



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

2012-09-18

Dnr: 2102-3290/2012

Tillägg till rapport 2012:12 Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen



Sammanfattning

Boverket presenterar här ett tillägg till Boverkets rapport ” En översyn av bostadsförsörjningslagen”. Med anledning av det förslag som lämnades i rapporten om en ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering har Boverket även tittat på behovet av eventuella ändringar i PBL. Kopplingen mellan kommunens boendeplanering och planläggning av mark och vatten bör stärkas genom dels utformningen av den nya lagen, dels ändringar i PBL.

Ändringar i 2 kap. PBL

Boverket är av den uppfattningen att det redan idag ligger inom kommunens ansvar att vid tillämpningen av PBL ta hänsyn till kommunala, mellankommunala och regionala förutsättningar för bostadsbyggande och bostadsutveckling. Boverket anser dock att detta behöver tydliggöras i den aktuella lagen. Boverket föreslår att det införs en ny punkt i 2 kap. 3 § PBL som gör bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i kommunen till ett allmänt intresse enligt PBL. Denna lagändring syftar till att tydliggöra och understryka kommunens ansvar för boendefrågor samt stärka kopplingen mellan kommunens arbete med boendeplanering och kommunens fysiska planering.

Boendeplanering är en mellankommunal fråga

Både den gamla och den nuvarande plan- och bygglagen innehåller bestämmelser som säger att kommunen ska ta hänsyn till mellankommunala förhållanden vid prövning av frågor enligt PBL. I samband med att den gamla plan- och bygglagen infördes diskuterades vad som är att se som en fråga av mellankommunalt intresse. Sedan dess har det skett en samhällsutveckling med en ökad regionalisering. Pendling sker över allt större område. Kommungränserna får allt mindre betydelse för var människor bosätter sig. Boendeplaneringen är i dagens samhälle en mellankommunal och regional fråga.

Styrmedel vid brister i samordningen av mellankommunala frågor

Boverket anser att boendeplanering är att se som en sådan mellankommunal fråga enligt PBL, där länsstyrelsen har ett särskilt bevakningsansvar och som kan aktualisera en statlig överprövning. Detta ger även regeringen i de fall boendeplanering är ett mellankommunalt intresse rätt att förelägga en kommun att ta fram en detaljplan för att tillgodose det aktuella intresset.

Bakgrund

Uppdrag

Genom beslut den 12 april 2012 gav regeringen Boverket i uppdrag att göra en översyn av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.¹ Syftet med uppdraget var att förtydliga det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen och att tydliggöra det regionala perspektivet vid planering av bostadsförsörjningen ur ett hållbart perspektiv. I uppdraget ingick att lämna förslag till ändringar i bostadsförsörjningslagen. Uppdraget slutredovisades till regeringskansliet den 29 juni 2012.

Ett tillägg

I Boverkets rapport till regeringen lämnades bl.a. förslag på en ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering. I rapporten angav Boverket att för att stärka kopplingen mellan en ny lag om kommunernas boendeplanering och PBL bör behovet av ändringar i PBL utredas närmare. Denna skrivelse är ett tillägg till Boverkets rapport ”En översyn av bostadsförsörjningslagen”.² Tillägget innefattar förslag till ändringar i PBL. De lagändringar som föreslås syftar till att tydliggöra och understryka kommunens ansvar för boendefrågor samt stärka kopplingen mellan kommunernas arbete med boendeplanering och kommunens fysiska planering enligt PBL. Tillägget kan med fördel behandlas som en bilaga till den aktuella rapporten.

I arbetet med tillägget har följande personer deltagit: Amelie Fasth, Agneta Gardar, Christina Johannesson, Pål Karlsson och Ulrika Hägred.

¹ Se regeringsuppdrag S2012/2989/PBB - att göra en översyn av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

² Se rapport 2012:12 ”Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen”.

Förslag och motiveringar

Koppling till PBL

Boverket har föreslagit att det införs en ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering. För att boendefrågorna inte ska förlora sin dignitet bör dessa frågor även fortsättningsvis hanteras i en speciell lag. Den nya lagen innebär att kommunernas ansvar för boendeplanering blir tydligare.

I den nya boendeplaneringslagen föreslås en portalparagraf som ger kommunen ett tydligt ansvarsområde samt anger syftet med lagen. När det gäller kommunernas ansvar enligt den nya boendeplaneringslagen ligger fokus på planering och på att skapa förutsättningar för önskad utveckling. Ansvaret omfattar såväl nyproduktion som utveckling och anpassning av befintliga boendemiljöer. Boverket har i förslaget angett att det är logiskt att åtgärder enligt den nya boendeplaneringslagen uttryckligen bidrar till samma övergripande mål som åtgärder enligt plan- och bygglagen: en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden.

