betalt av bostadsökande som får ny lägenhet genom förmedlingen. Kommunala bostadsförmedlingar kan dessutom ta ut en köavgift, förutsatt att lägenheterna förmedlas i turordning efter kötid.

Regeringen kan begära in underlag om kommunernas boendeplanering. Denna möjlighet har bara nyttjats en gång. År 2011 fick kommunerna i Stockholms län i uppdrag att redovisa hur de arbetar med bostadsförsörjningen i kommunen.¹

Kommunernas ansvar enligt bostadsförsörjningslagen medför ingen utkrävbar rätt till bostad för den enskilde.

Förordning om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar

I förordningen om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar står att länsstyrelsen ska ta fram en skriftlig rapport som innehåller en analys av bostadsmarknaden i länet samt en redovisning av hur kommunerna och länsstyrelsen lever upp till kraven i bostadsförsörjningslagen. Rapporten ska även innehålla en redovisning av hur planeringen av bostadsförsörjningen samordnas inom kommunen, med andra kommuner och regionalt. Rapporten ska lämnas till Boverket. Länsstyrelsens ansvar enligt ovan låg tidigare i länsstyrelsens regleringsbrev.

Enligt den aktuella förordningen ska Boverket stödja länsstyrelserna i deras arbete med bostadsmarknadsanalyser. Boverket har även en stödjande roll avseende länsstyrelsens arbete med råd, information och underlag till kommunernas bostadsförsörjningsplanering. Boverket ska årligen till regeringen lämna en rapport som innehåller en sammanfattning och en analys av länsstyrelsens uppgifter.

Socialtjänstlagen

Kommunen ansvarar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver. Av socialtjänstlagen framgår att kommunen ansvarar för att tillgodose behovet av bostäder för personer med funktionsnedsättning samt för äldre med behov av särskilt boende.

¹ S2011/9429/PBB

En person som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt, har rätt till försörjningsstöd, som bland annat ska täcka skäligena kostnader för boende.

Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Den 1 januari 2011 trädde lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag i kraft. Nytt är att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Dessa bolag undantas från 2 kap. 7 § KL, vilken anger att kommunens näringsverksamhet ska bedrivas utan vinstsyfte. Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag omfattas inte heller av självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § KL.

I den nya lagen regleras möjligheterna att göra värdeöverföringar från ett allmännyttigt bostadsaktiebolag till kommunen. Begränsningen av värdeöverföringar gäller dock inte för överföring av överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår om överskottet används för åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer som kommunen har ett särskilt ansvar för. Överskottet kan således användas för insatser inom det kommunala bostadsbeståndet.

Plan- och bygglagen

Boendeplanering är en fråga med stark koppling till planläggning och beslut om markanvändning. Den nya plan- och bygglagen (PBL) började gälla i maj 2011. Här finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten samt om byggande. I lagens portalparagraf står att syftet med bestämmelserna är att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Det är kommunen som planlägger användningen av mark och vatten. Detta framgår av 1 kap. 2 § PBL. I det kommunala planmonopolet ligger också makten för kommunen att bestämma om planläggning ska komma till stånd eller inte. Planläggning omfattar alla typer av kommunalt planarbete enligt PBL.

I arbetet med att ta fram en översiktsplan ska kommunen samråda med länsstyrelsen, berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Kommunen ska även ge kommunens medlemmar och andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget till översiktsplan möjlighet att delta i samrådet. Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt samt ge möjlighet till insyn och påverkan.

I nya PBL har det införts ett krav på kommunen att i översiktsplanen ange hur nationella och regionala mål, planer och program har beaktats. I förarbetena till PBL står att kopplingarna mellan översiktsplanen och övergripande planer och program bör stärkas. Dessutom står det att det regionala och mellankommunala perspektivet bör stärkas. För att översiktsplanen ska kunna ge vägledning för olika typer av beslut

behöver denna grundas på bland annat mål för utvecklingen i ett nationellt och regionalt perspektiv.²

Ansvar för regionala planeringsfrågor

Regionala planeringsorgan

I Sveriges samtliga 21 län finns ett regionalt organ med ansvar för regionala tillväxtfrågor och samhällsplanering. I detta ansvar ingår att utarbeta ett regionalt utvecklingsprogram (RUP) och en transportplan för länet. De regionala organens sammansättning skiljer sig åt mellan länen. Nedan följer en beskrivning av vilket organ i respektive län som är ansvarig för den regionala planeringen.

- Landstinget i Hallands, Skåne och Västra Götalands län ansvarar enligt lag för arbetet med regionala tillväxtfrågor och regional transportinfrastrukturplanering.³ Dessa läns landsting får använda beteckningen regionfullmäktige och regionstyrelse. I samma lag ges även Gotlands kommun ett ansvar för regional utveckling.
- I Blekinge, Dalarnas, Gävleborgs, Jämtlands, Jönköpings, Kalmar, Kronobergs, Södermanlands, Uppsala, Värmlands, Västerbottens, Örebro och Östergötlands län är det ett kommunalt samverkansorgan som ansvar för arbetet med regionala tillväxtfrågor och regional transportinfrastrukturplanering. Samtliga samverkansorgan är kommunalförbund som har utsetts till samverkansorgan av regeringen enligt lag (2002:34) om samverkansorgan i länen. För att kunna bilda ett samverkansorgan måste samtliga kommuner i länet ingå. Utöver de verksamheter som övertas från staten (länsstyrelsen) kan kommunerna och landstinget själva bestämma om ytterligare verksamheter ska överföras till samverkansorganet.
- I Norrbottens, Stockholms, Västernorrlands och Västmanlands län har länsstyrelsen kvar det formella ansvaret för regionala tillväxtfrågor och regional transportinfrastrukturplanering.

Den länsvisa ansvarsfördelningen avseende regionala tillväxtfrågor och regional transportinfrastrukturplanering illustreras i form av en kartbild i bilaga 2.

Göteborgsregionen regionplaneorgan enligt PBL

Enligt 7 kap. plan- och bygglagen har regeringen möjlighet att utse regionplaneorgan. Denna möjlighet har utnyttjats en gång. År 2009 utsåg regeringen Göteborgsregionens kommunalförbund till regionplaneorgan.

Ett regionplaneorgan har till uppgift att utreda frågor om mark- och vattenanvändning som angår två eller fler kommuner och behöver utredas gemensamt och samordna översiktlig planering för två eller flera

² Prop. 2009/2010:170 En enklare plan- och bygglag, s. 176-177

³ Se lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län

kommuner om det behövs. Ett regionplaneorgan får anta en regionplan för regionen eller en del av denna. Göteborgsregionen har än så länge inte tagit fram någon regionplan.

Speciallag för Stockholms län

I Stockholms län ansvarar landstinget med stöd av en särskild lag för regionplaneringen.⁴ Landstinget i Stockholms län ska bland annat ta fram Stockholmsregionens regionala utvecklingsplan (RUFs). Nya PBL har inneburit en tydligare koppling mellan översiktsplanering och regionala program så som RUFs.

Ändrade förutsättningar

Kommunen är ansvarig för planeringen för bostadsförsörjningen och för den planläggning och andra åtgärder som krävs för att det ska kunna byggas bostäder. Men kommunerna bygger normalt sett inte själva några bostäder, och kan knappast längre styra ens den produktion de kommunala bostadsbolagen står för. Bostadsmarknaden har genomgått betydande strukturella förändringar under de senaste decennierna. Sverige har avvecklat en bostadspolitik som kännetecknades av statliga subventioner och regleringar.

Påverkan från omvärlden har blivit mer påtaglig, till exempel genom EU-samarbetet, som innebär att nya regler måste följas. Även om boendefrågorna inte tillhör EU:s kompetensområden så måste till exempel EU:s statsstödsregler följas även på bostadsmarknaden.

En ny spelplan

De strukturella förändringarna inom bostadspolitiken har inneburit att en ny spelplan har etablerats. I ett system med stora statliga subventioner till bostadsbyggandet tog staten en betydande ekonomisk risk i förhållande till marknaden. Den risken tas idag av kommuner, byggföretag och kreditgivare, vilket påverkar vad som byggs och hur mycket som byggs. Samspelet mellan kommun och byggherre har blivit mer centralt. Här har kommunerna visserligen en nyckelroll genom sitt planmonopol men det är byggherrens risk- och lönsamhetsbedömning som ytterst avgör om något bostadsbyggande ska komma till stånd.

Det svenska systemet med kommunala allmännyttiga bostadsbolag, med låga avkastningskrav och ibland med ekonomiskt stöd från kommunerna, har ifrågasatts utifrån EU:s statsstödsregler. Detta ledde till en översyn av regleringen av de allmännyttiga bostadsföretagens verksamhet och så småningom till en ny lag, enligt vilken även dessa företags verksamhet ska bedrivas enligt affärsmässiga principer. Ett annat resultat av översynen var att de allmännyttiga bostadsföretagens hyror nu inte längre är normerande för hyressättningen vid bruksvärdeprövning.

Obalanser på bostadsmarknaderna

Under en lång period har bostadsbyggandet, särskilt i storstadsregionerna, legat lågt och inte motsvarat efterfrågan. Det råder brist på bostäder i de flesta större städer och högskoleorter. Antalet kommuner som har

⁴ Se lag (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län.

problem med tomma lägenheter och ett mer eller mindre permanent överskott på bostäder har minskat kraftigt sedan början på 2000-talet. Men i en hel del kommuner medför ett vikande befolkningsunderlag och en åldrande befolkning att man fortfarande har problem med ett för stort och illa anpassat bostadsbestånd.

Få styrmedel, bristande resurser och kompetens

Sedan avregleringen av bostadsmarknaden i början av nittiotalet och avvecklingen av de statliga stöden har kommunernas möjligheter att styra utvecklingen på bostadsmarknaden minskat radikalt. Kommunerna upplever att ”marknaden styr”.

