

Lagrådsremiss

En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 23 maj 2013

Stefan Attefall

Kjell Rempler
(Socialdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att ändringar görs i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förkortad BFL.

Ändringarna innebär att innehållet i och processen för att ta fram kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen preciseras. Nytt är att kommunerna i riktlinjerna ska redovisa hur hänsyn har tagits till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen. Genom detta införs ett regionalt perspektiv i riktlinjerna. Länsstyrelsen, aktörer med ansvar för det regionala tillväxtarbetet i respektive län och andra regionala organ ska ges möjlighet att yttra sig över förslaget till riktlinjer. Om en kommuns riktlinjer inte innehåller uppgifter om hur hänsyn har tagits till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen ges regeringen en möjlighet att förelägga kommunen att ta fram nya riktlinjer.

Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet förs in i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, som ett sådant allmänt intresse som kommunerna ska främja bl.a. vid planläggning. I dessa sammanhang ska kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen vara ett vägledande underlag.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	4
2.2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	7
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Tydligare regler om bostadsförsörjning	8
4.1	Behov av ny lag?	8
4.2	Processen för framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjning	10
4.3	Innehållet i riktlinjerna för bostadsförsörjning	13
4.4	Det regionala perspektivet förtydligas	17
4.4.1	Länsstyrelsernas ansvar för bostadsförsörjningsfrågor förtydligas	18
4.4.2	Regeringen ges en möjlighet att förelägga en kommun att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning	20
4.5	Koppling till plan- och bygglagen	22
4.6	Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	24
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	25
6	Konsekvenser	25
7	Författningskommentar	27
7.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	27
7.2	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	29
	Bilaga 1 Sammanfattning av Boverkets förslag	30
	Bilaga 2 Lagförslaget i rapporten 2012:12 Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen	33
	Bilaga 3 Förteckning över remissinstanserna	37

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas ansvar för bostadsförsörjning,
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

dels att nuvarande 2, 3 och 4 §§ ska betecknas 3, 7 och 8 §§,

dels att 1 och 5 §§ samt de nya 3, 7 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 2, 4 och 6 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §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.

Varje kommun *ska med riktlinjer* planera för bostadsförsörjningen i *kommunen*. *Syftet med riktlinjerna ska vara* att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

När riktlinjer för bostadsförsörjningen upprättas ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, aktörer med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen *ska* antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. *Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.*

2 §

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska särskilt innehålla följande uppgifter:

¹ Senaste lydelse 2002:104.

1. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,

2. planerade insatser för att nå uppsatta mål, och

3. hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar.

2 §

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

3 §

Länsstyrelsen *ska* lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Länsstyrelsen *ska* uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

4 §

Riktlinjer för bostadsförsörjningen *ska* vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § 5 plan- och bygglagen (2010:900).

5 §

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

En kommun *ska* lämna regeringen de uppgifter om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär.

6 §

Om en kommun i sina riktlinjer för bostadsförsörjningen inte har med sådan uppgift som avses i 2 § första stycket 3, får regeringen förelägga kommunen att anta nya riktlinjer.

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.

7 §

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.

8 §

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 *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.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för riktlinjer för bostadsförsörjning som antagits före den 1 januari 2014.

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) 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

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.

3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,

4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, *och*

5. *bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.*

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 januari 2014.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2014.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade i april 2012 att ge Boverket i uppdrag att göra en översyn av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Boverket redovisade uppdraget i juni 2012. I september 2012 kompletterade Boverket redovisningen med ett förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900). Boverkets rapporter har remissbehandlats. Boverkets lagförslag finns i *bilaga 1*. En förteckning över remissinstanser som beretts tillfälle att avge yttrande över Boverkets rapporter finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2011/10454/PBB). En sammanfattning av Boverkets förslag återfinns i *bilaga 3*.

4 Tydligare regler om bostadsförsörjning

4.1 Behov av ny lag?

Regeringens förslag: Förändringar i regelverket om bostadsförsörjning ska göras genom ändringar i lagen om kommunernas ansvar för bostadsförsörjning.

Regeringens bedömning: Uttrycken för bostadsförsörjning och riktlinjer för bostadsförsörjning bör behållas.

Boverkets förslag: Boverket föreslår att lagen (2000:1383) om kommunernas ansvar för bostadsförsörjning, förkortad BFL, upphävs och ersätts med en ny lag kallad lagen om kommunernas boendeplanering. Boverket anser att termen boendeplanering, till skillnad från uttrycket planering för bostadsförsörjning, omfattar hela boendet i vid bemärkelse och att det är en mer tidsenlig term. Boverket föreslår en ny inledande portalparagraf i den nya lagen.

Remissinstanserna: Bland de remissinstanser som har kommenterat Boverkets förslag till ny lag och nya termer anser merparten att termen bostadsförsörjning bör kvarstå liksom uttrycket riktlinjer för bostadsförsörjningen. Argument som lyfts fram är att den av Boverket föreslagna termen boendeplanering är missvisande och att bostadsförsörjning är en inarbetad term som är olämplig att byta ut. *Institutet för bostads- och urbanforskning*, *IBF* pekar på att det i regeringsformen fastslås att det allmänna ska trygga rätten till en bostad och utifrån det menar institutet att termen bostadsförsörjning mycket tydligare än boendeplanering anknyter till de värderingar som uttrycks i grundlagen. *Statskontoret*, *SABO* och *Jagvillhabostad.nu* avstyrker förslaget då de menar att de föreslagna förändringarna kan tolkas som en urholkning av det kommunala ansvaret. *Statskontoret* anför vidare att det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen är ett etablerat uttryck som har preciserats och utvecklats i propositioner och inte minst i kommunernas eget arbete. *Hyresgästföreningen* anser till skillnad från Boverket att termen bostadsförsörjning syftar till att ringa in hela begreppet boende. *Umeå kommun* delar Bover-

kets uppfattning om behovet av att använda ett enhetligt begrepp för kommunernas arbete med bostadsförsörjningsfrågorna men pekar bl.a. på att termen boendeprogram riskerar att blandas ihop med de boendeprogram som tidigare förekom inom socialtjänsten.

Det finns dock några instanser som ställer sig positiva till Boverkets förslag till ny lag för boendeplanering. *Kommunalförbundet, Göteborgsregionen* och *Bodens kommun* tillstyrker de nya termerna boendeplanering och boendeprogram. Flera instanser har dock avstyrkt Boverkets förslag till boendeprogram både utifrån att namnet som sådant är missvisande och även utifrån att det är olämpligt att införa ett nytt styrdokument. En av de instanser som menar att namnet som sådant är missvisande är *Hyresgästföreningen*. *SABO* menar att namnet boendeprogram är missvisande men anser att det är bra att riktlinjer byts mot ett program. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser att en gemensam term som boendeprogram har en pedagogisk fördel men att det ändå bör vara upp till varje kommun att bestämma i vilket eller i vilka dokument som boendeplaneringen bör framgå. Länsstyrelsen anser att kopplingen mellan de föreslagna boendeprogrammen och översiktsplanen i PBL är otydlig och vill att den ska utvecklas. *Stockholms kommun* anser att det även i fortsättningen bör vara upp till respektive kommun att bestämma hur ett boendeprogram bör utformas och hur det bör integreras i den kommunala planeringen. *Sveriges Arkitekter* framhåller att det finns en uppenbar risk för att ett enskilt och mer omfattande dokument, som ett boendeprogram skulle utgöra, inte får den genomslagskraft som målformuleringar i en budget, verksamhetsplan eller översiktsplan kan få. Motsvarande argumentation förs fram av *Åre kommun*. *Länsstyrelsen i Stockholms län* liksom *Nacka kommun* anser att kommunernas mål och planerade insatser för bostadsförsörjning alltid bör ingå i kommunernas strategiska översiktsplan. *Malmö kommun* är positiva till att dagens riktlinjer för bostadsförsörjning ersätts med boendeprogram. Kommunen menar att boendeprogram kan stärka och förtydliga boendefrågorna, men de saknar en tydlig koppling till översiktsplanen. De instanser som har uttalat sig om Boverkets förslag till portalparagraf, däribland *Hyresgästföreningen*, *jagvillhabostad.nu*, *Fastighetsägarna* och *SABO* är till övervägande del positiva till förslaget och menar att det stärker ändamålet med lagen och ger ökad tydlighet. *Länsstyrelsen i Skåne län* tillstyrker förslaget om en portalparagraf och menar att det ger en ökad tydlighet i lagen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Boverket har föreslagit att uttrycket planering för bostadsförsörjning ska ersättas av termen boendeplanering. Skälet uppges vara att termen boendeplanering omfattar hela boendet i vid bemärkelse och att termen är mer tidsenlig. I likhet med vad flera remissinstanser har anfört, gör regeringen bedömningen att det finns ett värde i att behålla uttrycket planering för bostadsförsörjning eftersom detta uttryck är väl etablerad hos både kommuner och allmänhet. Liksom bl.a. *Hyresgästföreningen* har framfört menar regeringen att termen bostadsförsörjning får anses avse boende i vid bemärkelse, d.v.s. både bostäderna och de boende.

