



PM 2013:2 RI (Dnr 001-1454/2012)

Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen samt avsnitt 7.3 i Statskontorets rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens

Remiss från Socialdepartementet

Remisstid 18 januari 2013

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remiss av ”Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen samt avsnitt 7.3 i Statskontorets rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Regeringen har remitterat Boverkets översyn av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) samt Statskontorets rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens till bland annat Stockholms stad. Regeringen vill ha synpunkter på Boverkets förslag till ny lag om bostadsförsörjning samt förslaget om att förtydliga i bostadsförsörjningslagen att det ska finnas en policy för markanvisningar i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning. Boverket föreslår att nuvarande lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar upphävs och ersätts med en ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering. Remissvaren ska vara Socialdepartementet tillhanda senast den 18 januari 2013. Rapporten från Boverket med tilläggsrapport finns att läsa i sin helhet på Boverkets hemsida:

<http://www.boverket.se/Om-Boverket/Webbokhandel/Publikationer/2012/Boverkets-oversyn-av-bostadsforsorjningslagen/>

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB.

Stadsledningskontoret anser att Boverket fokuserat mer på hur aktörer utanför kommunerna ska få kännedom om innehåll och planer inom respektive kommuns bostadsförsörjningsansvar än på att ge en ökad vägledning för kommunerna för hur planeringen ska gå till. Stadsledningskontoret anser även att det är fel att ange att kommunfullmäktige ska besluta om kommunens markanvisningspolicy då det inte finns något krav på att kommuner ska äga mark. Stadsledningskontoret anser därmed

att nuvarande ordning med riktlinjer eller program för bostadsbyggandet i översiktsplanen samt beslut om markanvisningspolicy på nämndnivå är tillräcklig.

Exploateringsnämnden anser att Boverkets förslag att den nuvarande bostadsförsörjningslagen upphävs bör tillstyrkas men att förslaget att en ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering införs avstyrks. *Exploateringsnämnden* anser vidare att, för det fall regeringen avser aktualisera att en ny lag införs, det först noggrant bör prövas om lagens krav på kommunala genomförandeåtgärder utgör ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen och i så fall hur ett sådant ingrepp ska hanteras lagstiftningsmässigt och beträffande ersättning till kommunerna för de nya kraven. *Exploateringsnämnden* avstyrker även Statskontorets förslag till lagstiftning om kommunal markanvisning.

Stadsbyggnadsnämnden anser att kommunens redovisningsskyldighet rörande bostadsfrågorna inte bör utökas, utan att nuvarande ordning med riktlinjer i översiktsplanen samt beslut om markanvisningsfrågorna på nämndnivå är tillräcklig.

Stockholms Stadshus AB anser att Boverkets förslag kommer att ge en ökad administration för kommunerna och att kravet på efterfråge-, behovs-, och marknadsanalyser inte bör formuleras i lag. *Stockholms Stadshus AB* anser därmed att nuvarande ordning med riktlinjer eller program för bostadsbyggandet i översiktsplanen som sedan implementeras och följs upp genom stadens löpande budgetarbete är tillfyllest. *Stockholms Stadshus AB* anser även att Boverkets förslag om att ge kommunerna en möjlighet att tilldela kommunala eller privata bostadsföretag att genomföra uppdrag som inte kan genomföras med marknadsmässiga villkor i dagsläget strider mot gällande lagstiftning för allmännyttiga bostadsaktiebolag.

Mina synpunkter

I och med detta remissvar har Stockholms stad svarat på fem statliga remisser om bostadsförsörjningslagen på 12 år. Stockholms stad har genomgående svarat att en lagstadgad kommunal bostadsförsörjning inte skulle få någon större betydelse för stockholmarna med hänvisning till att förslag om obligatoriska planer avseende företeelser som kommunerna inte har full rådighet över har en tendens att bli mindre meningsfulla. I Stockholm bedrivs i stället ett brett och ambitiöst arbete med bostadsförsörjningsfrågor. Stockholms stads översiktsplan utgör dessutom riktlinjer för bostadsförsörjningen och riktlinjerna konkretiseras i mål och uppdrag till berörda nämnder och bolagsstyrelser i den ordinarie budgetprocessen. Att ovanpå detta lägga ytterligare ett verktyg torde inte gagna vare sig staden eller de som efterfrågar bostäder.

Stockholms stads modell och arbetssätt ger en ökad tydlighet i genomförandansvaret samtidigt som kopplingen till de övergripande målen är tydliga. Måluppfyllelsen för Stockholms stad, såväl ur ett kommunalt som regionalt perspektiv, är god. Det bör därför även fortsatt vara upp till respektive kommun att bestämma hur ett boendeprogram bör utformas och hur det ska integreras i den kommunala planeringen.