Såväl länsstyrelser som kommuner vittnar om att de inte har tillräckliga resurser för att kunna leva upp till sitt ansvar när det gäller boendefrågorna. En del kommuner saknar personal med adekvat kompetens för att jobba aktivt med boendefrågor och på länsstyrelserna är det ofta bara enstaka personer som arbetar med boendefrågor. En del länsstyrelser upplever att de avlövas i samband med generationsväxling. Det är fortfarande inte klart vad koncentrationsutredningen kommer att innebära och i avvaktan på den avstår man från att återbesätta tjänster vid pensionsavgångar.⁵

Svårt få fram relevant statistiskt underlag

Att det inte har genomförts någon folk- och bostadsräkning på över tjugo år gör att kommunerna inte har tillgång till statistiskt underlag om hushåll och bostadsförhållanden. Lägenhetsregistret kan förväntas hjälpa upp situationen men kommer inte att ge riktigt samma information som folk- och bostadsräkningarna.

Ansvaret oklart

Ambitionsnivån när det gäller att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen är i hög grad varierande och en hel del kommuner saknar helt aktuella riktlinjer. Lokala politiker är inte sällan osäkra på vad som gäller i fråga om ansvaret för boendefrågorna och vad det innebär. Kommunala tjänstemän uttrycker ibland att de behöver ett tydligare lagstöd för få utrymme att arbeta med boendefrågor.

Det regionala perspektivet saknas

Att bostadsmarknaden och bostadsbyggandet behöver ses i ett regionalt perspektiv, nära kopplat till utvecklingen av ny infrastruktur har påtalats från många håll. Men det är inte många kommuner som uppger att de samråder med andra kommuner när det gäller boendefrågorna. Frågan är vad ett regionalt perspektiv egentligen skulle innebära. Förutsättningarna är väldigt olika i olika delar av landet. I storstadsområdena uppfattas det som ett problem att inte alla kommuner tar sitt ansvar när det gäller att möta den regionala tillväxten och det ökade behov av nya bostäder som följer med ekonomisk tillväxt och ökad inflyttning till regionen. I andra delar av landet kan problemet vara det motsatta – att nyproduktion av bostäder koncentreras till de större städerna medan det är ytterst svårt att få igång bostadsprojekt i mindre kommuner. Det är också svårt att

⁵Se bl.a. prop. 2011/12:31

komma runt att kommunerna ofta konkurrerar om inflyttningen. Ur ett kommunalpolitiskt perspektiv är det inte oväsentligt var i regionen som en regional befolkningstillväxt hamnar.

Inte självklart vem som ska stå för det regionala perspektivet

Det är långtifrån självklart vad som avses med *ett regionalt perspektiv* när det gäller bostadsfrågorna. – Vilken geografisk nivå är egentligen adekvat när det gäller bostadsfrågor? Varken länsstyrelsen eller de regionala organ som finns idag kan annat än undantagsvis sägas representera naturliga bostadsmarknader. Kanske är det en bidragande anledning till att regionerna i sin verksamhet hittills inte eller ytterst marginellt har ägnat sig åt bostadsfrågor.

Lokala arbetsmarknader en mer adekvat geografisk nivå

De regionala indelningar som bygger på statistik om arbetspendling, till exempel SCB:s indelning i 75 så kallade ”lokala arbetsmarknader”, borde ligga rätt nära en naturlig avgränsning av en regional bostadsmarknad. Den indelningen bygger på hur människor faktiskt har valt att bosätta sig i förhållande till sin arbetsplats. Problemet är att dessa regioner saknar huvudman. Det är inte fråga om en administrativ indelning utan snarare om ett sätt att beskriva ett utfall, vilket gör att indelningen dessutom kan variera över tid. Hur människor pendlar påverkas av förutsättningarna på såväl arbetsmarknaden som bostadsmarknaden. Även utvecklingen av kommunikationer och infrastruktur och på sikt också livsstilsrelaterade trender kan inverka på pendlingsmönstren.

Förslag och motiveringar

En ny lag

I den här delen redogörs för de lagtekniska åtgärder Boverket anser bör komma till stånd för att få en tydligare och mer funktionell bostadsförsörjningslag, med ett klarare regionalt perspektiv. Boverket föreslår att nuvarande lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar upphävs och ersätts med en ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering. Den föreslagna nya lagen innebär inte något väsentligt större ansvar för kommunerna. Det handlar i huvudsak om förtydliganden och preciseringar av nuvarande ansvar utifrån Boverkets tolkning av gällande regler och förarbetena till dessa. Boverket ser också ett behov av att stärka kopplingen till den nya plan- och bygglagen.

Nya begrepp

Boverket menar att förändringar i bostadsförsörjningslagen i syfte att förtydliga kommunernas ansvar behöver åtföljas av en modernisering av språkbruket. Det är också en fråga om anpassning till ändrade förutsättningar, framförallt att kommunernas möjligheter att styra utvecklingen har minskat.

Från ”bostadsförsörjningsplanering” till ”boendeplanering”

Det officiella begreppet för denna verksamhet har hittills varit ”planering för bostadsförsörjningen” eller ”bostadsförsörjningsplanering”. Boverket föreslår att detta begrepp ersätts med ”boendeplanering”. Då betonas att det gäller boendet i vid bemärkelse, inte bara själva bostäderna. Dessutom kommer lagstiftaren ifrån begreppet ”försörjning”, som antyder ett ovanifrånperspektiv som känns otidsenligt i det här sammanhanget.

Från ”riktlinjer för bostadsförsörjningen” till ”boendeprogram”

Begreppet ”riktlinjer för bostadsförsörjningen” infördes 2001. Härigenom markerades att lagstiftaren inte ville återinföra krav på årliga ”bostadsförsörjningsprogram” men riktigt vari skillnaden bestod klargjordes aldrig. Ordvalet, liksom att man poängterade att riktlinjerna

skulle antas av kommunfullmäktige och att detta inte behövde ske mer än en gång per mandatperiod, indikerar att tyngdpunkten var tänkt att ligga på övergripande, strategiska ställningstaganden, snarare än på detaljerade genomförandeprogram.

Boverkets erfarenhet är att det var svårt att lansera och förklara begreppet ”riktlinjer för bostadsförsörjningen” och att det tog lång tid innan kommunerna började använda det. Frågan är om det ännu är riktigt etablerat. Fortfarande används begreppet ”Bostadsförsörjningsprogram” och ibland används benämningar som ”Bostadsförsörjningsplan”, ”Bostadsstrategi”, ”Bostadsstrategiskt program” eller ”Viljeinriktning”. Delvis kan de olika benämningarna avspegla olika förhållningssätt till verksamheten och till syftet med dokumentet.

Boverket menar att det av praktiska skäl behöver finnas ett gemensamt begrepp att referera till i olika sammanhang. Ur ett medborgarperspektiv är det också angeläget att det ska vara lätt att söka fram rätt handling. Detta begrepp bör vara relativt kort och lätt att intuitivt förstå och ta till sig. Boverket föreslår att det dokument som ska visa hur kommunens boendeplanering ser ut formellt kallas ”Boendeprogram”. Begreppet ”program” i stället för ”plan” indikerar att det inte handlar om en fysisk plan utan om en del av kommunens strategiska planering. Begreppet boendeprogram är också mer adekvat i förhållande till vad detta dokument förväntas omfatta, vilket framgår av förslag till ny 3 § nedan.

Tydligare syfte med lagen

Boverket föreslår att den nya ”boendeplaneringslagen” förses med en mer kraftfull inledning än den nuvarande lagen, en inledning som beskriver vad det är för typ av lag och vad syftet med lagen är:

1 § I denna lag finns bestämmelser om kommunernas ansvar för boendeplanering. Bestämmelserna syftar till att främja ett varierat utbud av goda bostäder, attraktiva och trygga boendemiljöer och en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden.

Härigenom framgår att avsikten med lagen är att klargöra kommunernas ansvar för boendeplaneringen. Syftet med lagen kan lämpligen uttryckas som *att främja ett varierat utbud av goda bostäder samt attraktiva och trygga boendemiljöer*. Det är målsättningar som Boverket uppfattar att det råder bred enighet om och som pekar på såväl kvantitativa som kvalitativa utmaningar. Formuleringen ”attraktiva och trygga boendemiljöer” understryker vikten av att satsa på att utveckla de boendemiljöer som idag inte kan sägas leva upp till dessa kvalitéer.

Därtill menar Boverket att verksamheten enligt denna lag bör bidra till en hållbar samhällsutveckling, där det i det här sammanhanget är naturligt att betona de sociala aspekterna. Detta skulle med fördel kunna uttryckas på samma sätt som i plan- och bygglagen – *en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden*. Det är logiskt att åtgärder enligt denna lag bidrar till samma övergripande mål som åtgärder enligt plan- och bygglagen.

Kommunens ansvar förtydligt

Det bör tydligt framgå av lagen att boendefrågorna är en kommunal angelägenhet och i övergripande ordalag vad som förväntas av kommunerna. Det behöver uttryckas att när det gäller kommunernas ansvar ligger fokus på *planeringen* och på att *skapa förutsättningar* för den utveckling som eftersträvas, samt att ansvaret omfattar såväl nyproduktion som utveckling och anpassning av befintliga boendemiljöer:

2 § Det är en kommunal angelägenhet att planera för bostadsbyggande och för utveckling av bostadsbestånd och boendeförhållanden i kommunen.

Varje kommun ska arbeta med boendeplanering och vidta ändamålsenliga åtgärder för att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder.⁶

Genom det andra stycket poängteras att samtliga kommuner ska arbeta för att det ska finnas goda bostäder för alla som vill bo i kommunen. Även om kommunen inte har möjlighet att tvinga fram en önskad utbyggnad, så ligger det på kommunen att göra vad den kan för att människors bostadsbehov ska kunna tillgodoses. Formuleringen ”att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs” i den nuvarande bostadsförsörjningslagens första paragraf bör därför ändras till att kommunen ska vidta åtgärder som kan skapa förutsättningar för önskad utveckling.

”Ändamålsenliga åtgärder” kan till exempel vara att ta fram en markpolicy och att genomföra strategiska köp och anvisningar av mark, eller att ha en planeringsberedskap och att ta fram detaljplaner i enlighet med beslutade prioriteringar. Det kan också gälla åtgärder för att förbättra levnadsförhållandena i befintliga boendemiljöer eller att främja integration och social sammanhållning i bostadsområdena, till exempel genom att skapa mötesplatser eller anläggningar för fritid och rekreation.