Den av Boverket föreslagna termen boendeplanering har en tydlig koppling till den föreslagna termen boendeprogram. Som har angetts ovan om uttrycket ”planering för bostadsförsörjning” är också uttrycket ”riktlinjer för bostadsförsörjning” väl etablerat. Det finns dessutom

numera en relativt enhetlig praxis för tillämpning och tolkning av terminologin såsom tydligt framgår av remissinstansernas svar. Regeringen gör därför bedömningen att den existerande terminologin ska behållas men att både processen för framtagande av riktlinjerna liksom deras innehåll behöver preciseras i Bostadsförsörjningslagen, se förslag i avsnitt 4.2 och 4.3.

Med utgångspunkt i att uttrycket planering för bostadsförsörjning bör behållas finns inte skäl för att föreslå en ny lag eller ny portalparagraf. Ändringar bör i stället göras i BFL.

4.2 Processen för framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjning

Regeringens förslag: Planeringen för den kommunala bostadsförsörjningen ska framgå av riktlinjer för bostadsförsörjningen. Vid upprättande av riktlinjer ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, aktörer med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig. Om förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ändras ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.

Boverkets förslag: Myndighetens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag men utgår från att termen riktlinjer för bostadsförsörjningen byts mot termen boendeprogram. Boverket föreslår att ett boendeprogram ska antas minst en gång per mandatperiod.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har uttalat sig i frågan om att främja ett regionalt perspektiv i lagen tillstyrker Boverkets förslag. *Statskontoret*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Hyresgästföreningen* tillstyrker förslaget helt. *Tillväxtanalys* påpekar att det ur ett tillväxtperspektiv är betydelsefullt att samhället har förmåga att underlätta för människor och företag att leva och verka inom ett lokalt arbetsmarknadsområde som omfattar två eller flera kommuner. *Tillväxtverket* tillstyrker förslaget och anser att det är bra att Boverket inte förespråkar någon ny regional organisation. Verket instämmer i Boverkets förslag om att kommunerna ska beakta mål, planer och program och tycker att det är bra att Boverket lyfter fram att kommunerna i sitt arbete med boendefrågorna ska förhålla sig till det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet. *IBF* stöder förslaget och framför att en regional bostadsplanering kan motverka de hinder som finns för fortsatt tillväxt och attraktionskraft i expansiva regioner, eftersom brist på bostäder är ett sådant hinder. Ett par instanser menar att förslaget är ett steg i rätt riktning men att det behövs ytterligare åtgärder. *Länsstyrelsen i Stockholms län* är positiv till regional samverkan och att hänsyn ska tas till regionala planer. Länsstyrelsen bedömer ändå att det finns ett behov av större regional samverkan i bostadsförsörjningsfrågorna än vad förslaget kan antas medföra. För att åstadkomma detta krävs tvingande lagstiftning. *Skåne läns landsting* anser inte att det regionala perspektivet på bostadsfrågan är tillräckligt synliggjort i förslaget. Landstinget är av åsikten att en väl fungerande bostadsmarknad har stor betydelse för såväl hushållens väl-

färd som den ekonomiska utvecklingen i regionen. *Skåne läns landsting* anser vidare att det är angeläget att staten ser en fungerande bostadsmarknad som en viktig förutsättning för tillväxt och regional utveckling. I dagsläget nämns inte bostadsfrågor i förordningen om regionalt tillväxtarbete, där t.ex. arbetsmarknad, infrastruktur, utbildning m.m. lyfts fram. En viktig aspekt är därmed att på fler sätt tydliggöra denna koppling. *Länsstyrelsen i Skåne län* välkomnar förslagen men understryker att det är viktigt att kommunerna i sin boendeplanering väger in hur utvecklingen ser ut i andra kommuner som tillhör samma regionala bostads- och arbetsmarknad. Dessa överväganden kan omfatta områden utanför Sveriges gränser. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att det är av stor vikt att varje kommun har fastställda bostadspolitiska mål som korrelerar med regionala och nationella mål och med aktuell lagstiftning som finns på området. *Tillväxtanalys* och *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att det i förarbetena bör anges vilka mål och intressen som är betydelsefulla då det finns många mål att förhålla sig till. *Umeå kommuns* uppfattning är att övergripande mål på regional och nationell nivå ska beaktas i kommunens översiktliga planering. Översiktsplanen utgör ramen för efterföljande mer konkretiserade planer som t.ex. fördjupade översiktsplaner och boendeprogram m.m. och målen behöver därför inte upprepas på nytt. *Umeå kommun* ser en tydlig röd tråd mellan översiktsplanen och boendeprogrammet men är något oklar över om Boverket har ett sådant synsätt. *Bodens kommun* avstyrker förslaget med motiveringen att de övergripande nationella och regionala målen ska beaktas i kommunernas översiktliga planering. Kommunen anser vidare att bostadsmarknaden i huvudsak är lokal. *SKL* anser inte att boendeprogrammet ska ange ”hur kommunen har beaktat relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för boendeplanering”. Detta ska enligt PBL anges i översiktsplanen och med en koppling och samordning mellan översiktsplanen och boendeprogrammet behöver inte detta dubbelarbete genomföras. Två instanser avstyrker Boverkets förslag att förtydliga det regionala perspektivet i lagen, *Stockholms kommun* och *kommunalförbundet Göteborgsregionen* ser inte att den regionala samverkan behöver stärkas i form av en lagreglering eftersom en sådan samverkan redan sker på frivillig grund.

De instanser som har uttalat sig om Boverkets förslag avseende vilka organ kommunen ska samråda med respektive ge tillfälle att yttra sig över är till övervägande del positiva till förslaget, däribland *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Stockholms läns landsting* och *Jagvillhabostad.nu*. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* vill gärna att länsstyrelserna ges en möjlighet att yttra sig över kommunernas förslag till boendeprogram innan det antas av kommunfullmäktige men påpekar att det skulle öka arbetsbördan. *Länsstyrelsen i Skåne län* tillstyrker förslaget men anser att det kunde skärpas ytterligare genom att ge länsstyrelsen och flera organ en möjlighet att kräva komplettering och förtydliganden om så anses nödvändigt, innan riktlinjerna antas. *Göteborgs kommun* avstyrker förslaget då de anser att det är för detaljerat.

Västra Götalands läns landsting framför att för en fungerande regional planering är det viktigt att boendeplaneringen vidgas till funktionella regioner som ofta består av flera kommuner. Landstinget ställer sig därför positiv till att kommunerna ska samråda med andra berörda kom-

muner vid upprättande av program. *Huddinge kommun* anser att samrådsförfarandet med andra kommuner kan lösas på ett enklare sätt genom att länsstyrelserna gör en avvägning av vilka kommuner som bör lämna synpunkter på respektive boendeprogram. Kommunen påpekar att det redan i dag finns väl fungerande nätverk i Stockholmsregionen där kommunerna informerar om varandras planer. Remissinstanserna har inte yttrat sig om förslaget att boendeprogrammet ska antas av kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod, *Tillväxtanalys* anser dock att det finns skäl att precisera vid vilken tidpunkt boendeprogrammen ska antas i kommunfullmäktige. Detta för att bättre kunna samordna boendeprogrammen med översiktsplaner och regionala utvecklingsstrategier.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att det regionala perspektivet i bostadsförsörjningen är av mycket stor vikt, särskilt i tillväxtregioner. I dessa regioner behövs det regionala perspektivet framför allt för att skapa balans i utbudet av bostäder. Samtidigt kan det vara lika relevant att kommuner med vikande befolkningsunderlag, eller på annat sätt förändrad befolkningsstruktur, tar hänsyn till ett mellankommunalt och regionalt perspektiv i arbetet med bostadsförsörjningen. Regeringen har tidigare bedömt att arbetet för näringslivsutveckling och attraktiva livs- och boendemiljöer är nära kopplat till den fysiska planeringen. Samordning av planeringen av bostäder, näringsverksamhet, infrastruktur och grönområden bidrar till lokal och regional tillväxt och utveckling. Ett mellankommunalt och regionalt perspektiv i arbetet med bostadsförsörjningen är därför en viktig förutsättning för att främja fungerande bostadsmarknader och näringslivets utveckling. Avsikten är att i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förkortad BFL, tydliggöra behovet av att kommunerna i sin planering för bostadsförsörjningen tar hänsyn till bostadsbehovet utifrån ett mellankommunalt och regionalt perspektiv.

