

Kommittédirektiv



Kommunal planering för bostäder

**Dir.
2017:12**

Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet framtagna av Boverket ska fördelas på kommunerna. Förslaget ska tas fram i dialog med kommuner och regionala företrädare. Utredaren ska också föreslå ändringar i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och plan- och bygglagen som tydliggör att de kommunala bostadsbyggnadsbehoven ska avspeglas i översiktsplanen. Syftet är att etablera en ordning där staten gör bedömningar av behovet av nya bostäder i hela landet som kommunerna tillgodoser genom att i sin planering avsätta mark för ett bostadsbyggande som motsvarar behoven.

Utredaren ska bl.a.

- med arbetsförutsättningen att Boverket kommer att få i uppdrag att årligen bedöma bostadsbyggnadsbehovet för respektive FA-region föreslå hur de bedömda bostadsbyggnadsbehoven ska fördelas på kommuner vid ett första tillfälle,
- föreslå hur kommande revideringar av Boverkets bedömningar ska hanteras, och
- föreslå de lagändringar i berörda delar av lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och plan- och bygglagen som bedöms lämpliga.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2017.

Bakgrund

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2017 sin avsikt att presentera förslag om krav på kommunal planering för bostadsbyggande. Bakgrunden är att bostadsbyggandet i Sverige under lång tid inte har hållit jämna steg med befolkningsutvecklingen. Boverket har beräknat ett kvantitativt behov av bostadsbyggande på 710 000 bostäder under perioden 2016–2025, varav 75 procent i de tre storstadsregionerna, om utbudet av bostäder i förhållande till befolkningen ska kunna återgå till läget 2011.

Regeringen gav den 4 maj 2016 Boverket i uppdrag att lämna förslag till hur framtagandet av återkommande bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet i hela landet ska organiseras, finansieras och regleras. Boverket inkom den 23 december 2016 med rapporten En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet, där verket föreslår att bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska göras årligen med prognoshorisonten tio år för var och en av landets 60 funktionella analysregioner (FA-regioner). Bedömningarna ska enligt förslaget göras av Boverket och regleras i myndighetens instruktion. Förslaget har remitterats och remisstiden löper till den 14 april 2017.

Kommunerna är enligt lag skyldiga att varje mandatperiod pröva om kommunens översiktsplan respektive riktlinjer för bostadsförsörjningen är aktuella. Genom ändringar i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förkortad BFL, som trädde i kraft den 1 januari 2014, skärptes kraven på innehållet i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen. Riktlinjerna ska numera bl.a. innehålla kommunens mål för bostadsbyggande och de åtgärder kommunen planerar att vidta för att nå dessa mål. Riktlinjerna ska vidare ange hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Genom ytterligare lagändringar vid samma tid kopplades kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen samman med uppgiften som planmyndighet. Riktlinjerna ska således vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § första stycket 5 plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, där det fram-

går att kommunens planläggning – med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden – bl.a. ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Alla kommuner ska bidra till bostadsbyggandet

Befolkningen i Sverige ökar snabbt. Sedan år 2000 har antalet invånare ökat med mer än en miljon. Av detta utgörs ungefär tre fjärdedelar av nettoinvandring. Möjligheterna att prognostisera förändringar i flyttmönster över gränserna är begränsade. År 2000 bedömde Statistiska centralbyrån att Sveriges befolkning år 2025 skulle uppgå till ungefär 9,4 miljoner invånare, en siffra som passerades 2010. Enligt de senaste prognoserna kommer vi 2025 att vara ungefär 11,1 miljoner invånare.

När befolkningen ökar till följd av födelseöverskott ökar behovet av bostäder med ett par decenniers fördröjning, och de nya invånarna har ofta en given hemort. Nya invånare som invandrar behöver däremot bostäder omedelbart och det är inte på samma sätt självklart i vilken kommun man kommer att bo.