Mer preciserat lagkrav

Nästa steg är att gå närmare in på vilka lagkrav som ställs. Det nuvarande kravet på att ta fram *riktlinjer för bostadsförsörjningen* har uppfattats som diffust. Boverket tror att begreppet ”boendeprogram” framstår som tydligare i sig, men att det ändå skulle behöva förtydligas vad som avses. Samtidigt är de angeläget att lämna stort utrymme för kommunerna att själva avgöra hur de ska arbeta med boendeplaneringen och att utveckla formerna för verksamheten. Att programmet ska ange lokala bostadspolitiska *mål för utvecklingen av bostadsbeståndet* är en naturlig utgångspunkt, och genom att lägga till *i alla delar av kommunen* poängteras att programmet bör omfatta hela kommunen, inte enbart centralorten, även om det bara är där det är aktuellt med nyproduktion:

⁶ Jfr nuvarande lag: 1 § Varje kommun skall planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

3 § första stycket. Varje kommun ska ha ett aktuellt boende-program som anger mål för bostadsutvecklingen i alla delar av kommunen och kommunens planerade insatser för att nå dessa mål.

Förutom mål för bostadsutvecklingen bör det även framgå vilka insatser kommunen planerar för att nå de angivna målen. Det kan gälla ställnings-taganden till omfattning och inriktning på nyproduktionen, prioriterade utbyggnadsalternativ och planerade åtgärder för att nå mål som förbättrad tillgänglighet eller tryggare boendemiljöer. Valet av formuleringar i den föreslagna paragrafen indikerar att fokus bör ligga på strategiska politiska beslut, snarare än detaljer om enskilda projekt. Sådant kan med fördel hanteras i ett separat genomförandeprogram, som kan behöva uppdateras oftare än själva boendeprogrammet.

Behovs- och marknadsanalys

Boverket bedömer att det också behöver klargöras i lagen att boende-programmet ska baseras på en *behovs- och marknadsanalys*. En sådan analys kan användas som underlag till kommunala beslutsfattare och utgöra service till medborgare och andra som vill skapa sig en uppfattning om relevansen av planerade insatser. Boverket anser att behovs- och marknadsanalysen med fördel kan ingå i boendeprogrammet.⁷

3 § tredje stycket. Boendeprogrammet ska baseras på en analys av efterfrågan på bostäder, bostadsbehov för särskilda grupper samt marknadsförutsättningar.

Analysen bör omfatta hur efterfrågan på bostäder ser ut idag och vilken utveckling som kan förväntas framöver, identifierade bostadsbehov för grupper som det kan behövas särskilda insatser för samt vilka förutsättningar som finns för att tillgodose behov och efterfrågan på marknadens villkor. Kommunen behöver ha en god överblick över boendeförhållandena i olika delar av kommunen, till exempel vad gäller tillgänglighet för personer med funktionshinder eller förekomst av sociala problem i bostadsområden. Det gäller också att göra en regional utblick och försöka få grepp om hur utvecklingen ser ut i kommuner som kan sägas tillhöra samma regionala bostadsmarknad.

En del kommuner har valt att hålla i sär behovs- och marknadsanalysen från det som idag kallas riktlinjer för bostadsförsörjningen. Skälet kan vara att behovs- och marknadsanalysen ligger till grund även för andra strategiska beslut och att man därför vill hålla den som ett separat, mer generellt underlag. Detta behöver inte stå i motsättning till kravet enligt nu föreslagna 3 § tredje stycket, som innebär att de mål och planerade insatser som antas av kommunfullmäktige ska bygga på en analys av bostadsbehov och efterfrågan samt marknadens förutsättningar.

⁷ Vi har valt att lägga upp denna del tematiskt och inte i paragrafordning. I lagförslaget, som presenteras i sin helhet efter denna del, ligger paragraferna i en ordning som bygger på kronologin i kommunernas arbete med boendefrågorna.

Antagande av boendeprogram

Kravet på att boendeprogrammet ska antas av kommunfullmäktige bör finnas kvar, liksom att det bör ske varje mandatperiod.

6 § Boendeprogrammet ska antas av kommunfullmäktige minst en gång varje mandatperiod.⁸

Genom att lägga till ordet ”minst” markeras att boendeprogrammet kan behöva tas upp i kommunfullmäktige mer än en gång per mandatperiod.

Boendeprogrammets funktion

Därutöver föreslår Boverket att lagkravet preciseras genom att det i en ny paragraf anges vilken funktion boendeprogrammet ska fylla. Boverket menar att det ska utgöra underlag för översiktsplanen och i förekommande fall regionplanen. Det ska också innehålla ställningstaganden som kan ligga till grund för vilka detaljplaner som ska prioriteras och för andra strategiska beslut om kommunala utvecklingsinsatser:

7 § Boendeprogrammet ska utgöra underlag vid planläggning enligt plan- och bygglagen (2010:900) samt för andra beslut som är strategiska för kommunens utveckling. Boendeprogrammet ska även ge information till andra aktörer om kommunens tilltänkta boendeutveckling.

Ett boendeprogram ska ge väsentlig information om hur kommunen har för avsikt att arbeta med boendefrågor och visa kommunens nuvarande och framtida invånare hur bostadsmarknaden i kommunen förväntas utvecklas. Genom den sista meningen i denna paragraf klargörs att boendeprogrammet bör ha ett sådant innehåll och en sådan form att det kan ge användbar information till andra aktörer på bostadsmarknaden, till exempel fastighetssägare, byggherrar och kreditgivare samt bostadssökande. Det innebär dock inte att kommunen ska kunna ställas till svars om en planerad åtgärd inte blir av.

Tydligare regionalt perspektiv

Boverket förespråkar ingen ny regional organisation eller beslutsnivå för samarbete kring boendefrågor utan väljer andra sätt att i den här lagen främja ett regionalt perspektiv på boendefrågorna. Förslagen nedan bygger på att kommunen i sin boendeplanering för det första bör beakta eventuella nationella och regionala mål, planer och program, för det andra samråda med berörda grannkommuner samt för det tredje ge regionala organ möjlighet att yttra sig över förslag till boendeprogram. Boverkets förslag i denna del påminner om bestämmelserna i PBL, vilket kan underlätta för kommunerna att tillämpa den nya lagen.

⁸ Jfr nuvarande lag 1 § tredje stycket [...] Riktlinjer för bostadsförsörjningen skall antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod.

Nationella och regionala mål bör beaktas

Boverket föreslår att preciseringen av lagkravet för boendeprogrammet i 3 § kompletteras med att kommunerna ska visa att och på vilket sätt de har beaktat eventuella nationella eller regionala bostadspolitiska mål samt relevanta planer och program på den regionala nivån:

3 § andra stycket. Av boendeprogrammet ska framgå hur kommunen har beaktat relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för boendeplaneringen.

Detta innebär att kommunen måste förhålla sig till det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet och ta hänsyn till regionala program som RUP och RUFs. Det är fråga om en ömsesidig samordning. I den mån regionala planeringsorgan behandlar boendefrågor så bör man utgå från kommunernas boendeprogram.

Det övergripande nationella bostadspolitiska målet lyder *”långsiktig väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven”* och är möjligen lite för allmänt hållet för att riktigt kunna operationaliseras på lokal nivå. Tydliga nationella mål skulle kunna bidra till att ge struktur åt kommunernas arbete med att planera för bostadsutvecklingen, även i ett regionalt perspektiv.

Det kan också finnas mål inom andra områden, på såväl nationell som regional nivå, som påverkar kommunens boendeplanering och som kommunen måste förhålla sig till. Det finns till exempel nationella integrationspolitiska mål och ett ansvar på regional nivå för integration och bosättning av nyanlända flyktingar.

Samråd med grannkommuner och yttrande från regionala organ

Det är angeläget att kommuner som ingår i en gemensam arbetsmarknad, och där invånarna därmed på ett konkret sätt berörs av planeringen för boendet i mer än en kommun, uppmuntras att samråda kring boendefrågorna. I den nuvarande lagens första paragraf finns ett krav på att kommunerna ska samråda med varandra om det behövs. Detta krav skulle kunna uttryckas klarare genom att ange att det är i samband med att man upprättar ett förslag till boendeprogram som samråd ska ske med de kommuner som berörs av de förslag som ställs:

4 § När kommunen upprättar förslag till boendeprogram ska samråd ske med andra kommuner som berörs av boendeplaneringen.⁹

Som ett tredje sätt att få in ett regionalt perspektiv på boendeplaneringen föreslår Boverket att länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommunala organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering ska ges möjlighet att yttra sig över

⁹ Jfr nuvarande lag 1 §, andra stycket: Vid planeringen av bostadsförsörjningen skall kommunen, om det behövs, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.

kommunens förslag till boendeprogram, innan det antas av kommunfullmäktige:

5 § Innan kommunen antar ett boendeprogram ska länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommunala organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering ges tillfälle att yttra sig över förslaget till boendeprogram.

En förutsättning för att länsstyrelsen och de regionala planeringsorganen ska kunna yttra sig över boendeprogrammet är att de även får tillgång till den analys som ska göras enligt 3 § tredje stycket. Länsstyrelsen och de regionala planeringsorganen bör ha goda möjligheter att yttra sig utifrån en överblick över förhållandena i stort samt övrig planering i regionen och därmed bredda perspektivet. De bör också kunna identifiera och påpeka eventuella behov av samordning med andra kommuner eller med planeringen av andra insatser inom regionen.

Verktyg för kommunerna

Det är väl känt att avregleringen av bostadsmarknaden har minskat kommunernas möjligheter att styra utvecklingen på bostadsmarknaden. Av den anledningen tar den nuvarande bostadsförsörjningslagen sikte på att kommunerna i första hand ska *skapa förutsättningar* för en önskvärd utveckling på bostadsmarknaden. Boverket föreslår ingen ändring härvidlag. Men kommunernas roll när det gäller boendefrågorna är inte enbart att skapa förutsättningar för marknadens aktörer eller för att kunna möta en regional tillväxt. I ansvaret ligger också att verka för ett varierat utbud av bostäder så att alla som vistas i kommunen ska kunna leva i goda bostäder. Detta är inte heller något nytt men uttrycks klarare genom första och andra paragrafen i den föreslagna lagen.