Av 1 § BFL nuvarande lydelse framgår dels att varje kommun ska planera bostadsförsörjningen, dels att riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Regeringen anser vidare att bestämmelsen behöver förtydligas så att det framgår att kommunerna ska planera för bostadsförsörjningen i dessa riktlinjer.

Av 1 § BFL nuvarande lydelse framgår också att kommunen, om det behövs, ska samråda med andra kommuner som berörs av planeringen. Enligt regeringens bedömning bör samråd alltid ske med berörda kommuner. Bestämmelsen bör justeras för att detta ska framgå. Det samrådsförfarande som har etablerats mellan kommunerna bör givetvis alltså följas.

Vilka kommuner som ska anses vara berörda kommer att variera beroende på i vilken region kommunen ligger och vad som föreslås i riktlinjerna.

Enligt 2 § BFL nuvarande lydelse ska länsstyrelsen lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Regeringen anser att det är lämpligt att Länsstyrelsen dessutom ges en möjlighet att yttra sig över förslaget till riktlinjer. Detta särskilt mot bakgrund av de förslag om nytt regionalt perspektiv i riktlinjerna som framgår av avsnitten 4.3 och 4.4. Även aktörer med ansvar för regionalt tillväxtarbete i respektive län och andra regionala

organ bör ges tillfälle att yttra sig över kommunens förslag till riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Länsstyrelsen, aktörer med ansvar för regionalt tillväxtarbete i respektive län och andra regionala organ bör ha goda möjligheter att yttra sig i bostadsförsörjningsfrågan utifrån ett regionalt perspektiv. Detta gäller både planeringsförutsättningar och framtida behov och utvecklingstendenser i fråga om bl.a. befolkningsstruktur och näringslivsutveckling. De bör också kunna identifiera och påpeka eventuella behov av samordning med andra kommuner eller med andra insatser inom en eller flera regioner.

Några remissinstanser har framfört att förslagen innebär en ökad arbetsbörda för länsstyrelserna.

Regeringen konstaterar att länsstyrelserna redan i dag enligt 2 § BFL nuvarande lydelse har i uppgift att lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Vidare framgår av förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar, att länsstyrelserna ska lämna råd, information och underlag till kommunerna för deras planering av bostadsförsörjningen. Att ge länsstyrelserna tillfälle att yttra sig över förslaget till riktlinjer får således endast ses som ett förtydligande om när i processen länsstyrelsen ska lämna råd, information och underlag.

Riktlinjerna för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. I dag är det dock långt ifrån alla kommuner som utarbetar riktlinjer för bostadsförsörjningen och därmed lever upp till lagens krav. Av de kommuner som har antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen är det också ovanligt att nya uppdaterade riktlinjer antas mer än en gång per mandatperiod. Regeringen anser att det är ytterst viktigt att kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning är aktuella i förhållande till kraven på riktlinjerna. Vilka krav som bör ställas på riktlinjerna framgår av förslaget i avsnitt 4.3. Boverket angav i sitt förslag att boendeprogrammet ska antas minst en gång per mandatperiod. Med uttrycket ”minst en gång per mandatperiod” avses enligt Boverket att det därigenom markeras att boendeprogrammet kan behöva tas upp i kommunfullmäktige mer än en gång per mandatperiod. Regeringen finner det också naturligt att om förutsättningarna för antagna riktlinjer förändras bör nya riktlinjer antas. Mot denna bakgrund har detta därför förtydligats i den föreslagna paragrafen.

4.3 Innehållet i riktlinjerna för bostadsförsörjning

Regeringens förslag: Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska särskilt innehålla uppgifter om kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, planerade insatser för att nå målen och hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen. Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar.

Boverkets förslag: Myndighetens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Boverket har dock i sitt förslag utgått från termerna boendeprogram och boendeplanering.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna har haft synpunkter på innehållet i Boverkets förslag till boendeprogram. Bland de remissinstanser som tillstyrker förslaget återfinns *Åre kommun*, *Umeå kommun*, *Bodens kommun*, *Fastighetsägarna*, *jagvillhabostad.nu* och *SABO*. *Länsstyrelsen i Skåne län* menar att lagförslaget kommer att innebära utökade krav för många kommuner att arbeta mer aktivt med boendeplanering och anser därför att det i lagen bör ställas krav på att kommunerna ska ha motsvarande resurser och kompetens. *Länsstyrelsen* tillstyrker ett lagstadgat krav på att kommunerna ska ha ett aktuellt boendeprogram som omfattar hela kommunen. *Länsstyrelsen* avstyrker dock att innehållet preciseras till att omfatta mål för bostadsutvecklingen och förslag på planerade insatser. *Länsstyrelsen* anser dessutom att den politiska strategiska nivån på boendeprogrammet ligger i konflikt med den strategiska roll som översiktsplanen har. *Socialstyrelsen* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* tillstyrker förslaget och framhåller båda att det är angeläget att kommunerna ska analysera bostadsbehovet för särskilda grupper. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att arbetet med boendeprogrammet bör bestå av samtliga tre delar som diskuteras i förslaget; en behovs- och marknadsanalys, mål och planerade insatser samt en genomförandestrategi. Vidare anser *Länsstyrelsen* att metodstöd behöver utvecklas för att underlätta arbetet med de olika delarna av boendeprogrammen. *Värnamo kommun* anser att även om lagförslaget i sig innebär förtydliganden jämfört med nuvarande lag så bör Boverket eller annan myndighet få till uppgift att ta fram tydliga anvisningar om hur lagen ska tillämpas, hur boendeprogrammet bör utformas samt goda exempel på program. *Sveriges Arkitekter* framför att det i lagen tydligare bör framgå att kommunen bör arbeta fram en genomförandestrategi. De anser att det i en genomförandestrategi bör redovisas hur verktygen ska användas för att målen med bostadsförsörjningen ska kunna nås. Men i vilken form kommunerna väljer att göra det ska inte specificeras utan det ska följa det sätt som den enskilda kommunen väljer att lösa genomförandet och uppföljningen för dess verksamhet.

Några instanser är negativa till att kommunernas arbete med bostadsförsörjningsfrågor preciseras i lagen. Flera instanser uppfattar dessutom att förslaget innebär ett ökat ansvar för kommunerna. *Konkurrensverket* är negativt till att lägga ytterligare ansvar och arbetsuppgifter på kommunerna då de befäras att det torde förlänga handläggningstiderna ytterligare vilket i sin tur riskerar att påverka bostadsproduktionen negativt. *Huddinge kommun* pekar på att lagförslaget saknar preciseringar av vad boendeprogrammet ska innehålla eller hur omfattande det ska vara men att det krävs en analys av efterfrågan på bostäder och marknadsförutsättningar i kommunens olika delar. Kommunen bedömer att sådana analyser är resurskrävande och snabbt blir mer eller mindre inaktuella. *Göteborgs kommun* avstyrker Boverkets förslag till boendeprogram och anser att kommunerna ska ges stor möjlighet att själva utforma boendeplaneringen och hur boendeprogram ska tas fram och förankras. *Gullspångs kommun* är av åsikten att ett obligatoriskt boendeprogram är irre-

levant för små kommuner som har problem med utflyttning. *Fagersta kommun* avstyrker Boverkets förslag i sin helhet och menar att processen kring framtagande av boendeprogram i praktiken innebär ett utökat kommunalt ansvar.