Förslaget till ny boendeplaneringslag innehåller en bestämmelse om boendeprogrammets funktion. Där står bl.a. att boendeprogrammet ska utgöra underlag vid planläggning enligt PBL. Genom att reglera användningsområde för boendeprogrammet får kommunen tydligare ramar för sin boendeplanering. Boendeprogrammet samt kommunens boendeplanering i stort är något som både påverkar och påverkas av den fysiska planeringen. Att kommunen ska lägga det underlag som berör användningen av mark och vatten till grund för beslut enligt PBL anser Boverket som självklart. I dag finns i PBL allmänt hållna bestämmelser om att kommunen under planprocessen ska redovisa planeringsunderlag av betydelse för förslaget. Exakt vilka planeringsunderlag som kan vara aktuella preciseras inte i lagen. Planeringsunderlag kan vara av många skiftande slag och ändras över tiden. Boverket anser därför att det inte är lämpligt att i lagtexten närmare precisera vad som ska utgöra planeringsunderlag. Kommunens ansvar att för att särskilt beakta boendefrågor i planeringen bör uttryckas på annat sätt än genom en direkt hänvisning till boendeprogrammet. Nedan lämnar Boverket förslag på förändringar i 2 kap. PBL.

Behov av ändringar i PBL

Boendeplanering är en strategiskt viktig fråga för kommunen och detta behöver synliggöras inte bara i en ny boendeplaneringslag utan även i PBL. Det är angeläget att kommunerna beaktar boendefrågorna vid planeringen av användningen av mark och vatten, d.v.s. den fysiska planeringen. Om det införs en ny boendeplaneringslag finns det också skäl att genom ändringar i PBL tydliggöra och understryka kommunens ansvar för boendefrågor.

Prövning av frågor enligt PBL

Vid prövning av frågor enligt PBL ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. Utgångspunkten för kommunens bedömning vid prövning av frågor enligt den aktuella lagen är att mark- och vattenområden ska användas till det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till läge, beskaffenhet och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning.

Allmänna intressen i PBL

De allmänna intressen som kommunen måste ta hänsyn till vid prövningar enligt PBL finns samlade i 2 kap. PBL. Av 2 kap. 3 § PBL framgår att kommunen vid planläggning samt beslut om lov och förhandsbesked med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden ska främja

1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,
2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,
3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt, och
4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens.

Bestämmelsen syftar till att kommunen i sin fysiska planering ska främja de olika aspekterna av en hållbar utveckling. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 2 kap. 2 § första, andra och fjärde styckena i den gamla plan- och bygglagen. Den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling tillkom med anledning av ett förslag i prop. 2006/07:122. Enligt kommentaren till PBL innebär 2 kap 3 § 4 punkten PBL att kommunen vid planläggning ska beakta grundläggande förutsättningar för etablering och utveckling av näringslivet och kommersiell service, för byggande av behövlig infrastruktur, för teknisk försörjning samt för bostadsbyggande.³

Tydligare koppling mellan boendeplanering och fysisk planering

I förslaget till ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering står att det är en kommunal angelägenhet att planera för bostadsbyggande och för utvecklingen av bostadsbestånd och boendeförhållanden i kommunen. Det ligger på kommunen att utifrån från behov och förutsättningar i den egna kommunen samt näraliggande kommuner planera för nytillskott av bostäder och/eller utveckling av bostadsbeståndet.

Boverket är av den uppfattningen att det redan idag ligger inom kommunens ansvar att vid tillämpningen av PBL ta hänsyn till kommunala, mellankommunala och regionala förutsättningar för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Boverket anser dock att detta behöver tydliggöras som ett allmänt intresse genom ett tillägg i 2 kap. Det bör enligt Boverkets uppfattning införas en ny punkt 5 i 2 kap. 3 § PBL:

³ Didón m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) s. 30

5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i kommunen.

Att lyfta in begreppen bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i 2 kap 3 § PBL kommer att uppmärksamma kommunerna på deras ansvar att ta hänsyn till boendefrågorna i den fysiska planeringen. En sådan ändring syftar till att kommunen i en större utsträckning än tidigare beaktar boendefrågorna vid tillämpningen av PBL.

Begreppet boendeförhållanden som omnämns i förslaget till ny boendeplaneringslag behöver inte tas in under en ny punkt 5 eftersom boendeförhållanden enligt Boverkestas uppfattning täcks in av ”*en från social synpunkt god livsmiljö*” i 2 kap. 3 § 2 punkten PBL.