Boverket menar att det är angeläget att inte bara förtydliga ansvaret utan att också förstärka kommunernas möjligheter att ta detta ansvar. Ett sätt att göra detta är att ta utgångspunkt i det styrmedel som erbjuds genom EU:s statsstödreger för det som kallas ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”. Därmed avses verksamheter som är ekonomiska till sin karaktär, dvs. erbjuds mot ersättning, men som har ett så starkt allmänintresse att det kan vara motiverat med ett ekonomiskt stöd från samhället, om det inte går att tillhandahålla dem på marknadens villkor.

Liknande förslag har framförts tidigare, i samband med översynen av lagregleringen för allmännyttan, och då tillbakavisats. Men vid den tidpunkten var förslaget att reglerna om detta skulle föras in i lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, medan Boverket här föreslår en mer generell tillämpning. Sedan dess har också Europeiska kommissionen genomfört en översyn av regelverket kring ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Det uttalade syftet med översynen var att förenkla och förtydliga reglerna samt att medge en mindre strikt tillämpning när det gäller tjänster av allmänt intresse som är små, lokala eller har ett socialt syfte och som inte kan förväntas snedvrída konkurrensen eller påverka handeln mellan medlemsländerna i någon

nåmnvärd utsträckning. Förslaget nedan ligger enligt Boverkets bedömning helt i linje med Europeiska kommissionens intentioner.

Det är mot denna bakgrund som Boverket menar att det är befogat att åter överväga att tillämpa EU:s regler för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på insatser inom bostadssektorn – för att ge kommunerna ett verktyg för att under vissa bestämda omständigheter mer aktivt kunna främja utbudet av bostäder.

Identifiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Att upprätthålla ett varierat utbud av hyresbostäder, som svarar mot behovet för hushåll med olika förutsättningar och i olika skeden av livet är av allmänt intresse och skulle kunna definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i EU-rättslig bemärkelse. Andra bostadsmarknads-åtgärder som skulle kunna definieras som tjänster av allmänt intresse i EU-rättslig bemärkelse är de som åsyftas i 5 § första punkten i lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag: att tillgodose bostadsbehovet för grupper som kommunen har ett särskilt ansvar för samt att främja integration och social sammanhållning. Sådana åtgärder, som kan omfatta såväl nybyggnation av bostäder som insatser i befintliga bostadsområden, borde kunna ersättas helt eller delvis med offentliga medel utan att det snedvrider konkurrensen eller strider mot Europeiska unionens statsstödsregler.

Men det krävs att en myndighet, till exempel regeringen eller en statlig myndighet – eller en kommun – pekar ut dem som ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse” i enlighet med EU:s statsstödsregler och att man sedan följer de regler som gäller för statsstöd till den typen av tjänster. Boverket föreslår att bestämmelser om detta förs in i den nya lagen om kommunernas ansvar för boendeplanering:

8 § Om kommunens behovs- och marknadsanalys enligt 3 § tredje stycket, visar att det finns angelägna bostadsåtgärder som inte kan genomföras på marknadsekonomiska villkor i kommunen, får denna tilldela ett kommunalt bostadsaktiebolag eller annat bostadsföretag ett uppdrag av allmänt intresse i syfte att:

1. upprätthålla ett varierat utbud av hyresbostäder,
2. utföra en åtgärd som enligt 5 § första punkten lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.

Uppdraget ska kvalificeras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 106.2 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Under förutsättning att de regler som Europeiska kommissionen har meddelat för stöd till sådana tjänster är uppfyllda, kan de finansieras helt eller delvis med offentliga medel.

Härigenom skapas rambestämmelser för när det ska vara tillåtet att ge ekonomiskt stöd till åtgärder som krävs för att tillgodose behovet av hyresbostäder och vissa andra bostadsmarknadsåtgärder som har ett starkt

allmänintresse. Med *varierat* utbud bör främst avses att det ska finnas hyresbostäder som kan efterfrågas även av hushåll med förhållandevis måttliga inkomster. Kommunen får på så sätt möjlighet att med stöd i denna lag definiera sådana tjänster och att använda offentliga medel för att se till att de kommer till stånd. Det är den enskilda kommunens ansvar att genom en noggrann analys av såväl behov som lokala marknadsförutsättningar visa att dessa tjänster inte kan tillhandahållas på ett tillfredsställande sätt på marknadens villkor.

Knyter an till gällande lag

Förslaget knyter väl an till såväl regeringsformen – att det allmänna särskilt ska trygga rätten till bostad – som lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, enligt vilken kommunen har rätt att frångå utdelningsbegränsningen om överskottet från bostadsbolaget ska användas till åtgärder som främjar integration och social sammanhållning eller för att tillgodose bostadsbehovet för personer som kommunen har ett särskilt ansvar för.

I den sistnämnda lagen uttrycks också tydligt att även om grundregeln är att allmännyttiga bostadsföretag ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer, så är det tillåtet med sådant stöd som är undantaget från kravet på anmälan till EU-kommissionen, vilket är fallet om man följer reglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Denna möjlighet har, såvitt Boverket vet, inte utnyttjats, något som kan bero på att regelverket har upplevts som alltför komplicerat för en enskild kommun att hantera själv, utan stöd av en rambestämmelse i svensk lag.

Europeiska kommissionens tillämpningsföreskrifter

EU-kommissionens tillämpningsföreskrifter och andra bestämmelser som rör ekonomiska tjänster av allmänt intresse har, som tidigare nämnts, nyligen varit föremål för en översyn. Trots översynen är regelverket fortfarande inte helt lättillgängligt och det kan därför även behövas en handledning till kommuner och bostadsföretag när det gäller tillämpningen av reglerna. De regler som hänvisas till i den föreslagna paragrafen återfinns framförallt i följande dokument, som ingår i det så kallade ”Almunia-paketet” från EU-kommissionen:

- Kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse¹⁰.
- Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse¹¹.

¹⁰ Europeiska unionens officiella tidning nr L 007, s. 3

¹¹ Europeiska unionens officiella tidning nr L 114, s. 8

Klarare roll för länsstyrelsen

Länsstyrelserna producerar varje år en regional analys över bostadsmarknaden i länet, där frågor kring bostadsbyggande, befolkningsförändringar och tillgång till bostäder diskuteras för länet som helhet.¹² Analysen syftar bland annat till att ge kommunerna ett regionalt underlag för deras arbete med boendeplaneringen. Den vänder sig även till regeringen, Boverket och till intresserade aktörer på bostadsmarknaden.

Ambitionen är att erbjuda en regional arena för utbyte av erfarenheter och att föra en aktiv dialog med kommuner och andra aktörer. Det ingår i länsstyrelsens roll att kvalitetssäkra Boverkets bostadsmarknadsenkät samt att bidra med statistik, prognoser och annat underlag och att vara ett metodstöd för kommunerna i deras arbete med bostadsfrågorna. Länsstyrelserna identifierar ett behov av att utveckla aktuella, användarvänliga planeringsunderlag, gärna i samverkan med kommuner och andra berörda aktörer. Länsstyrelsen kan även hjälpa kommunerna genom att peka på sambanden mellan översiktsplaneringen och boendefrågorna och utifrån erfarenheter från andra kommuner, ge råd om hur boendefrågorna kan omsättas i konkreta ställningstaganden i en översiktsplan.

Ge råd, information och underlag samt uppmärksamma samordningsbehov

När det gäller länsstyrelsens roll föreslås att den nuvarande bestämmelsen, att länsstyrelsen ska ge kommunerna råd, information och underlag, behålls, med bara en lätt redigering. Därutöver föreslås att länsstyrelserna, som har bättre möjligheter än kommunerna att identifiera behov av samråd eller samverkan mellan olika kommuner, ska uppmärksamma kommunerna på eventuella sådana behov:

9 § Länsstyrelsen ska ge kommunerna i länet råd och information samt lämna underlag för deras boendeplanering.

Länsstyrelsen ska uppmärksamma kommuner på eventuellt behov av samordning mellan kommuner kring boendefrågor och verka för att sådan samordning kommer till stånd.¹³

Det sista stycket innebär att länsstyrelsen på lämpligt sätt bör verka för erfarenhetsutbyte, diskussion, och samråd mellan berörda kommuner. Detta behöver inte bara gälla kommuner inom länet. Om det finns anledning att sammanföra kommuner från olika län, till exempel för att de ingår i en gemensam pendlingsregion och alltså tillhör samma lokala bostads- och arbetsmarknad, bör berörda länsstyrelser kunna samarbeta kring att främja samverkan mellan kommunerna.

¹² Länsstyrelsens arbete med de regionala analyserna regleras i förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

¹³ Jfr nuvarande lag 2 §: Länsstyrelsen skall lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.

Regler om bostadsförmedling kvarstår

Boverket anser att bestämmelserna om bostadsförmedling och köavgifter skulle behöva ses över. En sådan översyn skulle behöva grundas på en utvärdering av hur nuvarande regler har fungerat och det låter sig inte göras inom den korta tid som står till buds för detta uppdrag. Boverket föreslår därför här bara att ”skall” ändras till ”ska”:

10 § Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska en kommun anordna bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, ska dessa kommuner anordna sådan bostadsförmedling.

Regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling enligt första stycket.

11 § En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får, utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65a § jordabalken, ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande. Kravet på förmedling efter kötid ska inte hindra att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.

Köavgiften får tas ut för högst ett år i taget. Kommunen får bestämma avgiften och grunderna för hur den ska tas ut.

Möjlighet för regeringen att ställa krav

Den nuvarande lagens femte paragraf ger regeringen möjlighet att kräva in en redovisning av kommunernas planering för bostadsförsörjningen. Boverket föreslår bara en ändring av begreppet bostadsförsörjning till boendeplanering, vilket stämmer mer överens med hur denna bestämmelse hittills har tillämpats.¹⁴

12 § En kommun ska lämna regeringen de uppgifter om kommunens boendeplanering som regeringen begär.¹⁵

Eventuell möjlighet att förelägga kommuner att samarbeta

Mot bakgrund av att det är så få kommuner som uppger att de samråder med andra kommuner om boendeplaneringen kan det möjligen behövas någon form av tvång eller sanktionsmöjlighet för att förmå kommuner att samverka med varandra kring boendefrågor. Boverket bedömer det som möjligt att här införa en bestämmelse som innebär att regeringen får förelägga två eller flera kommuner att samverka kring boendeplaneringen. I ett fall där länsstyrelsen påpekat att det finns ett behov av samordning och detta inte sker skulle regeringen härigenom ges möjlighet att ingripa.