Skälen för regeringens förslag

Det är långt i från alla kommuner som i dag utarbetar riktlinjer för bostadsförsörjningen. De riktlinjer som tas fram är dessutom av skiftande kvalitet. Ett skäl till detta, som inte sällan har framförts från kommunerna själva, kan vara att det inte är preciserat vad som egentligen avses med riktlinjer för bostadsförsörjningen. Regeringen anser därför att det tydligt i lagen bör anges vad som minst måste framgå av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Konkurrensverket har framfört att Boverkets förslag innebär ytterligare ansvar och uppgifter för kommunerna. Enligt regeringens bedömning innebär förslaget i första hand en precisering av det som kommunerna redan enligt nuvarande bestämmelse är skyldiga att göra. Preciseringarna innebär dock ett visst utökat åtagande. Avseende finansiering för detta se närmare i avsnitt 6.

Det som anges i lagen om processen och framtagandet av riktlinjerna samt riktlinjernas huvudsakliga upplägg och innehåll bör ses som en utgångspunkt och en lägstanivå. Det finns ingenting som hindrar att kommunerna gör ett mer omfattande arbete.

Mål för bostadsbeståndets utveckling i sin helhet

Av den föreslagna ändringen i lagen framgår att riktlinjerna ska innehålla kommunens mål för bostadsbyggandet och utvecklingen av bostadsbeståndet. Målen kan exempelvis återspegla kommunens intentioner om hur bostadsbeståndet i sin helhet ska utvecklas avseende såväl volym som standard i beståndet. Ytterligare en aspekt kan vara beståndets sammansättning fördelat på hustyp och upplåtelseform.

Bostadsbeståndets utveckling i sin helhet med hänsyn till ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensioner kan också beaktas. Ett bra utbud av bostäder i varierande boendeformer och i välfungerande boendemiljöer är avgörande för den kommunala bostadsförsörjningen och för kommunens attraktivitet. Attraktiva livs- och boendemiljöer kännetecknas av områden med närhet till bl.a. kommunikationer, service och grönområden. En ekonomiskt hållbar planering innefattar därigenom en väl samordnad planering av bostäder, näringsverksamhet, infrastruktur och grönområden, vilket bidrar till lokal och regional tillväxt och utveckling. Ekologiskt hållbar planering kan i detta sammanhang handla om att för-täta och integrera bostäder och infrastruktur så att transporter minimeras. Socialt hållbar utveckling handlar bl.a. om att ta hänsyn till alla grupper i samhället. Bostadsförsörjning handlar i grunden om att anpassa beståndet till ändrade förutsättningar. Ändrade förutsättningar kan bestå i att befolkningen ökar eller minskar men det kan även bestå i att den demografiska sammansättningen ändras. En kommuns arbete med bostadsförsörjningen är särskilt angeläget vid stora förändringar t.ex. i tillväxtregioner med stor inflyttning. Samtidigt är det lika angeläget för kommuner med vikande befolkningsunderlag eller med andra förändringar i befolkningsstrukturen, att hantera eller planera för dessa för-

hållanden i sitt arbete med bostadsförsörjningen. Bland remissinstanserna har *Gullspångs kommun* framfört att framtagande av boendeprogram eller motsvarande är irrelevant för små kommuner med utflyttning. Regeringen anser att det är angeläget att även sådana kommuner arbetar med bostadsförsörjning utifrån sina förutsättningar, genom att utarbeta tydliga mål för hur kommunen vill att bostadsbeståndet ska anpassas och utvecklas.

Planerade insatser för att genomföra uppsatta mål

I riktlinjerna ska det tydligt framgå hur kommunen avser att gå till väga för att nå sina uppsatta mål. Riktlinjerna kan exempelvis innehålla planerade insatser, så som metoder, medel, strategier eller specifika åtgärder som kommunen planerar för att nå de uppsatta målen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Sveriges Arkitekter* anser att det av lagen bör framgå att kommunen bör ta fram en genomförandestrategi för att uppnå sina mål om bostadsförsörjning. Regeringen bedömer det dock som tillräckligt att det av riktlinjerna framgår vilka åtgärder kommunen planerar att vidta för att nå målen.

Koppling till nationella och regionala mål, planer och program

I enlighet med vad Boverket har föreslagit anser regeringen att det ska framgå av riktlinjerna hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för kommunernas arbete med bostadsförsörjningen. Det innebär bl.a. att kommunen i riktlinjerna har att förhålla sig till det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet samt till strategier för länets utveckling och av regionplaneorgan utarbetade regionplaner. Det nationella målet för bostadsmarknader är ”långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven” jfr budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utgiftsområde 18). Det kan också finnas mål inom andra områden, på såväl nationell som regional nivå, som påverkar kommunernas bostadsförsörjning t.ex. nationella integrationspolitiska mål, ansvar på regional nivå för integration och bosättning för nyanlända flyktingar.

Som framgår av förslaget i avsnitt 4.4.2 föreslås regeringen få en möjlighet att förelägga kommuner, som i riktlinjerna inte har redovisat hur hänsyn har tagits till nationella och regionala mål, planer och program att anta nya riktlinjer.

SKL har fört fram att det borde räcka att de nationella och regionala målen, planerna och programmen ska framgå av översiktsplanen i enlighet med vad som framgår av 3 kap 5 § PBL. Regeringen vill därför i detta sammanhang tydliggöra att 3 kap. 5 § PBL avser en skyldighet för kommunen att i översiktsplanen redovisa hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna planen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Bestämmelsen infördes i PBL 2011 i syfte att ge stöd för en mer visionär och strategisk översiktsplan baserad på relevanta omvärldsanalyser och mål ur ett nationellt, regionalt och mellankommunalt perspektiv. Bestämmelsen i PBL har således inte samma fokus på bostadsförsörjningen som den i lagen (2000:1383) om kommunernas ansvar för bostadsförsörjning, BFL, nu kommer att få.

Som framgår av avsnitt 4.5 föreslår regeringen att de kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjning ska vara vägledande vid tillämpning av 2 kap. 3 § PBL. Det är därför lämpligt att kommunen redan i dessa riktlinjer har tagit hänsyn till sådana för bostadsförsörjning relevanta nationella och regionala mål, planer och program. Det är således enligt regeringens bedömning inte fråga om en dubbelreglering.

Utredningsunderlag som utgör grund för planeringen

För att utarbeta mål för bostadsbyggande krävs ett visst utredningsunderlag. Detta underlag kan t.ex. avse statistik över befolkningsutvecklingen, demografisk utveckling, en behovs- och marknadsanalys av efterfrågan på bostäder, bedömning av bostadsmarknadens långsiktiga behov, en analys av bostadsbehovet för särskilda grupper, marknadsförutsättningar etc. Kommunen kan även föra en dialog med byggherrar för att få en tydlig bild av vad det finns för önskemål om exploatering. Det kan även finnas behov hos kommunerna att föra en dialog med länsstyrelser, aktörer med ansvar för regionalt tillväxtarbete i respektive län och andra regionala organ för att få fram ett ändamålsenligt utredningsunderlag till grund för planeringen. De flesta kommuner har ett markinnehav vilket är ett viktigt instrument för bostadsförsörjningen.

Metodstöd

Några instanser, däribland *Länsstyrelsen i Stockholms län*, anser att det finns behov av vägledning och metodstöd från exempelvis Boverket. Av förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknader och kommunernas bostadsförsörjningsansvar framgår att Boverket ska stödja länsstyrelserna i deras arbete med att lämna råd, information och underlag till kommunerna för deras planering av bostadsförsörjningen. Boverket har således redan denna uppgift.

4.4 Det regionala perspektivet förtydligas

På flera ställen i denna lagrådsremiss finns förslag som förtydligar det regionala perspektivet i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, BFL.

I avsnitt 4.3 föreslår regeringen att det klart ska framgå av riktlinjerna hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen. Detta med syfte att få ett ökat regionalt hänsynstagande vid framtagande av de kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjningen.

I avsnitt 4.2 föreslås att länsstyrelser, aktörer med ansvar för regionalt tillväxtarbete i respektive län och andra regionala organ ska ges tillfälle att yttra sig över förslaget till riktlinjer.

I avsnitt 4.4.1 och 4.4.2 nedan beskrivs två ytterligare förslag vars syfte är att stärka det regionala perspektivet.