Effekter på tillämpningen av PBL

Som nämnts under rubriken allmänna intressen finns det grundläggande hänsynskrav i 2 kap. som gäller vid prövningar enligt PBL. Dessutom finns det särskilda redovisningskrav för allmänna intressena i 2 kap. PBL. Enligt 3 kap. 4 § PBL ska kommunens översiktsplan innehålla en redovisning av hur kommunen ska ta hänsyn till dessa allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Att göra bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet till ett allmänt intresse enligt 2 kap. 3 § PBL skulle innebära att det läggs en större tyngd på boendefrågor vid tillämpningen av lagen. Vidare får länsstyrelsen ett tydligt lagstöd i PBL att arbeta med boendefrågor. När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan ska samråd ske med bl.a. länsstyrelsen. Enligt 3 kap. 10 § 2 punkten PBL ska länsstyrelsen under samrådet tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd om de allmänna intressen enligt 2 kap. som påverkar kommunens beslut om användning av mark och vatten. Redan i den befintliga bostadsförsörjningslagen samt i Boverkets förslag till boendeplaneringslag finns det krav på att länsstyrelsen ska ge råd och information samt lämna underlag för kommunens boendeplanering. Därför torde inte länsstyrelsens utökade ansvar enligt PBL innebära en ökad arbetsbörda för länsstyrelsen. Vid samråd om ett förslag till detaljplan och områdesbestämmelser har länsstyrelsen till uppgift att särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. PBL.⁴ Detta innebär att hänsyn ska tas till boendefrågorna även i detta sammanhang.

⁴ Se 5 kap. 14 och 39 §§ i PBL.

Boendeplanering som mellankommunal fråga

Den nuvarande plan- och bygglagen innehåller bestämmelser som säger att kommunen ska ta hänsyn till både mellankommunala och regionala förhållanden vid prövning av frågor enligt PBL.⁵ Länsstyrelsen har ett särskilt ansvar att bevaka mellankommunala frågor. Regeringen kan förelägga en kommun att ta fram en detaljplan för att tillgodose ett mellankommunalt intresse.

Länsstyrelsen bevakningsansvar

I samband med samrådet ska länsstyrelsen verka för frågor om användningen av mark- och vattenområden som rör två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt. Detta gäller för samråd om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.⁶

Under utställningstiden ska länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande över förslaget till översiktsplan. I granskningsyttrandet ska länsstyrelsen ange om frågor rörande användningen av mark – och vattenområden som rör två eller flera kommuner inte har samordnats på lämpligt sätt. Länsstyrelsen har även till uppgift att minst en gång under mandattiden redovisa sina synpunkter om de statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet.

Enligt 5 kap. PBL ska en kommun som tar fram ett förslag till detaljplan eller områdesbestämmelser hålla förslaget tillgängligt för granskning under viss tid. Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över förslaget om detta t.ex. innebär att frågor rörande användningen av mark – och vattenområden som rör två eller flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt.

Slutligen ska länsstyrelsen enligt 11 kap. 10-11 §§ PBL överpröva och upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om regleringen av frågor som rör användningen av mark- och vattenområden som rör två eller flera kommuner inte samordnats på lämpligt sätt. Om länsstyrelsen får kommunen medgivande kan ett beslut upphävas till viss del.

I huvudsak motsvarar dagens regleringar vad som gällde enligt den gamla PBL.

Mellankommunala frågor enligt PBL

Kommunen ska ta hänsyn till mellankommunala förhållanden vid planläggning enligt PBL. Länsstyrelsen har att bevaka kommunernas samordning av mellankommunala frågor. I plan- och bygglagen finns ingen re-

⁵ Enligt plan- och bygglagen (1987:10) skulle kommunen vid planläggning ta hänsyn till förhållandena i angränsande kommuner. Mot bakgrund av förslagen i prop. 2009:10/170 fick den nya plan- och bygglagen tydligare bestämmelser om hänsyn till regionala förhållanden.

⁶ Se 3 kap. 10 § PBL, 5 kap. 14 § och 39 § PBL

glering av vilka mellankommunala frågor som avses i detta sammanhang. PBL ger därför tolkningsutrymme för vad som kan anses utgöra en mellankommunal fråga.

Prop.1985/86:1 innehåller följande exempel på frågor av regional och interkommunal betydelse som kan aktualisera en överprövning av en detaljplan eller områdesbestämmelser: lokalisering av flygplatser, sträckning av vägar, banor och ledningar, läget för större täkter, anläggningar för sophantering, större serviceanläggningar, småbåtshamnar och fritidsanläggningar samt lokalisering av detaljhandelsanläggningar med ett upptagningsområde som omfattar mer än en kommun. Friluftsområden, kulturmiljöer samt större sammanhängande grönområden som är viktiga ur en regional aspekt bör också omfattas.⁷