¹⁴ S2011/9429/PBB

¹⁵ Jfr nuvarande lag 5 §: En kommun skall lämna regeringen de uppgifter om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär.

13 § Regeringen får förelägga två eller flera kommuner att ta fram en gemensam strategi för att tillgodose behovet av bostäder i ett regionalt perspektiv.

Boverket vill här särskilt peka på reglerna om den kommunala självstyrelsen i regeringsformen. Enligt 14 kap. 2 § RF sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Boendeplanering måste betraktas som en sådan lokal angelägenhet, som alltså ska skötas av kommunen. Det går att göra inskränkningar i den kommunala självstyrelsen, men en sådan inskränkning bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Lagstiftaren bör utreda om syftet med lagförslaget kan uppnås med andra, mindre ingripande åtgärder. Att ge regeringen en lagstadgad möjlighet att förelägga två eller flera kommuner att ta fram en gemensam strategi för att tillgodose behovet av bostäder i ett regionalt perspektiv innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen och om lagstiftaren överväger att införa en sådan bestämmelse borde åtgärden föregås av en undersökning och avvägning mot andra åtgärder.

Effekter på andra författningar

Boverket har inte kunnat göra en fullständig analys av eventuella effekter på annan lagstiftning, men vi kan se att en ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering enligt Boverkets förslag påverkar förordningen om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförslagsansvar samt möjligen även plan- och bygglagen.

Förordning om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförslagsansvar

Eftersom förordningen om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförslagsansvar innehåller bestämmelser som kompletterar den nuvarande bostadsförslagslagen kommer det att krävas följdändringar i denna författning. Det gäller bland annat språkliga ändringar. En fördjupad utredning avseende bestämmelserna i den aktuella förordningen har inte hunnits med inom ramen för detta uppdrag. Boverket kan dock konstatera att förordningens 2 § behöver kompletteras med en möjlighet för Boverket att lämna länsstyrelsen anstånd med att komma in med en skriftlig rapport till efter den 15 juni. Sedan förordningen trädde i kraft den 1 januari 2012 har fyra länsstyrelser meddelat att de har problem med att få in rapporten till Boverket i tid. I dagsläget finns det ingen möjlighet för Boverket att bevilja länsstyrelserna anstånd med att skicka in rapporten. Under delen "Författningsförslag" i rapporten finns ett förslag till ändringsförfattning avseende den aktuella förordningen som Boverket har tagit fram.

Plan- och bygglagen

Det är viktigt att kommunens arbete med planer och program som rör boendefrågor samordnas inom kommunen. Det behövs ett tydligare samband mellan kommunens arbete med boendeplanering och kommunens planläggning av mark och vatten. Enligt Boverkets

lagförslag ska kommunens boendeprogram utgöra underlag vid planläggning enligt PBL. På motsvarande sätt skulle det kunna göras ett förtydligande i PBL om att kommunen ska beakta boendeprogrammet vid planläggning. För att stärka kopplingen mellan de båda lagarna bör behovet av ändringar i PBL utredas närmare.

Författningsförslag

Förslag till lag (2012:xxx) om kommunernas ansvar för boendeplanering

Syfte och innehåll

1 § I denna lag finns bestämmelser om kommunernas ansvar för boendeplanering. Bestämmelserna syftar till att främja ett varierat utbud av goda bostäder, attraktiva och trygga boendemiljöer och en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden.

2 § Det är en kommunal angelägenhet att planera för bostadsbyggande och för utveckling av bostadsbestånd och boendeförhållanden i kommunen.

Varje kommun ska arbeta med boendeplanering och vidta ändamålsenliga åtgärder för att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder.

Boendeprogram

3 § Varje kommun ska ha ett aktuellt boendeprogram som anger mål för bostadsutvecklingen i alla delar av kommunen och kommunens planerade insatser för att nå dessa mål.

Av boendeprogrammet ska framgå hur kommunen har beaktat relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för boendeplaneringen.

Boendeprogrammet ska baseras på en analys av efterfrågan på bostäder, bostadsbehov för särskilda grupper samt marknadsförutsättningar.

4 § När kommunen upprättar förslag till boendeprogram ska samråd ske med andra kommuner som berörs av boendeplaneringen.

5 § Innan kommunen antar ett boendeprogram ska länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommunala organ som har ansvar för regionalt tillväxt-

arbete och transportinfrastrukturplanering ges tillfälle att yttra sig över förslaget till boendeprogram.

6 § Boendeprogrammet ska antas av kommunfullmäktige minst en gång varje mandatperiod.

7 § Boendeprogrammet ska utgöra underlag vid planläggning enligt plan- och bygglagen (2010:900) samt för andra beslut som är strategiska för kommunens utveckling. Boendeprogrammet ska även ge information till andra aktörer om kommunens tilltänkta boendeutveckling.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

8 § Om kommunens behovs- och marknadsanalys enligt 3 § tredje stycket, visar att det finns angelägna bostadsåtgärder som inte kan genomföras på marknadsekonomiska villkor i kommunen, får denna tilldela ett kommunalt bostadsaktiebolag eller annat bostadsföretag ett uppdrag av allmänt intresse i syfte att:

1. upprätthålla ett varierat utbud av hyresbostäder,
2. utföra en åtgärd som enligt 5 § första punkten lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.

Uppdraget ska kvalificeras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 106.2 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Under förutsättning att de regler som Europeiska kommissionen har meddelat för stöd till sådana tjänster är uppfyllda, kan de finansieras helt eller delvis med offentliga medel.

Länsstyrelsens roll

9 § Länsstyrelsen ska ge kommunerna i länet råd och information samt lämna underlag för deras boendeplanering.

Länsstyrelsen ska uppmärksamma kommuner på eventuellt behov av samordning mellan kommuner kring boendefrågor och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

Bostadsförmedling

10 § Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska en kommun anordna bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, ska dessa kommuner anordna sådan bostadsförmedling.

Regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling enligt första stycket.

11 § En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får, utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65a § jordabalken, ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande. Kravet på förmedling efter kötid ska inte hindra att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.

Köavgiften får tas ut för högst ett år i taget. Kommunen får bestämma avgiften och grunderna för hur den ska tas ut.

Uppgiftsskyldighet m.m.

12 § En kommun ska lämna regeringen de uppgifter om kommunens boendeplanering som regeringen begär.

13 § Regeringen får förelägga två eller flera kommuner att ta fram en gemensam strategi för att tillgodose behovet av bostäder i ett regionalt perspektiv.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013, då lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska upphöra att gälla.
2. Bestämmelserna i den upphävda lagen gäller dock fortfarande för riktlinjer för bostadsförsörjningen som antagits före den 1 juli 2013.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Regeringen föreskriver dels att rubriken till förordningen ska ha följande lydelse, dels att paragraferna i förordningen ska ha följande lydelse.

Förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas ansvar för boendeplanering

1 § I denna förordning finns bestämmelser om regionala bostadsmarknadsanalyser och bestämmelser som kompletterar lag (2012:XXX) om kommunernas ansvar för boendeplanering.

2 § Länsstyrelsen ska analysera bostadsmarknaden i länet. Länsstyrelsen ska ta fram en skriftlig rapport som utöver en regional bostadsmarknadsanalys innehåller en redovisning av

1. hur kommunerna lever upp till kraven enligt lag (2012:XXX) om kommunernas ansvar för boendeplanering,
2. hur länsstyrelsen lever upp till kravet i 9 § lag (2012:XXX) om kommunernas ansvar för boendeplanering, och
3. hur boendeplaneringen samordnas inom kommunen, med andra kommuner och regionalt.

Rapporten ska lämnas till Boverket senast den 15 juni varje år. Boverket kan bevilja länsstyrelsen anstånd med att lämna in rapporten.

3 § Boverket ska stödja länsstyrelserna i deras arbete med att

1. analysera bostadsmarknaderna, och
2. ge råd och information samt lämna underlag till kommunerna för deras boendeplanering.

Boverket ska årligen lämna en skriftlig rapport till regeringen. I rapporten ska Boverket redovisa sin verksamhet enligt första stycket. I rapporten ska Boverket även sammanfatta och analysera rapporten enligt 2 §.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2013.

Författningskommentarer

Förslaget till lag (2012:XXX) om kommunernas ansvar för boendeplanering

Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar upphävs och ersätts med en ny lag. Bakgrunden till förslaget att upphäva lagen och placera ändrade och nya bestämmelser i en ny lag är att språkligt modernisera och anpassa lagen till ändrade förutsättningar. Den nya lagen innebär inget väsentligt större ansvar för kommunerna. Lagen syftar i huvudsak till att förtydliga kommunens nuvarande ansvar samt att stärka kopplingen till den nya plan- och bygglagen.

1 §

Paragrafen är ny. Den innehåller en kort presentation av lagen och syftet med denna.

2 §

Paragrafens första stycke saknar motsvarighet i nuvarande reglering och innehåller ett förtydligande av kommunens ansvar för boendefrågor. Ansvaret omfattar såväl nyproduktion som utveckling och anpassning av befintliga boendemiljöer.

Andra stycket är en omarbetning av 1 § första stycket i den nuvarande lagen. Kommunen ska göra vad den kan för att människors bostadsbehov ska kunna tillgodoses. Kommunen har dock ingen möjlighet att tvinga fram en önskad utveckling på bostadsmarknaden. Det bör stå att samtliga kommuner ska arbeta med boendeplanering och vidta ändamålsenliga åtgärder för att skapa förutsättningar för att det ska finnas goda bostäder för alla som vill bo i kommunen.

3 §

Paragrafen är ny. Paragrafen reglerar innehållet i ett boendeprogram samt underlaget för detta. Enligt första stycket ska ett boendeprogram ange mål för utvecklingen av bostadsbeståndet i alla delar av kommunen. Det bör särskilt framgå att det ska finnas mål för utvecklingen av bostadsbeståndet i alla delar av kommunen och inte bara centralorten.