Såväl bedömningar av bostadsbehovet som planläggning av mark för att möjliggöra nya bostäder är i dag kommunala angelägenheter. Kommunerna förutsätts fånga upp samhällsförändringar och anpassa sina planer efter dem. Såväl förutsättningar som ambitioner att göra detta varierar. Ett uttryck för detta är att en tredjedel av landets översiktplaner vid utgången av 2015 hade antagits för mer än tio år sedan och att mindre än hälften av kommunerna hade antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen vid samma tidpunkt.

Kommunernas varierande tillämpning av de regler som avser att fånga upp befolkningsutvecklingen gör att regeringen ser ett behov av att skapa en sammanhängande ordning där staten gör en bedömning av behovet av nya bostäder i hela landet och kommunerna i sin planering avsätter mark för bostadsbyggande som sammantaget motsvarar behovet.

Om Boverket efter remissbehandling får ett uppdrag i linje med det förslag verket lämnat, kommer det att årligen för varje FA-region finnas kvantitativa bedömningar av bostadsbyggnads-

behovet på tio års sikt. Regeringen vill genom utredarens arbete säkerställa att dessa får ett genomslag i alla landets kommuner. Bedömningarna från Boverket behöver i dialog med regionala och kommunala företrädare fördelas på varje kommun, och det ska bli ännu tydligare än i dag att bostadsbyggnadsbehovet i kommunen ska avspeglas i kommunens översiktsplan.

Uppdraget att föreslå hur det kommunala bostadsbyggnadsbehovet ska kvantifieras

Utredaren ska i sitt arbete utgå från att Boverket kommer att göra bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet baserat på det remitterade förslaget med de modifieringar som föranleds av remissinstansernas synpunkter. Dessa bedömningar behöver med hänsyn till regionala och lokala förutsättningar fördelas på kommuner.

Inom delar av Sverige sker redan i dag ett samordnat arbete kring bostadsförsörjningsfrågor på regional nivå. I hela landet ska länsstyrelser och aktörer med regionalt utvecklingsansvar ges tillfälle att yttra sig när kommunerna tar fram riktlinjer för bostadsförsörjningen. Av riktlinjerna ska det framgå hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Det finns med andra ord en regional dimension i dagens bostadsförsörjningsplanering.

Boverkets bedömningar kommer enligt verkets förslag att avse en annan geografisk indelning än den administrativa indelningen i län. Bedömningarna kommer också att presenteras med tidsintervall som kommer att avvika från de processer som i dag pågår i olika delar av landet. Utredaren ska genom dialog med kommuner och regionala företrädare, utifrån förutsättningarna i olika delar av landet, finna former för hur de bedömda bostadsbyggnadsbehoven ska fördelas på kommunerna inom respektive FA-region.

Även om formerna för hur Boverkets behovsbedömning tas om hand kan komma att variera i olika delar av landet, finns det ett värde i att de behov som fördelas på respektive kommun har samma tidshorisont i hela landet. Om det under utredningsarbetet framstår som lämpligt att generellt använda en annan tidshorisont

än den som Boverket föreslår, och utredaren kan finna bred uppslutning bland Sveriges kommuner kring detta, står det utredaren fritt att göra så. Om utredaren bedömer att regeringens uppdrag till Boverket med hänsyn till vad som framkommer under utredningen bör utformas annorlunda än vad verket föreslår, ska utredaren uppmärksamma regeringen på detta.

Boverkets årliga bedömningar kan förväntas innebära att bostadsbyggnadsbehovet i respektive FA-region justeras, såväl uppåt som nedåt. Beroende på hur arbetet med att fördela behoven på kommuner initialt organiseras, kan kommande förändringar kräva större eller mindre arbetsinsatser. I de fall där fördelningen initialt sker med stöd av indikatorer är det möjligt att låta dessa styra fördelningen mellan kommunerna vid mindre revideringar eller under vissa tidsintervall.

Om utredaren inte genom dialog kan lösa uppgiften att fördela de bedömda bostadsbyggnadsbehoven med bibehållen ansvarsfördelning mellan befintliga aktörer, får en modell där de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna får detta uppdrag övervägas i hela eller delar av landet.

Med hänsyn till att utredarens förslag antas innebära att arbets sättet kommer att variera över landet kan det vid varje tidpunkt vara svårt att överblicka vilka bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet på kommunal nivå som är aktuella. Det finns därför anledning att överväga om resultatet av de föreslagna processerna bör dokumenteras och hållas tillgängliga på ett samlat sätt.