4.4.1 Länsstyrelsernas ansvar för bostadsförsörjningsfrågor förtydligas

Regeringens förslag: Länsstyrelsen ska lämna länets kommuner råd, information och underlag inför kommunernas arbete med riktlinjer för bostadsförsörjningen. Länsstyrelsen ska också uppmärksamma kommuner på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

Boverkets förslag: Myndighetens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Boverket utgår dock från termen boendeplanering i sitt förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har uttalat sig om förslaget är till övervägande del positiva, inte minst länsstyrelserna. Bland de remissinstanser som tillstyrker förslaget återfinns *Statskontoret*, *Fastighetsägarna*, *Jagvillhabostad.nu*, *SABO* och *Hyresgästföreningen*. *Länsstyrelsen i Stockholms län* är positiva och påpekar att för att få till ett ökat bostadsbyggande och en god bostadsförsörjning krävs insatser av många aktörer där länsstyrelsens bidrag är en del. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att förslaget ligger helt i linje med hur länsstyrelsens arbete bör utvecklas. *Tillväxtanalys* är positivt till förslaget men är av åsikten att länsstyrelserna måste tillföras resurser för att kunna utföra sitt uppdrag på ett seriöst sätt. *Länsstyrelsen i Skåne län* tycker att det är ett bra förslag men anser att det bör övervägas att flytta vissa delar av innehållet till förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Länsstyrelsen efterfrågar även en fördjupad precisering över uppdragets hela bredd och innebörd. *Länsstyrelserna i Dalarnas län* liksom *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* menar att det behövs särskilda verktyg och metodstöd. Bostadsmarknadsanalysen utgör i sammanhanget ett viktigt underlag, men om länsstyrelserna ska kunna bistå kommunerna fullt ut i sin behovs- och marknadsanalys, krävs ytterligare underlag som belyser olika regionala tillstånd. Den statistik som finns i dag över bostadsbestånd, bostadsbyggande, hushåll, flyttkedjor etc. är varken tillräcklig eller tillförlitlig. Ett för länsstyrelserna gemensamt arbete i samverkan med Boverket, SKL och SCB är önskvärt för att höja basnivån nationellt avseende sådana underlag som staten bör tillhandahålla kommunerna. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* pekar på att de i dag har en möjlighet att påtala behovet av kommunal samordning i den sammanfattande redogörelsen vid översiktsplaners aktualitetsförklaring enligt PBL. Länsstyrelsen ser detta som en möjlighet att koppla bostadsplaneringen till den fysiska översiktsplaneringen där länsstyrelsen har möjlighet att följa utvecklingen på ett konkret sätt. Bland de remissinstanser som avstyrker förslaget återfinns *Göteborgs kommun* som anser att om det finns behov av ytterligare reglering bör det samordnas med plan- och bygglagens regler kring översiktsplanen. *Bodens kommun* avstyrker förslaget med motiveringen att bostadsmarknaden är lokal. *Skåne läns landsting* ifrågasätter att länsstyrelsen får en större roll när det gäller kommunernas boendeplanering och samordningen mellan kommunerna än man har i

dag. Detta ifrågasättande grundar sig främst på att *Skåne läns landsting* har ansvar för det regionala tillväxtarbetet i Skånes län. *Konkurrensverket* anser att länsstyrelserna redan i dag saknar tillräckliga resurser för att leva upp till sitt ansvar och är därför negativt till att ge dem ytterligare ansvar och arbetsuppgifter. *Konkurrensverket* befarar att det ökade ansvaret kan förlänga handläggningstider vilket i sin tur påverkar bostadsproduktionen negativt.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande lydelse i 2 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förkortad BFL, har länsstyrelsen i dag ett ansvar för att lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planer för bostadsförsörjning. Därutöver regleras länsstyrelsernas uppdrag i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Av denna förordning framgår att länsstyrelserna ska analysera bostadsmarknaden i länet. Varje år producerar länsstyrelserna en regional analys över bostadsmarknaden i länet, där frågor kring bostadsbyggande, befolkningsförändringar och tillgång till bostäder diskuteras för länet som helhet. Analysen syftar bland annat till att ge kommunerna ett regionalt underlag för deras arbete med boendeplaneringen. Det ingår vidare 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 bostadsfrågor. Länsstyrelserna identifierar behovet av att utveckla aktuella, användarvänliga planeringsunderlag, ofta i samverkan med kommunerna och andra berörda aktörer. Länsstyrelsen har även en möjlighet att stödja kommuner 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.

Regeringen kan konstatera att länsstyrelserna dels har en viktig roll för att bevaka bostadsförsörjningsfrågor ur ett regionalt perspektiv, dels redan genom nuvarande uppgifter bör ha en god överblick över det regionala bostadsförsörjningsbehovet och vilken planering som är på gång i kommunerna i regionen. I syfte att stärka det regionala hänsynstagandet vid framtagande av de kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjningen bör det dock i BFL förtydligas att länsstyrelsen ska medverka till att berörda kommuner utbyter information om pågående arbete med kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Om de berörda kommunerna finns i olika län, men med gemensam bostads- och arbetsmarknad, bör berörda länsstyrelser kunna samarbeta i syfte att främja samverkan mellan kommunerna. Flera länsstyrelser och även några andra instanser anser att förslaget medför ett utökat ansvar som kräver ytterligare resurser. Regeringen bedömer dock att det nu handlar om en förtydligad snarare än om en utökad roll. Länsstyrelserna bör således kunna utföra uppdraget inom ramen för befintligt anslag.

4.4.2 Regeringen ges en möjlighet att förelägga en kommun att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning

Regeringens förslag: Om en kommun i sina riktlinjer för bostadsförsörjningen inte har med uppgift om hur kommunen tagit hänsyn till nationella och regionala mål, planer och program ska regeringen få förelägga kommunen att anta nya riktlinjer.

Boverkets förslag: Myndighetens förslag innebär att regeringen ska kunna förelägga två eller flera kommuner att ta fram en gemensam strategi för att tillgodose behovet av bostäder i ett regionalt perspektiv.

Remissinstanserna: En majoritet av instanserna, mestadels kommunerna, avstyrker förslaget mot bakgrund av att de anser att det är ett intrång i det kommunala självstyret. *SKL* konstaterar att av 14 kap. 2 § i regeringsformen, (RF) följer att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. I den mån det föreligger ett starkt nationellt intresse av att inskränka självstyrelsen i lag kräver också bestämmelsen i RF 14 kap. 3 § att en proportionalitetsprövning görs. Det innebär att lagstiftningen inte ska gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. *SKL* menar att det i det här fallet framstår som ett orimligt långtgående ingripande att regeringen ska ges rätt att förelägga en kommun att vidta åtgärder på förslaget vis. Motsvarande argument framförs av *Malmö kommun, Göteborgs kommun, Umeå kommun* samt *SABO*. Flera remissinstanser är dock positiva till förslaget, bland dessa återfinns *IBF, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Stockholms läns landsting* samt *Fastighetsägarna*. *IBF* förordar en regional planering och stödjer förslaget att utreda om regeringen kan förelägga två eller flera kommuner att ta fram en gemensam strategi.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att det är av stor vikt att ett samarbete kommuner emellan kommer till stånd samt att kommuner har ett nationellt och regionalt perspektiv i arbetet med att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Samtidigt ser regeringen svårigheter med ett genomförande av Boverkets förslag att regeringen ska ges en möjlighet att förelägga två eller flera kommuner att ta fram gemensamma riktlinjer för bostadsförsörjningen. Svårigheterna ligger bl.a. i det faktum att det saknas en beslutsprocess för att ta fram sådana gemensamma riktlinjer.

Av förslaget till ny lydelse av 2 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förkortad BFL (se avsnitt 4.3) framgår dock att kommunen i riktlinjerna för bostadsförsörjning ska redovisa hur kommunen vid planering av bostadsförsörjningen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen.

Det är därför betydelsefullt att det finns ett nära samarbete mellan länsstyrelser, aktörer med ansvar för det regionala tillväxtarbetet i respektive län, andra regionala organ och kommunerna i bostadsförsörjningsfrågor. Om kommunerna i en region trots denna samordning inte lämnat en uppgift om hur hänsyn har tagits till de nationella och regionala målen, pla-

nera och programmen av betydelse för bostadsförsörjningen i de kommunala riktlinjerna trots att sådana finns bör regeringen ges en möjlighet att förelägga den berörda kommunen att anta nya riktlinjer.