Enligt andra stycket ska kommunen i boendeprogrammet visa på vilket sätt den har beaktat relevanta nationella och regionala mål samt planer och program av betydelse för boendeplaneringen. Detta innebär t.ex. att kommunen måste förhålla sig till det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet och visa hur regionala program som RUP och RUFSS har beaktats. Sett till utformning och innehåll påminner andra stycket om 3 kap. 5 § 4 punkten plan- och bygglagen (2010:900).

Enligt tredje stycket ska boendeprogrammet baseras på en analys av efterfrågan på bostäder, bostadsbehov för särskilda grupper samt marknadsförutsättningar.

4 §

Paragrafen överensstämmer delvis med 1 § andra stycket i den nuvarande lagen med språkliga ändringar. I paragrafen står att när kommunen upprättar ett förslag till boendeprogram ska samråd ske med andra kommuner som berörs av boendeplaneringen. Denna ändring innebär ett förtydligande av när kommunen ska samråda med andra kommuner.

5 §

Paragrafen är ny. Paragrafen ger länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommunala organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete rätt att yttra sig över kommunens förslag till boendeprogram innan boendeprogrammet antas av kommunfullmäktige. Paragrafen syftar till att stärka det regionala perspektivet på boendeplaneringen.

6 §

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 1 § tredje stycket i den nuvarande lagen med språkliga ändringar. Ett tillägg har gjorts genom att ange att boendeprogrammet ska antas ”minst” en gång varje mandatperiod. Det handlar om att förtydliga att boendeprogrammet kan behöva tas upp i kommunfullmäktige mer än en gång per mandatperiod.

7 §

Paragrafen är ny och reglerar boendeprogrammets användning. Enligt första meningen ska boendeprogrammet utgöra underlag vid planläggning enligt plan- och bygglagen (2010:900) samt för andra beslut som är strategiska för kommunens utveckling. Detta innebär att boendeprogrammet ska utgöra underlag för översiktsplanen, regionplanen och vid prioritering av detaljplaner samt för andra strategiska beslut om kommunala utvecklingsinsatser.

Sista meningen klargör att boendeprogrammet ska ha ett sådant innehåll och en sådan form att det kan ge användbar information till andra aktörer på bostadsmarknaden, t.ex. fastighetsägare, byggherrar, kreditgivare och bostadssökande. Det innebär dock inte att kommunen

ska kunna ställas till svars om en insats som nämns i boendeprogrammet inte blir av.

8 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen har sin utgångspunkt i EU:s statsstödsregler för ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”.

Under vissa förutsättningar, ska kommunen kunna ge ekonomiskt stöd till bostadsmarknadsåtgärder som har ett starkt allmänintresse.

Bestämmelsen innebär att kommunen får möjlighet att tilldela ett kommunalt eller privat bostadsföretag ett uppdrag att till exempel tillhandahålla hyresbostäder där detta inte kan erbjudas på marknadens villkor. Det blir sedan respektive kommun som själv får avgöra om och hur möjligheten ska nyttjas.

De åtgärder som kan komma ifråga är dels att främja ett varierat utbud av hyresbostäder, dels sådana åtgärder som avses i 5 § första punkten i lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

9 §

Första meningen överensstämmer med 2 § i den nuvarande lagen med språkliga ändringar. Andra meningen är ny och innebär ett utökat ansvar för länsstyrelsen. För att stärka det regionala perspektivet föreslås att länsstyrelsen ska uppmärksamma kommuner på eventuellt behov av samordning mellan kommuner kring boendefrågor och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

10 §

Paragrafen överensstämmer med 3 § i den nuvarande lagen med språkliga ändringar.

11 §

Paragrafen överensstämmer med 4 § i den nuvarande lagen med språkliga ändringar.

12 §

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 5 § i den nuvarande lagen. Begreppet ”skall” bör ändras till ska. Dessutom bör begreppet ”bostadsförsörjning” ändras till boendeplanering, vilket stämmer bättre överens med hur denna bestämmelse hittills har tillämpats.

13 §

Paragrafen är ny och ger regeringen möjlighet att förelägga två eller flera kommuner att ta fram en gemensam strategi för att tillgodose behovet av bostäder i ett regionalt perspektiv.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt första punkten träder lagen i kraft den 1 juli 2013. Vid samma tidpunkt upphävs lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Enligt andra punkten ska de nuvarande bestämmelserna även fortsättningsvis gälla för riktlinjer för bostadsförsörjningen som antagits före lagens ikraftträdande.

Boendeplanering i praktiken

Att planera för boendet

Bra bostäder och goda boendemiljöer är grundläggande kvaliteter i en kommun och förutsättningar för såväl tillväxt som välfärd. Planeringen för att utveckla boendet är en viktig del i kommunens strategiska planering.

Välfärdsperspektivet och tillväxtperspektivet

Ett bra utbud av bostäder i varierande boendeformer och i välfungerande boendemiljöer är avgörande för en kommuns attraktivitet. Med förbättrade kommunikationer har arbetsplatsens belägenhet inte längre lika avgörande betydelse för hushållens val av bosättningsort. Boendet i sig har blivit mer styrande. Det innebär å ena sidan att kommuner i en tillväxtregion konkurrerar om inflyttarna lite oberoende av var i regionen som nya arbetstillfällen förläggs. Och å andra sidan att det finns utrymme för regional samordning av insatserna för att möta efterfrågan på olika boendeformer från inflyttare till regionen.

Samtidigt är det så att benägenheten och möjligheterna att pendla över längre avstånd varierar beroende på hushållets ekonomi och livssituation. Att kunna få tag i en lämplig bostad, som man har råd med, på rimligt avstånd från arbetsplatsen är för många hushåll grundläggande för att få vardaglivet att fungera. Och för att ett samhälle ska fungera tillfredsställande behövs ett tillräckligt utbud av bostäder för att möta efterfrågan även från hushåll med begränsat ekonomiskt utrymme. Det behövs lämpliga bostäder för äldre personer och för dem som av andra skäl har nedsatt rörlighet och även i övrigt ett utbud av olika boendeformer för att tillgodose önskemål och behov hos människor i olika skeden av livet.

Kommunens arbete med bostadsfrågorna är också en del i att undvika sociala spänningar, som kan vara förödande för samhällsutvecklingen. Problem som trångboddhet bland barnfamiljer, hemlöshet, nedslitna bostadsområden och långtgående boendesegregation inverkar på kommunens anseende och attraktivitet.

Välfärds- och tillväxtperspektivet går alltså hand i hand och bostadspolitiken förtjänar utan tvekan en framskjuten plats i den

kommunala debatten. Varje kommun, inte bara i tillväxtregionerna, behöver en väl genomtänkt strategi för hur förutsättningarna för boende i olika delar av kommunen ska utvecklas och förbättras. Det handlar om såväl omfattning och inriktning av nyproduktionen som anpassningar av det befintliga beståndet.

Kommunen vinner på en aktiv boendeplanering

Kommunen styr inte ensidigt över utvecklingen på bostadsmarknaden utan det måste ske i samverkan med övriga aktörer, främst fastighetsägare och byggherrar. Detta står inte på något sätt i motsättning till en aktiv boendeplanering, tvärtom. Genom att ta fram ett boendeprogram klargörs kommunens bostadspolitiska ambitioner, vilket är utgångspunkten för diskussionen med aktörerna.

Skapa förutsättningar och ha beredskap för förändringar

Kommunens roll är bland annat att kontinuerligt analysera läget på bostadsmarknaden och att skapa förutsättningar för en utveckling i önskad riktning. I det ligger att ha en väl förankrad bostadspolitisk strategi så att man kan fatta snabba beslut när det behövs. Även kommuner där det för tillfället inte är aktuellt med någon utbyggnad behöver ha en väl förankrad strategi och en handlingsberedskap inför en förändrad situation. Man kanske inte kan styra fram en utbyggnad, men den dag någon visar intresse för att bygga bostäder bör kommunen vara beredd och ha en klar uppfattning om vilken inriktning som är lämplig, utifrån ett helhetsperspektiv på utvecklingen i kommunen.

Driva på utvecklingen

Det gäller också att ta egna initiativ och driva på utvecklingen. Att finna former för ett konstruktivt samarbete med aktörerna på bostadsmarknaden, t.ex. fastighetsägare och byggherrar, framstår som allt viktigare.

Planering för en långsiktigt hållbar utveckling

Kommunens boendeprogram och andra vägledande dokument ger grunden till en långsiktigt hållbar planering med goda avvägningar. Bostadsfrågor berör alla delar i kommunens arbete mot en hållbar utveckling och är relevant för såväl den sociala och ekonomiska som den miljömässiga dimensionen i hållbar utveckling.

Ökad insikt och bättre insyn i boendefrågor

Genom att ta fram en behovs- och marknadsanalys ökar kunskapen om befolkningens behov och efterfrågan av bostäder i kommunen. Det bidrar till ett bättre underlag för politisk diskussion och beslut. En demokratisk aspekt är att invånare i kommunen ska kunna ta del av kommunens antagna boendeprogram. Det ger en inblick i kommunens bostadspolitik.

Skyltfönster för byggherrar

Boendeprogrammet tillsammans med andra ställningstaganden och dokument ger en bild av hur kommunen vill utvecklas. Byggherrar som vill vara verksamma i kommunen kan få information om vilka ramar som gäller, om behov och efterfrågan samt hur kommunen vill utvecklas.

I boendeprogrammet kan kommunen också ange vilka verktyg som avses användas för att driva på och styra inriktningen av boendeplaneringen.

Bättre avvägningar

I arbetet med att ta fram ett boendeprogram får kommunen en överblick över olika handlingsalternativ och därmed en möjlighet att göra en bättre avvägning i de målkonflikter som en exploatering ofta innehåller.

Boendeprogrammet kan även utgöra en grund för prioriteringar i arbetet med detaljplaner och för hur olika privata initiativ till exploatering ska hanteras.

Samordning och samsyn

Många verksamheter i kommunen berörs på olika sätt av boendefrågorna. Genom att samla olika kompetenser och perspektiv för en gemensam diskussion om förutsättningar och behov kan nya insikter för kommunens utveckling erhållas. Processen att ta fram boendeprogrammet är en del i att skapa samsyn mellan olika förvaltningar vad gäller kommunens målbild.