I ovan nämnda proposition står att gällande sysselsättningsfrågorna i en vidare bemärkelse är det viktigt för kommunen att i planeringen beakta att arbetsplatser och bostäder lokaliseras på ett sådant sätt i förhållande till varandra att det blir lätt för människorna att nå service och sysselsättning. Kommunala beslut om boende, arbete och service kan få effekter för hela regionen eller åtminstone delar av den. Staten bör ha möjlighet att påverka hur bostäder och arbetsplatser förläggs och se till att en framtida rimlig kollektivförsörjning kan tillgodoses. Därför bör den överprövningsgrund som avser bristande mellankommunal samordning täcka dessa situationer.⁸

Tolkning av begreppet mellankommunala frågor

Vad som är att se som en mellankommunal fråga enligt PBL är enligt Boverkets uppfattning föränderligt över tid och speglar det samhälle vi lever i. Under senare år har människors ökade rörlighet skapat förutsättningar för kommunövergripande arbetsmarknads-, bostads- och service-regioner. Pendling sker inom allt större områden och kommungränsen får allt mindre betydelse. En kommun måste ta hänsyn till vad som händer i andra kommuner och ta ställning till hur detta påverkar behovet av bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Boendeplanering är i dagens samhälle att se som en mellankommunal och regional fråga.

Boverket anser att boendeplanering är att se som en sådan mellankommunal fråga enligt PBL, där länsstyrelsen har ett särskilt bevakningsansvar och som kan aktualisera en statlig överprövning. Att se boendeplanering som en mellankommunal fråga enligt PBL, medför ingen ändring i sak men det är av stor betydelse för tillämpningen av lagen. Staten genom dels länsstyrelsen, dels regeringen har då möjlighet att agera i de fall där samordningen av kommunernas boendeplanering brister. Länsstyrelsen kan t.ex. upphäva en detaljplan om det föreligger oförenliga intressen. Länsstyrelsen kan dock aldrig förelägga en kommun att ta fram en detaljplan för att tillgodose ett mellankommunalt intresse. Denna möjlighet har endast regeringen.

⁷ Prop. 1985/86: 1 med förslag till ny plan- och bygglag, s.337

⁸ Prop. 1985/86: 1 med förslag till ny plan- och bygglag, s. 337-338

Regeringens möjligheter till planföreläggande

I PBL finns instrument som regeringen kan använda för att i vissa angivna fall få en kommun att t.ex. ta fram en detaljplan. Regeringen har enligt 11 kap. 15 § PBL rätt att förelägga en kommun att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det behövs för att tillgodose ett intresse som avses i 11 kap. 10 § andra stycket 1 eller 2 punkten PBL. Det finns enligt Boverkets uppfattning möjlighet för regeringen att i de fall boendeplanering (bostadsbyggande och utveckling av det befintliga bostadsbeståndet) är ett mellankommunalt intresse fatta beslut om att en kommun ska upprätta en detaljplan för att tillgodose detta intresse.

För det fall en kommun inte följer ett planföreläggande har regeringen enligt 11 kap. 16 § PBL möjlighet att driva fram en planändring. Regeringen kan besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram ett förslag och i övrigt göra det arbete som behövs för att detaljplanen eller områdesbestämmelserna ska kunna antas, ändras eller upphävas. Länsstyrelsen ska i detta arbete tillämpa bestämmelserna i 5 kap. PBL. Efter det att länsstyrelsen berett ärendet fattar regeringen beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 2 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

- | | |
|---|--|
| <p>1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,</p> <p>2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,</p> <p>3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt, <i>och</i></p> <p>4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens.</p> | <p>3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,</p> <p>4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, <i>och</i></p> |
|---|--|

5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i kommunen.

Även i andra ärenden enligt denna lag ska hänsyn tas till de intressen som anges i första stycket 1–4.

Även i andra ärenden enligt denna lag ska hänsyn tas till de intressen som anges i första stycket 1–5.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden som har påbörjats före den 1 juli 2013.

Författningskommentarer

Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Om det införs en ny boendeplaneringslag finns det också skäl att genomföra ändringar i PBL för att tydliggöra och understryka kommunens ansvar för boendefrågor samt stärka kopplingen mellan kommunernas arbete med boendeplanering och kommunens fysiska planering.

2 kap. 3§

Det bör införas en ny punkt 5 i paragrafen som innebär att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet blir ett allmänt intresse enligt PBL. Kommunen har ett ansvar att ta hänsyn till allmänna intressen vid prövningar enligt PBL. Genom att göra bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet till ett allmänt intresse får boendefrågorna en ökad tyngd i den fysiska planeringen. Dessutom får länsstyrelsen ett stöd för att arbeta med boendefrågor enligt PBL.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt första punkten föreslås lagen träda ikraft samtidigt som en ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering.

Enligt andra punkten ska de nuvarande bestämmelserna även fortsättningsvis gälla för ärenden som påbörjats före lagens ikraftträdande.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

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