Ett antal remissinstanser har invänt att förslaget skulle innebära inskränkningar i förhållande till det kommunala självstyret.

I detta sammanhang vill regeringen erinra om följande.

Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Kommunerna sköter på samma grund även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen får kommuner själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Den lokala bostadsförsörjningen är en angelägenhet av allmänt intresse som kommunerna har ett övergripande ansvar för.

I 14 kap. 3 § regeringsformen stadgas att en inskränkning i det kommunala självstyret inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. I förarbetena anges att denna reglering innebär att riksdagen regelmässigt måste pröva kommunernas självstyrelseintressen när begränsningar av självstyrelsen övervägs (prop. 2009/10:80 s. 212). Det som ska prövas är om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Detta innefattar en skyldighet att undersöka om de ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt. Om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör man med hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten.

Förslaget innebär att regeringen, om en kommuns riktlinjer för bostadsförsörjningen inte uppfyller vissa innehållskrav, ges en möjlighet att förelägga kommunen att utarbeta och anta nya riktlinjer.

En del av den kommunala självstyrelsens kärna är att sådana frågor som rör den egna kommunen avgörs av folkvalda, ytterst i form av kommunfullmäktige. Som huvudregel kan beslut av kommunfullmäktige endast underställas statlig prövning genom laglighetsprövning. En rätt för regeringen att genom föreläggande upphäva och framtvunga nya beslut från kommunfullmäktige innebär ett avsteg från denna ordning. Genom den föreslagna förelägganderätten ges regeringen vidare i viss mån inflytande över kommunernas planering för bostadsförsörjningen vilket innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Förslaget syftar i första hand till att öka trycket på kommunerna att ta fram riktlinjerna för bostadsförsörjningen som ger förutsättningar för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet även ur ett regionalt perspektiv. Det är dock även fortsättningsvis respektive kommun som utifrån angivna ramar bestämmer innehållet i de riktlinjer för bostadsförsörjningen som antas av kommunen.

Det finns ett starkt allmänt intresse för en hållbar utveckling av byggandet och ett tillgodoseende av bostadsförsörjningsbehovet, bl.a. då en god tillgång till bostäder och lokaler är en nödvändig förutsättning för tillväxt och välfärd. Vid en avvägning av skälen för den tänkta reglering

ringen och det intrång i det kommunala självstyret som regleringen kan anses medföra är regeringens slutsats att inskränkningen är motiverad. Regeringen kan inte se att det finns alternativ som är mindre ingripande i kommunens självstyre för att uppnå avsett mål än den föreslagna bestämmelsen.

I samband med införandet av BFL och skyldigheten för kommunerna att anordna bostadsförmedling med möjlighet för regeringen att förelägga en kommun att anordna bostadsförmedling (prop. 2000/01:26), anförde Lagrådet att bestämmelsen innebar att regeringen skulle kunna blanda sig i kommunfullmäktiges beslutanderätt i konkreta frågor rörande kommunala angelägenheter. Därigenom skulle själva principen om kommunalt självstyre komma att sättas åsido av regeringen. Lagrådet avstyrkte därför förslaget i denna del.

Regeringen anförde att redan enligt då gällande rätt fanns det möjligheter för regeringen att förelägga en kommun att fatta beslut av visst innehåll t.ex. genom planföreläggande enligt 12 kap. 6 § plan- och bygglagen (1987:10). Ansvar för bostadsförsörjningen och bostadspolitik på lokal nivå var primärt en kommunal angelägenhet. Förhållandena kunde emellertid vara sådana att det var nödvändigt att se bostadsförsörjningsfrågan i ett vidare perspektiv än enbart för den enskilda kommunen t.ex. förhållandena i storstadsområdena, där en stor inflyttning kunde innebära att en redan besvärlig situation på bostadsmarknader förvärrades. Om en enskild kommun underlät att ta viktiga sociala ansvar behövdes en yttersta möjlighet för staten att ingripa i syfte att komma till rätta med problemet, med beaktande av de skilda allmänna intressen som gjorde sig gällande (jfr prop. 2000/01:26 s. 21).

Regeringens bedömning är att samma principer som gjorde sig gällande vid införandet av BFL fortfarande gäller för den nu föreslagna bestämmelsen.

En liknande möjlighet för regeringen att förelägga en kommun finns i 11 kap. 15 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. I båda fallen handlar det om att nationella, regionala eller mellankommunala intressen inte har uppmärksamats. Liksom gäller för föreläggandemöjligheten i 11 kap. PBL bör den i BFL föreslagna föreläggandemöjligheten utnyttjas restriktivt och får inte innefatta någon kvalitativ bedömning av hur kommuner valt att ta hänsyn till de nationella och regionala målen, planerna och programmen.

4.5 Koppling till plan- och bygglagen

<p>Regeringens förslag: Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet ska utgöra ett allmänt intresse i plan- och bygglagen, förkortad PBL. En kommuns riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § 5 PBL.</p>

Boverkets förslag: Myndighetens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Boverket har dock föreslagit att boendeprogrammen generellt ska utgöra underlag vid planläggning enligt PBL samt för andra beslut som är strategiska för kommunens utveckling.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna som har uttalat sig om förslaget tillstyrker det. Den allmänna uppfattningen bland remissinstanserna är att förslaget med en koppling till PBL innebär att det ger bostadsfrågan en större tyngd i planeringen. Bland annat anser *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *SmåKom*, *IBF* och *Sölvesborgs kommun* att det stärker boendefrågan i PBL. *Bodens kommun* anser att det ger större tyngd i de avvägningar mellan motstående allmänna intressen som är en grundläggande uppgift för kommunerna i den fysiska planeringen. *Bodens kommun* tror även, i likhet med *SKL*, att förslaget innebär en skyldighet för länsstyrelserna att komma med planeringsunderlag till kommunerna. *Bodens kommun* menar dessutom att bostadsbyggandet som allmänt intresse kommer att få betydelse för kommunernas hantering av strandskyddsfrågan och olika riksintressen.

Länsstyrelsen i Dalarnas län är positiva till kopplingen men anser att den föreslagna punkten i PBL bör omformuleras till ”ett varierat och behovsanpassat bostadsbestånd”. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* påpekar att förslaget ger länsstyrelserna ett tydligare lagstöd i PBL att arbeta med boendefrågor, inte minst vid samråd vid framtagande av kommunala översiktsplaner. *Socialstyrelsen* anser att förslaget tydliggör kommunernas ansvar för utvecklingen av bostadsbeståndet. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att det är bra med en koppling till PBL men att den bör utvecklas ytterligare så att de sociala aspekterna av boendepaneringen lyfts in i PBL. Liksom *Länsstyrelsen i Stockholms län* framför *Länsstyrelsen i Skåne län* att ett ytterligare sätt att stärka kopplingen mellan boendeprogram och plan- och bygglagen är att införa ett krav på att översiktsplanen ska visa hur planen avser att tillgodose behovet av bostäder enligt kommunens boendeprogram.

En instans som är negativ till förslaget är *Länsstyrelsen i Kronobergs län*. Länsstyrelsen framför att ”bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i kommunen” redan ingår i PBL samt påpekar att det inte är lämpligt att särskilja bostadsbyggande som ett allmänt exploateringsintresse till skillnad från andra samhällsviktiga byggnader och anläggningar. Vidare anser länsstyrelsen att boendeplanering inte är lämpligt som en mellankommunal fråga då det är en kommunal angelägenhet att planlägga mark- och vattenområden och planera för exempelvis bostäder. För att tillgodose behov av bostäder kan kommunen ha planberedskap, men problem med bostadsbrist är mer komplext än bara en planfråga. Ett ingripande av länsstyrelsen enligt 11 kap. 10–11 §§ PBL, i de fall regleringen av boendeplanering inte har samordnats på ett lämpligt sätt, skulle innebära att länsstyrelsen kan avgöra var regionens framtida bostäder lämpligen bör byggas. Länsstyrelsen anser att detta är en fråga för kommunerna att samråda om i boendeprogram och inte vid prövning av markens lämplighet för bebyggande. Länsstyrelsen är också tveksam till hur ett ingripande med stöd av 11 kap. 10 § PBL skulle kunna motiveras.