Mellankommunal samverkan

Boendeplaneringen är enligt lag kommunens ansvar men bostadsmarknaden följer inte alltid kommunens gränser. Arbetet med boendeprogrammet ger en möjlighet till en god mellankommunal samverkan.

Innebörden av att ta fram ett boendeprogram

Boendeprogrammet visar kommunens ambitioner och mål för boendet, och riktar sig såväl till kommunala förvaltningar som till invånare och andra aktörer på bostadsmarknaden. Kommunen tar ställning till på vilket sätt den ska verka för att nå uppsatta bostadspolitiska mål och hur kommunen är beredd att använda de verktyg den förfogar över. Kravet på att boendeprogrammet ska antas i kommunfullmäktige visar att den politiska debatten är viktig och innebär även att de nämnder som berörs av boendefrågorna bereder ärendet och får ansvaret att verkställa beslut.

En modell för arbetet

Den nuvarande bostadsförsörjningslagen ger inte mycket vägledning för kommunerna när det gäller hur planeringen för bostadsförsörjningen ska gå till eller vad dokumentationen av den förväntas innehålla. Till stöd för kommunerna utvecklade Boverket 2006 en modell för processen att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen¹⁶, en modell som sedan utvecklades av länsstyrelserna i storstadslänen i samarbete med Boverket under 2011, då med fokus på att koppla processen till en rullande översiktsplanering¹⁷.

¹⁶ Boendeplanering – en strategisk fråga för kommunen. Boverket 2006

¹⁷ Riktlinjer för bostadsförsörjning med koppling till rullande översiktsplanering. En rapport i pilotprojektet Kontinuerlig översiktsplanering i storstadsmiljö. Länsstyrelserna 2011

Behovs- och marknadsanalys

Som underlag till ett boendeprogram behövs god kunskap om behov och efterfrågan på bostadsmarknaden på kort och lång sikt. Omfattningen och inriktningen på bostadsefterfrågan hänger intimt samman med befolkningsutveckling och hushållsbildning samt hushållens inkomster, faktorer som i sin tur påverkas av sysselsättnings- och näringslivsutveckling. En förändrad näringslivsstruktur kan skapa en ny och annorlunda efterfrågan på bostäder, även om den inte medför någon nettoökning av befolkningen. Det kanske flyttar in människor med andra krav på sitt boende än vad som kan tillgodoses i det befintliga beståndet.

Kommunen behöver ta fram en *behovs- och marknadsanalys*. Det innebär en analys av bostadsefterfrågan och behov av bostäder för olika hushållstyper samt av förutsättningarna att möta efterfrågan på den lokala bostadsmarknaden. Det finns ingen mall för hur en sådan behovs- och marknadsanalys ska se ut. Den kan innehålla en kartläggning av bostadsbestånd och byggande, befolkningsstruktur och flyttmönster, näringsliv, infrastruktur och sysselsättning, kompletterat med prognoser, omvärldsbevakning och trendanalyser. Lägenhetsregistret, som håller på att byggas upp, kommer att bidra med en del i det här sammanhanget användbar statistik.

Den nya lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag understryker vikten av att kommunerna tar fram bra underlag i form av grundläggande behovs- och marknadsanalyser, liksom hållbara ekonomiska beräkningar för att kunna fatta rätt beslut om angelägna bostadspolitiska åtgärder.

Ett regionalt perspektiv

Det är inte bara den egna kommunens befolknings- och näringslivsutveckling som kan få effekter på bostadsefterfrågan. Allt oftare behöver det *regionala* perspektivet lyftas fram när det gäller utvecklingen av bostadsutbudet. Kommungränsen är sällan det mest avgörande för var människor vill bosätta sig och flera kommuner kan ingå i en gemensam bostadsmarknad. Ur ett regionalt tillväxtperspektiv skulle det på en del håll behövas någon form av samordning av planeringen för utvecklingen av bostadsbebyggelsen i regionen kopplat till trafikfrågorna, infrastruktursatsningarna och till bostadssociala frågor. Mottagning och etablering av nyanlända är en sådan bostadssocial fråga där det kan behövas mellankommunal planering och samverkan. Särskilt i storstadsregionerna blir detta allt mer uppenbart. Det borde också ligga nära till hands att ta upp och diskutera bostadsfrågorna i en regional utvecklingsstrategi, som en förutsättning för ekonomisk och befolkningsmässig tillväxt och som en faktor som påverkar underlaget för regionala satsningar på såväl kultur som infrastruktur.

Omvärldsbevakning och trendanalyser

Boendeplaneringen bör ha ett långsiktigt perspektiv och ses i relation till kommunens framtida utveckling och till händelser i omvärlden. Omfattningen och inriktningen på bostadsefterfrågan påverkas av utvecklingen i samhället i stort. Att använda sig av metoder för till exempel scenarioanalys kan vara lämpligt.

Statliga initiativ, till exempel i fråga om regionala infrastruktursatsningar och utbyggnad av högskolor kan ha stor betydelse för utvecklingen på den lokala bostadsmarknaden. Omvärldsfaktorer som ränteutveckling, konjunkturprognoser, prisutveckling på småhus och bostadsrätter, byggkostnadsutveckling och inkomstutvecklingen för hushållen behöver bevakas.

Man bör också vara vaksam på mer subtila omvärldsförändringar, som värderingsförskjutningar bland hushållen och livsstilsförändringar, vilket kan fordra en bevakning som sträcker sig utöver publicerat material. Seminarier, rundabordssamtal och fokusgrupper kan bidra till att få grepp om vad som är på gång.

Involvera berörda aktörer

Genom att hämta in erfarenheter från boende och berörda aktörer i olika delar av kommunen kan kvaliteten i beslutsunderlaget förbättras. Boendefrågorna berör många delar av den kommunala verksamheten och analysen av underlagsmaterialet bör göras i samverkan mellan förvaltningarna och med fördel också i dialog med fastighetsägare, presumtiva byggherrar och andra aktörer på bostadsmarknaden.

För att analysen ska fånga de frågor som berör boendeplaneringen bör alla berörda kommunala förvaltningar involveras men även andra kommuner och regionala organ. Många kommunala förvaltningar tar idag fram underlag som har koppling till boendeplaneringen, exempelvis prognoser för skolan, barnomsorgen, äldreomsorgen, mottagandet av nyanlända, särskilt boende för olika grupper, näringslivsstrategier, pendlingsmönster och så vidare. Dessa kan sammantaget bidra till en bra behovs- och marknadsanalys.

Analysen användbar även i andra sammanhang

En behovs- och marknadsanalys kan utgöra underlag även för andra sakfrågor än boendeplaneringen. Den kan därför presenteras i ett eget dokument och behöver då inte tynga boendeprogrammet. En fördel med att underlagsmaterialet tas fram i annan ordning är att det lättare kan uppdateras med kortare intervaller samt att det kan behandlas i ansvarig nämnd utan att behöva lyftas till kommunfullmäktige.

Det finns inget krav på att analysen ska antas eller behandlas politiskt, men det kan vara lämpligt att behovs- och marknadsanalysen behandlas i ansvarig nämnd eller i kommunstyrelsen. På så sätt blir materialet tillgängligt och kan användas i andra sammanhang. Boendeprogrammet kan då även hänvisa till ett underlag i form av en beslutad handling. Om kommunen istället väljer att låta behovs- och marknadsanalysen ingå i boendeprogrammet antas alla delar av kommunfullmäktige.

Genomförandestrategi

För att det framtagna boendeprogrammet ska få genomslag i kommunens planering är det nödvändigt att det finns en strategi för hur det ska implementeras i olika kommunala förvaltningars arbete. Det måste omsättas i ett konkret åtgärdsprogram, eller genomförandestrategi, där utbyggnadsplaner och andra bostadspolitiska åtgärder specificeras, prioriteras och tidsätts. I anslutning till detta fordras också en beräkning av de kommunalekonomiska konsekvenserna av förslagen.

Kommunen kan inkludera genomförandet i boendeprogrammet, till exempel genom att koppla bostadspolitiska ambitioner till specifika verktyg eller genom att ge specifika uppdrag till enskilda förvaltningar. Om kommunen väljer att inarbeta hela boendeprogrammet i översiktsplanen kan de berörda kommunala förvaltningarna behöva en separat genomförandestrategi som vägledning för förväntade arbetsinsatser.

Hur en genomförandestrategi ser ut beror också på hur kommunen samordnar arbetet mellan olika förvaltningar, organisation i övrigt, processer för budgetarbete, verksamhetsplanering med mera. Huvudsaken är att boendeprogrammets målsättningar kopplas ihop med kommunens verktyg och med ansvarig förvaltning samt att boendeprogrammet kan utgöra underlag i de sammanhang som har betydelse för kommunens utveckling. Genomförandestrategins syfte är både att tydliggöra boendeprogrammet och att omsätta det i konkreta åtgärder. Det kan till exempel handla om nya ägardirektiv till det allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolaget, prissättning och fördelning av mark, prioriteringar i plan-ärenden eller samarbete med fastighetsägare för att få till bostäder för ensamkommande asylsökande barn.

Uppföljning

En årlig uppföljning av boendeprogrammet kan vara ett bra underlag för diskussion i kommunfullmäktige, och för beslut om en eventuell översyn av boendeprogrammet. Uppföljningen kan omfatta både genomslagskraften i kommunens planering och förändringar i omvärlden och kan ge inspel till uppläggningsplaneringen av kommande program.

Koppling till planering enligt PBL

Översiktsplanen är ett instrument för att förbereda och genomföra kommunens bostadspolitiska intentioner, medan boendeprogrammet kan beskrivas som instrumentet för att ta fram en precisering av dessa intentioner. Båda dessa instrument behövs för att nå bostadspolitiska mål. I praktiken kan de mycket väl utgöra olika infallsvinklar i en sammanhållen strategisk planering. Översiktsplanen hanterar kommunens långsiktiga utveckling, både vad gäller exploatering och – i allt större utsträckning – även olika tillväxt- och utvecklingsfrågor.

Översiktsplanen utgår från markanvändning...