Utredaren ska därför

- med arbetsförutsättningen att Boverket kommer att få i uppdrag att årligen bedöma bostadsbyggnadsbehovet för respektive FA-region föreslå hur de bedömda bostadsbyggnadsbehoven ska fördelas på kommunerna vid ett första tillfälle,
- föreslå hur kommande revideringar av Boverkets bedömningar ska hanteras,
- bedöma om det förslag till regeringsuppdrag som Boverket lämnat bör modifieras,
- föreslå hur de vid varje tillfälle aktuella bedömningarna av bostadsbyggnadsbehoven på kommunal nivå ska dokumenteras och hållas tillgängliga, och

- lämna förslag där utgifter för statens medverkan ryms inom befintliga budgetramar.

Uppdraget att säkerställa att det kommunala bostadsbyggnadsbehovet kommer till uttryck i översiktsplanen

Om de förslag som utredaren lämnar enligt den första delen av uppdraget genomförs, kommer varje kommun att få en kvantitativ bedömning av bostadsbyggnadsbehovet att förhålla sig till. Detta bedömda bostadsbyggnadsbehov har vissa likheter med sådana relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen, som kommunerna ska ta hänsyn till vid framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjningen (2 § första stycket 3 BFL). Kommunerna förutsätts grunda sina riktlinjer på en analys av bl.a. den demografiska utvecklingen och efterfrågan på bostäder (2 § andra stycket BFL). Den bedömning av bostadsbyggnadsbehovet i kommunen som genomförs med stöd av utredarens förslag bör komma till uttryck i den aktuella paragrafen.

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § första stycket 5 PBL (4 § BFL), dvs. kravet att planläggning enligt PBL bl.a. ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Av 3 kap. 5 § 5 PBL framgår att det av kommunens översiktsplan i sin tur ska framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder. Det kan i sammanhanget nämnas att några remissinstanser i samband med lagstiftningsärendet framförde att det borde göras en mera direkt koppling mellan riktlinjerna för bostadsförsörjning och översiktsplanen (prop. 2012/13:178 s. 23).

Regeringen har beslutat om direktiv till en utredare med uppgift att föreslå en mer utvecklad översiktplanering (dir. 2017:6). Av direktiven framgår sammanfattningsvis att regeringen vill förstärka översiktplanens roll och tydliggöra hur de statliga intressena bör tas om hand vid efterföljande beslut om planer och bygglov. Det finns därför anledning att åter överväga om kopplingen mellan riktlinjerna för bostadsförsörjning och översiktsplanen bör stärkas ytterligare.

Det finns mot denna bakgrund behov av att överväga lagändringar både i BFL och PBL för att säkerställa att bostadsbyggnadsbehovet för en kommun, som det bestäms genom utredarens förslag, ska ligga till grund för kommunens bostadsförsörjningsplanering och att det av kommunens översiktplan framgår hur kommunen avser att tillgodose det bedömda bostadsbyggnadsbehovet.

Utredaren ska mot bakgrund av dessa överväganden föreslå de lagändringar i berörda delar av BFL och PBL som bedöms lämpliga.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska vid utformandet av sina förslag bedöma om de kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen. Om sådana förslag lämnas, ska utredaren genomföra en sådan proportionalitetsbedömning som krävs enligt 14 kap. 3 § regeringsformen. Vid proportionalitetsbedömningen ska hänsyn också tas till alternativ reglering. Om flera möjligheter finns för att nå samma mål, ska utredaren välja den som innebär minst intrång på den kommunala självstyrelsen.

Samråd, arbetsformer och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska utöver vad som framgår under respektive rubrik genomföras i nära samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren ska samråda med länsstyrelserna och regionalt utvecklingsansvariga aktörer.

Utredaren ska samråda med utredningen En utvecklad översiktsplanering (N2017:2).

Utredaren ska beakta remissutfallet med anledning av Boverkets rapport En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2017.

(Näringsdepartementet)