Skälen för regeringens förslag: Vid prövning av frågor enligt PBL ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. Utgångspunkten för kommunernas bedömning vid prövning av frågor enligt PBL 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. De allmänna intressen som kommunen måste ta hänsyn till 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 de olika aspekterna av en hållbar utveckling. Enligt regeringens mening kan kommunernas bostadsförsörjningsbehov anses ingå som en del i detta. Regeringen gör också bedömningen att det finns tydliga kopplingar mellan framför allt planläggningen i PBL och möjligheterna att tillgodose det kommunala bostadsförsörjningsbehovet. Genom att i PBL tydliggöra att kommunerna vid planläggning och andra ärenden bör främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet bör förutsättningarna öka för att det kommunala och i viss mån även det regionala bostadsförsörjningsbehovet tillgodoses.

Länsstyrelsen i Kronobergs län har framfört att bostadsbyggande inte är lämpligt att utpeka som ett allmänt exploateringsintresse till skillnad från andra samhällsviktiga byggnader och anläggningar.

I detta sammanhang vill regeringen framhålla följande. Av 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen följer bl.a. att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Mot denna bakgrund och då regeringen i budgetpropositionen för 2013 har föreslagit specifika mål kopplade till bostadsbyggande gör regeringen bedömningen att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet är lämpligt att utpeka som ett allmänt intresse vid den fysiska planeringen.

Att lyfta in bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet som ett allmänt intresse i 2 kap. 3 § PBL betonar vidare kommunernas ansvar att ta hänsyn till boendefrågorna i den fysiska planeringen. Det ger också länsstyrelserna ett tydligt stöd för att arbeta med bostadsförsörjningsfrågor i den fysiska planeringen.

4.6 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Regeringens bedömning: Boverkets förslag avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kräver fördjupad analys och utredning. Frågan tas inte med i detta lagstiftningsärende.

Boverkets förslag: Myndighetens förslag innebär att kommunerna ska kunna använda sig av det styrmedel som erbjuds genom EU:s statsstödsregler kallat ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”. Boverket anser att det är befogat att överväga att tillämpa EU:s regler för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på insatser inom bostadssektorn i syfte att ge kommunerna ett verktyg för att under vissa bestämda omständigheter mer aktivt kunna främja utbudet av bostäder.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, inklusive flera kommuner, som har uttalat sig om detta förslag är positiva till att denna möjlighet ska kunna ges till kommunerna. Många instanser som till-

styrker förslaget däribland *SABO* och *SKL* anser ändå att förslaget kräver ytterligare utredning. De instanser som avstyrker förslaget menar också att det inte är tillräckligt utrett. *Konkurrensverket* framför att det inte är önskvärt att återinföra subventioner i den svenska bostadspolitiken. *Fastighetsägarna* avstyrker förslaget och pekar på att regeringen i propositionen Allmännyttiga kommunala bostadsföretag och hyressättningsregler (prop. 2009/10:185) inte bedömde att bostadsförsörjningen i lag borde definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Skälen för regeringens bedömning: EU:s regelverk, däribland statsstödsreglerna, spelar en allt större roll för kommuner och landsting. Regeringen tillsatte hösten 2012 utredningen ”En kommunallag för framtiden” (Fi 2012:07). Utredningen kommer bl.a. att göra en samlad analys av hur kommunallagens regler förhåller sig till unionsrätten och särskilt överväga hur den unionsrättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förhåller sig till regleringen av kommunal verksamhet däribland tillämpningen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande den 31 mars 2015. Regeringen gör bedömningen att det finns skäl att invänta denna utredning innan ställning tas i frågan.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2014. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för riktlinjer antagna senast den 31 december 2013.

Boverkets förslag: Myndighetens förslag är att en ny lag skulle träda i kraft den 1 juli 2013.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser har haft några synpunkter i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Det är angeläget att de föreslagna ändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Dessa bör därför träda i kraft den 1 januari 2014. Äldre bestämmelser för riktlinjer för bostadsförsörjningen som har antagits före den 1 januari 2014 bör fortfarande gälla. Skäl för ytterligare övergångsbestämmelser saknas.

6 Konsekvenser

Konsekvenser för kommunerna

Förslaget innebär att det ställs krav på att kommunerna ska ha aktuella riktlinjer med ett specifikt innehåll samt att kommunerna ska ge bl.a. länsstyrelsen och aktörer med ansvar för det regionala tillväxtarbetet i respektive län tillfälle att yttra sig över det framtagna förslaget till rikt-

linjer. Regeringen ges dessutom en möjlighet att förelägga en kommun att ta fram nya riktlinjer om de inte tagit hänsyn till nationella, mål, planer och program. I förhållande till nuvarande bestämmelser innebär förslaget att det uppställs vissa minimikrav på innehållet i kommunernas riktlinjer samt att obligatoriska moment gällande processen för antagande av riktlinjer införs. Förslagen syftar i första hand till att precisera vilket innehåll som ska ingå i riktlinjer för bostadsförsörjning samt att ge bl.a. länsstyrelsen och andra regionala aktörer insyn i bostadsförsörjningen på lokal nivå. Därmed ökar trycket på kommuner att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning som ger förutsättningar för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet även ur ett regionalt perspektiv. Det är dock även fortsättningsvis respektive kommun som utifrån angivna ramar bestämmer innehållet i de riktlinjer för bostadsförsörjning som antas av kommunen. I avsnitt 4.4.2 beskrivs specifikt de konsekvenser för det kommunala självstyret som följer av förslaget om regeringens möjlighet att förelägga en kommun att ta fram nya riktlinjer i de fall kommunen inte redogjort för hur hänsyn tagits till nationella och regionala mål, planer och program. Regeringen anser att konsekvensbeskrivningen i ovan nämnda avsnitt även gäller för förslagen om riktlinjernas innehåll och processen för att ta fram kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Regeringen bedömer att förslaget innebär ett utökat åtagande och att den kommunala finansieringsprincipen därmed är tillämplig. Förslaget innebär dock inte sådana ökade kostnader för kommunerna att de bör tillföras ytterligare medel.

Konsekvenser för staten

Regeringen bedömer att förslaget innebär att länsstyrelserna får ett förtydligt uppdrag. Länsstyrelserna har genom den befintliga lagen och genom förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknader och kommunernas bostadsförsörjningsansvar ett ansvar på detta område. Regeringen bedömer att förslaget inte innebär ökade kostnader för länsstyrelserna.

Konsekvenser för aktörer med ansvar för det regionala tillväxtarbetet i respektive län och andra regionala organ

Genom lagförslaget ges de aktörer som innehar ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i respektive län, samt andra regionala organ, möjlighet att yttra sig över kommunens förslag till riktlinjer för bostadsförsörjningen. Det är regeringens bedömning att möjligheten för de regionala aktörerna att avge yttrande är en frivillig uppgift som skapar förutsättningar för att kommunerna i sin planering för bostadsförsörjningen bättre kan ta hänsyn till bostadsbehovet utifrån ett mellankommunalt och regionalt perspektiv.

Konsekvenser för byggherrar

Genom att i lagen precisera hur kommuner ska utforma sina riktlinjer för bostadsförsörjningen ökar förutsättningarna för att kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen bli mer uttömmande och enhetliga. Tydliga kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen gynnar byggherrar genom att kommunens planer blir mer förutsägbara.

Konsekvenser för enskilda

Förslaget kan inte anses medföra inskränkningar i enskildas förhållanden på något sätt som påverkar bestämmelsens införande. Att kommunernas ansvar för riktlinjer för bostadsförsörjningen preciseras genom att det anges hur processen kring framtagande av riktlinjerna ska gå till och vad de ska innehålla bör i stället ge allmänheten större inblick i kommunernas planer för bostadsförsörjningen.

Konsekvenser för miljön

Förslaget har inte några direkta konsekvenser för miljön.

Konsekvenser för bostadsbyggandet

Syftet med förslaget är bland annat att öka förutsättningarna för långsiktig kommunal planering för bostadsförsörjningen. Genom ett långsiktigt agerande och hänsynstagande till såväl relevanta nationella och regionala mål, planer och program som mellankommunala intressen ökar förutsättningen för en planering som hänger väl ihop med den lokala och regionala befolkningsutvecklingen. En god framförhållning, liksom hänsynstagande till mellankommunala och regionala perspektiv ökar förutsättningarna för ett ökat, ändamålsenligt bostadsbyggande i hela landet.