Översiktsplanen handlar i grunden om användningen av mark och vatten samt lokalisering av bebyggelse. Ansvaret utgår från plan- och bygglagen och det primära instrumentet är översiktsplanen och fördjupningar av denna. Planeringen bygger på underlag från olika samhällssektorer inom kommunen och regionalt, till exempel miljöprogram, naturvårdsprogram, kulturmiljöprogram, energiplan och handelspolicy. Verktyg för genomförandet är främst detaljplan och områdesbestämmelser samt bygglov. Det är genom den översiktliga fysiska planeringen som förutsättningar skapas för att leva upp till de mål och riktlinjer som anges i olika program och strategier, till exempel boendeprogrammet.

... medan boendeprogrammet utgår från bostadsbehov

Boendeplaneringen handlar om invånarnas behov av bostäder och om hur efterfrågan ska kunna tillgodoses för människor i olika skeden av livet, med olika särskilda behov och önskemål när det gäller boendeform, bostadstyp, läge, etc. Boendeplaneringen är också en viktig del i kommunens strategiska planering för utveckling och tillväxt.

Ansvar utgår från boendeplaneringslagen och det främsta instrumentet är boendeprogrammet. Boendeplaneringen utgår från underlag i form av till exempel befolknings- och sysselsättningsprognoser, flyttmönster och efterfrågeanalyser. Även här kan olika sektorsprogram utgöra en del av underlaget, till exempel för skolan och äldreomsorgen.

Verktyg för genomförandet är främst att kommunen har en god planeringsberedskap samt en tydlig markpolicy och ett strategiskt markinnehav. Andra verktyg är allmännyttiga bostadsföretag samt kommunal bostadsförmedling och samarbetsavtal med fastighetsägare om fördelning av lägenheter.

Samordning nödvändig

Det är Boverkets erfarenhet att det lönar sig att på ett tydligt sätt koppla samman översiktsplaneringen med program för bostadsutveckling, infrastrukturplanering och en aktiv markpolitik.

Det behövs många gånger också en bättre samordning mellan berörda förvaltningar i kommunen. Socialtjänstens planering för olika grupper med särskilda behov måste samordnas bättre med boendeplaneringen och med den översiktliga fysiska planeringen än vad som många gånger är fallet idag.

Att redovisa boendeprogrammet i översiktsplanen

Det finns en tendens till att kommuner som väljer att enbart arbeta med boendefrågorna i översiktsplanen har fokus på nyproduktion av bostäder. I en mer strategisk översiktsplan är det av stor vikt att komplettera detta med strategier för hur det befintliga beståndet kan utvecklas.

Instrument för genomförande

Kommunen har flera verktyg till sitt förfogande för att driva på och styra inriktningen av bostadsmarknaden. Kommunen kan i sitt boendeprogram, eller i en eventuell genomförandestrategi, slå fast en långsiktig strategi där varje verktyg har en viktig funktion för att boendeprogrammet ska kunna genomföras.

Markberedskap, markinnehav och markanvisning

Markberedskap kan avse olika saker: Dels att kommunen har en strategi för markförvärv och bevakar mark som är lämplig att förvärva inom en snar framtid, dels att kommunen äger mark som är lämplig för bostadsändamål.

Markinnehav, tillsammans med strategiska inköp och försäljningar av mark, är ett av de mer kraftfulla verktygen för kommunen när det gäller att styra utvecklingen av bostadsutbudet. Att äga mark som kan exploateras innebär att kommunen har möjlighet att påverka

upplåtelseform och prissättning av mark. Ett markinnehav innebär att kommunen kan välja mellan att sälja eller att upplåta mark med tomträtt vid exploatering. I samband med markanvisning eller försäljning kan kommunen aktivt arbeta för att få in fler och mindre aktörer för att på så sätt främja den lokala konkurrensen. Kommunen kan till exempel arrangera markanvisningstävlingar på ett sätt som möjliggör för mindre aktörer att delta.

En del kommuner har en antagen markpolicy, vilket underlättar styrningen av kommunens markaffärer och byggherrars förståelse för markanvisningsförfarandet.

Planläggning och planeringsberedskap

Kommunen är ansvarig för planläggning av mark och vatten enligt plan- och bygglagen, vilket innebär att det är kommunen som avgör om och när en detaljplan ska tas fram. En aktuell översiktsplan, tillsammans med fördjupningar och tematiska tillägg, är viktiga steg för att kunna ta fram passande detaljplaner och därmed byggrätter.

Det gäller att ha en god planeringsberedskap och att visa lyhördhet gentemot marknadens aktörer, men även att våga göra prioriteringar mellan olika utbyggnadsplaner utifrån kommunens mål och ambitioner i boendeprogrammet.

Allmännyttigt bostadsföretag

Kommunen har möjlighet att genom ägardirektiv till det allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolaget påverka byggande och förvaltning på den lokala bostadsmarknaden. Genom tätt samarbete med bostadsbolaget, och andra fastighetsägare i kommunen, kan kommunen tillgodose bostadsbehovet för grupper som kommunen har ett särskilt ansvar för.

Bostadsförmedling

Kommunerna ska, enligt lagen om kommunernas boendeplanering, anordna bostadsförmedling om det behövs. En bostadsförmedling underlättar för de bostadssökande och om förmedling sker efter kötid blir villkoren och möjligheterna tydliga. Ju fler privata hyresvärdar som väljer att utnyttja bostadsförmedlingen desto större utbud för de bostadssökande. En samlad bostadsförmedling kan också förbättra socialtjänstens möjligheter att hitta lämpliga bostäder. Genom bostadsförmedlingens verksamhet kan kommunen också få fram värdefull statistik om efterfrågetrycket på olika delmarknader och om vad som efterfrågas från olika grupper. Kommuner kan välja att samarbeta kring förmedlingen på den regionala bostadsmarknaden.

Kommunala hyresgarantier

En kommunal hyresgaranti är ett borgensåtagande från kommunens sida som omfattar en hyresgästs skyldighet att betala hyra. Syftet med en kommunal hyresgaranti är att ge stöd till hushåll som har ekonomisk förmåga att klara kostnaderna för ett eget boende men som trots detta har svårighet att etablera sig på bostadsmarknaden och få en hyresrätt med besittningsskydd. Garantin åtföljs av ett bidrag från Bostads-kreditnämnden (BKN) till garantigivaren, det vill säga kommunen.

Bilaga 1. Den nuvarande bostadsförsörjningslagen

Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

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

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

Riktlinjer för bostadsförsörjningen skall antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod.

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

3 § Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen skall en kommun anordna bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, skall dessa kommuner anordna sådan bostadsförmedling.

Regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling enligt första stycket.

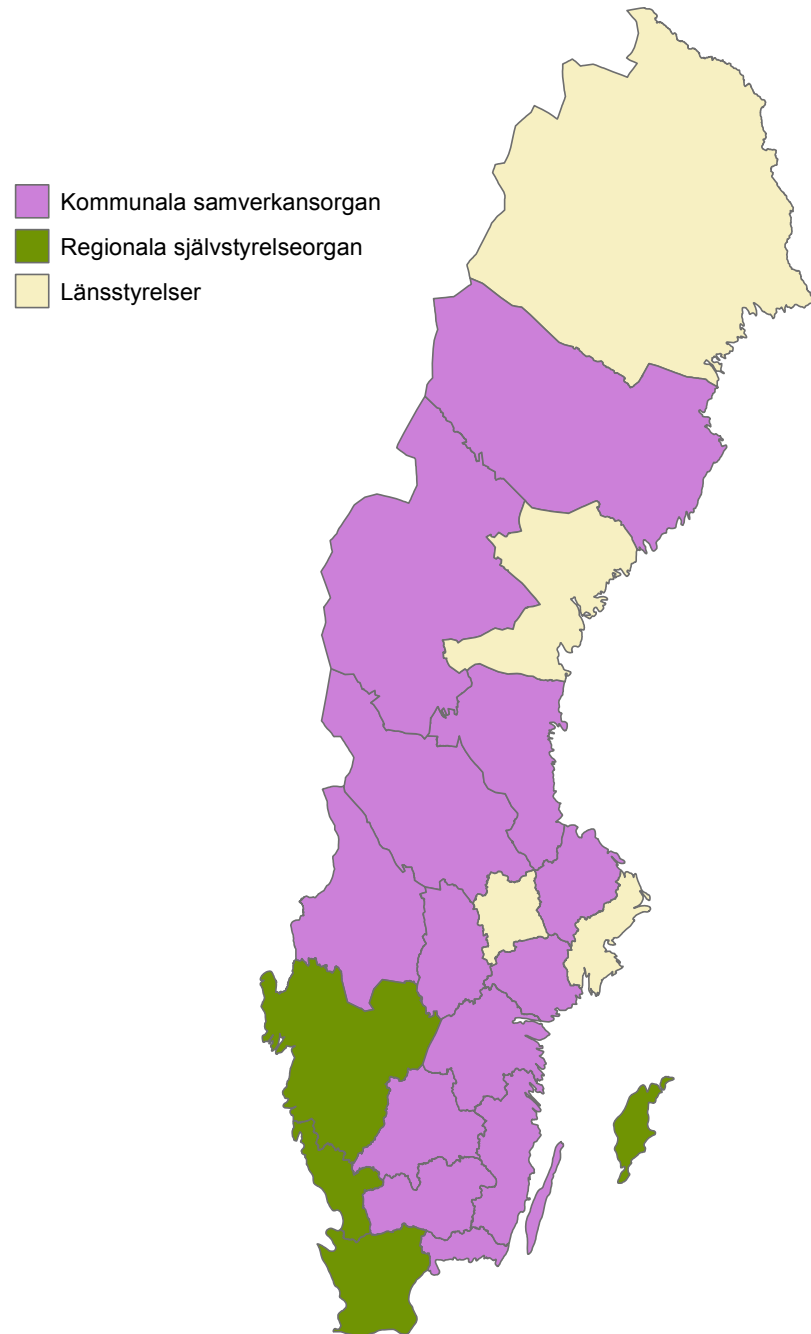
4 § En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får, utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65 a § jordabalken, ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande. Kravet på förmedling efter kötid skall inte hindra att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.

Köavgiften får tas ut för högst ett år i taget. Kommunen får bestämma avgiften och grunderna för hur den skall tas ut.

5 § En kommun skall lämna regeringen de uppgifter om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Bilaga 2. Karta över regionala planeringsorgan





Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Besök: Drottninggatan 18
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se