EU-rätten

Lagstiftningen på detta område beslutas nationellt och förslaget saknar därför koppling till EU-rätten.

Övriga konsekvenser

Förslagen saknar betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män, sysselsättningen och den offentliga servicen. Förslagen bidrar i viss mån till att nå de integrationspolitiska målen. Detta genom att kommunerna ska ange hur hänsyn har tagits till relevanta nationella mål, planer och program när de antar sina riktlinjer för bostadsförsörjningen.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

1 §

Paragrafens *första stycke* har delvis en ny lydelse. Riktlinjer för bostadsförsörjningen är en samlingsbeteckning för kommunens dokumentation av dess planering för bostadsförsörjningen.

Paragrafens *andra stycke* är delvis nytt. Kommunen ska även fortsättningsvis samråda med andra kommuner vid upprättandet av riktlinjer för bostadsförsörjningen. Ändringen innebär inget krav på förändring av redan etablerade former för mellankommunala samrådsförfaranden. Vidare ska kommuner även ge länsstyrelser, aktörer med ansvar för reg-

ionalt tillväxtarbete i länet samt andra regionala organ tillfälle att yttra sig vid upprättandet av riktlinjer för bostadsförsörjningen. Möjliga regionala organ kan vara t.ex. organ enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen, lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län och lagen (1987:147) om regionplanering för kommuner i Stockholms län. Kretsen berörda organ och kommuner får bestämmas med utgångspunkt i vad de aktuella riktlinjerna för bostadsförsörjningen kommer att innehålla.

Paragrafens *tredje stycke* har delvis ny lydelse. Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska innehålla kommunens aktuella bostadsförsörjningsplanering. När förutsättningar för antagna riktlinjer förändras ska kommunen upprätta nya riktlinjer. Dessa ska därefter antas av kommunfullmäktige.

Överväganden finns i avsnitt 4.2.

2 §

Paragrafen är ny. *Första stycket* anger vilka uppgifter som särskilt måste ingå i kommunens framtagna riktlinjer för bostadsförsörjningen. Dessa uppgifter utgör ett minimikrav på innehållet i antagna riktlinjer. Inget hindrar att kommuner väljer att ta in ytterligare uppgifter i sina riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Första punkten. Av riktlinjerna ska framgå kommunens uppsatta mål för hur dess bostadsbyggande och bostadsbestånd ska utvecklas. Bostadsbeståndets utveckling omfattar både förändring av det existerande bostadsbeståndet och planerad nybyggnation.

Andra punkten. Riktlinjerna ska ange vilka insatser, exempelvis olika metoder, medel eller strategier som kommunen planerar att använda för att uppnå de uppsatta målen för bostadsbeståndets utvecklings.

Tredje punkten. Riktlinjerna ska innehålla uppgift om hur kommunen i sin planering tagit hänsyn till relevanta regionala och nationella mål m.m. som är av betydelse för kommunens bostadsförsörjning.

Av *andra stycket* framgår att de särskilda uppgifterna i första stycket särskilt ska baseras på en analys i stycket uppräknade förutsättningar. Inget hindrar emellertid att kommuner väljer att ta in ytterligare uppgifter i sin analys inför upprättandet av riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Överväganden finns i avsnitt 4.3

3 §

Paragrafen motsvarar tidigare 2 §. Paragrafen har *en delvis ny lydelse*. Länsstyrelserna ska förutom att bistå kommuner i deras arbete med bostadsförsörjningsplanering även uppmärksamma kommuner på behovet av regional samordning av kommuners riktlinjer för bostadsförsörjning samt verka för att sådan samordning sker. Kretsen berörda kommuner får bestämmas med utgångspunkt i det aktuella planeringsarbetet.

Därutöver görs språkliga ändringar.

Överväganden finns i avsnitt 4.4.1

4 §

Paragrafen är ny och anger sambandet mellan riktlinjerna för bostadsförsörjningen och plan- och bygglagen (2010:900). Kommunernas antagna

riktlinjer för bostadsförsörjningen ska användas som vägledning vid den kommunala planläggningen enligt 2 kap. 3 § 5 plan- och bygglagen (2010:900).

Överväganden finns i avsnitt 4.5

5 §

I paragrafen görs en språklig ändring.

6 §

Paragrafen är *ny*. Genom ändringarna i 1–3 §§ ska kommunerna i sina riktlinjer för bostadsförsörjningen uppmärksamma både lokala och regionala behov av bostadsförsörjning. Om de kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjningen saknar uppgift om hur kommunen tagit hänsyn till nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen får regeringen förelägga kommunen att anta nya riktlinjer. Bestämmelsen bör utnyttjas restriktivt. Avsikten är inte att regeringen ska göra en värdering av hur kommuner valt av ta hänsyn till relevanta mål, planer och program.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.2.

7 §

Paragrafen motsvarar tidigare 3 §. I paragrafen görs en språklig ändring.

8 §

Paragrafen motsvarar tidigare 4 §. I paragrafen görs en språklig ändring.

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

2 kap.

3 § 5

I paragrafen införs en *ny punkt* för att tydliggöra sambandet mellan förevarande lag och lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Vid all planläggning som omfattas av paragrafen ska hänsyn även tas till mellankommunala och regionala förhållanden beträffande kommunens arbete med att främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.

Sammanfattning av Boverkets förslag

Sammanfattning

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

Ny lag och nya begrepp

Som del 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 bostads-politiska 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 förslagna nya lagen gäller i huvudsak hur ansvaret för kommuner och länsstyrelser uttrycks och preciseras. Det är principiellt sett inte fråga om ett ökat ansvar eller en ändrad ansvarsfördelning.

Anknytning till PBL

Boverket anser att lagen om kommunernas ansvar för boendeplanering behöver en inledning om lagens syfte 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 fokus i kommunernas ansvar ligger 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 med de nuvarande lagen.

Som en ytterligare vägledning bör anges att programmet ska utgöra underlag för planläggning enligt PBL och andra för kommunen strate-

giska beslut samt ge information till berörda aktörer om kommunens tilltänkta boendepanering. Bilaga 1

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 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 RUFFS. 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 föras ett förtydligande i PBL om att kommunerna ska beakta boendeprogrammet

vid planläggning. För att stärka kopplingen mellan de båda lagarna bör behovet av ändringar i PBL utredas närmare.

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 i dag 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.

Lagförslaget i rapporten 2012:12 Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen

Bilaga 2

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 i 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 tillväxtarbete 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

tilldelat 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. Bilaga 2

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

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.
- Även i andra ärenden enligt denna lag ska hänsyn tas till de intressen som anges i första stycket 1–4.
-
3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,
 4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, *och*
 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 1–5.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.
2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden som påbörjats före den 1 juli 2013.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Göteborg, Konkursverket, Socialstyrelsen, Statskontoret, Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Kungliga Tekniska högskolan, KTH, Institutet för bostads- och urbanforskning, IBF, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Stockholms läns landsting, Skåne läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Samverkansorganet i Östergötlands län (Regionförbundet Östsam), Samverkansorganet i Uppsala län (Regionförbundet Uppsala län), Samverkansorganet i Jämtlands län (Regionförbundet Jämtlands län), Samverkansorganet i Värmlands län (Region Värmland), Sveriges Kommuner och Landsting, Huddinge kommun, Stockholms kommun, Nacka kommun, Söderköpings kommun, Värnamo kommun, Borgholms kommun, Sölvesborgs kommun, Staffanstorps kommun, Östra Göinge kommun, Skurups kommun, Åstorps kommun, Malmö kommun, Halmstads kommun, Stenungsunds kommun, Bollebygds kommun, Göteborgs kommun, Mölndals kommun, Gullspångs kommun, Borås kommun, Årjängs kommun, Karlstads kommun, Hallstahammars kommun, Kumla kommun, Fagersta kommun, Hedemora kommun, Bollnäs kommun, Åre kommun, Umeå kommun, Överkalix kommun, Bodens kommun, Byggherrarna Sverige AB, Fastighetsägarna Sverige AB, Hyresgästföreningen Riksförbundet, Jagvillhabostad.nu, SmåKom, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO, Sveriges Byggindustrier, Sveriges förenade studentkårer, SFS.