Som exploateringsnämnden beskriver i sitt yttrande ger Boverkets förslag till ny bostadsförsörjningslag intrycket av att man försöker skapa ett nytt rättsläge beträffande kommunernas ansvar i bostadsförsörjnings- och bostadsbyggnadssammanhang, vilket skulle strida mot bland annat den kommunala självstyrelsen. Om regeringen, trots detta, avser aktualisera att en ny lag införs bör man noggrant pröva om lagens

krav på kommunala genomförandeåtgärder utgör ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen och – i så fall – hur ett sådant ingrepp ska hanteras lagstiftningsmässigt och beträffande ersättning till kommunerna för de nya kraven.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB:s remissvar för mer detaljerade synpunkter.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remiss av ”Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen samt avsnitt 7.3 i Statskontorets rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 9 januari 2013

STEN NORDIN

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remiss av ”Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen samt avsnitt 7.3 i Statskontorets rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens”.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet Karin Wanngård (S) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta

Att som svar på remissen från stadsbyggnadskontoret anföras följande

Socialdepartementet har remitterat Boverkets översyn av Bostadsförsörjningslagen. Den nu gällande Bostadsförsörjningslagen (2000:1383) föreslås upphävas och ersättas av en ny. Den nya lagen ska tydligare uttrycka och precisera ansvaret för kommuner och länsstyrelser, men den varken utökar deras ansvar eller förändrar ansvarsfördelningen.

Det är positivt att kommunerna ska visa på vilket sätt relevanta nationella och regionala mål, planer och program har beaktats och samråda med berörda grannkommuner.

Boverket vill ge kommunerna utökade verktyg för att uppfylla sitt ansvar inom boend området. Det framgår emellertid inte av Boverkets översyn på vilket sätt, och under vilka omständigheter, detta verktyg kan användas. Sannolikheten att problem uppstår om endast vissa kommuner i en gemensam funktionell bostadsmarknad skulle använda detta nya verktyg bör belysas. Förslaget bör i sin helhet utvecklas och konkretiseras samt även inkludera jämförelser från andra länder.

Socialdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms stad att lämna synpunkter på Boverkets översyn av Bostadsförsörjningslagen. Översynen syftar till att förtydliga det kommunala ansvaret och att tydliggöra det regionala perspektivet. Den nu gällande lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (Bostadsförsörjningslagen) föreslås upphävas och ersättas av en ny. Den nya lagen ska tydligare uttrycka och precisera ansvaret för kommuner och länsstyrelser, men den varken utökar deras ansvar eller förändrar ansvarsfördelningen. I förslaget till ny lag föreslås ett förtydligande av det regionala perspektivet.

Förslaget innehåller en modernisering av språket där begreppet "bostadsförsörjningsplanering" ersätts av "boendeplanering" och "riktlinjer för bostadsförsörjningen" ersätts av "boendeprogram". Den nya lagen föreslås tydligare knyta an till Plan- och bygglagen 2010:900 (PBL), dels genom att lagens portalparagraf får en likadan lydelse som PBL (att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden), dels genom att boendeprogrammet ska utgöra underlag för planläggning enligt PBL. Boverket föreslår att kommunen minst en gång per mandatperiod ska ta fram ett boendeprogram. Boendeprogrammets omfattning detaljregleras inte, men ett förtydligande görs om att den ska baseras på en behovs- och marknadsanalys. Därtill anser Boverket att det är nödvändigt att ta fram ett åtgärdsprogram eller en genomförandestrategi, där utbyggnadsplaner och andra mark- och bostadspolitiska åtgärder tydliggörs.

Boverket föreslår också ett förtydligande av det regionala perspektivet. För det första genom att boendeprogrammen ska visa på vilket sätt relevanta nationella och regionala mål, planer och program har beaktats. För det andra genom att kommunen, vid upprättande av boendeprogrammet, ska samråda med andra berörda kommuner. För det tredje genom att länsstyrelsen, regionplaneorgan samt kommunala organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering ska ges tillfälle att yttra sig över förslag till program. Boverket anser också 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.

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 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.

Boverket föreslår att länsstyrelsens ansvar att uppmärksamma kommunerna på eventuella behov av samordning kring boendefrågor ska tydliggöras i den nya lagen.

Statskontorets rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens, avsnitt 7.3 ingår i remissen. Kapitlet innehåller ett förslag att förtydliga i bostadsförsörjningslagen att det i kommunen ska finnas en policy för markanvisningar i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen (boendeprogram i förslaget till ny lag).

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att göra en översyn av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Syftet med uppdraget är att förtydliga det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen och att tydliggöra det regionala perspektivet vid planering av bostadsförsörjningen ur ett hållbart perspektiv. Socialdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms stad att lämna synpunkter på förslaget till ny lag.

Det är positivt att kommunerna ska visa på vilket sätt relevanta nationella och regionala mål, planer och program har beaktats och samråda med berörda grannkommuner. Det är också en relevant iakttagelse att bostadsmarknaderna i högre grad samvarierar med "FA-regionerna", d.v.s. de funktionella arbetsmarknadsregionerna, än med det kommunala territoriet. I Stockholmsregionen är kommunerna i allt väsentligt en gemensam bostadsmarknad, särskilt tydligt sektorsvis längs radiella kommunikationsstråk.

Boendeprogrammet anges vara underlag för planläggning enligt PBL "för översiktsplanen och i förekommande fall regionplanen". I Stockholmsregionen pågår sedan lång tid tillbaka en dialog mellan regionplaneorganet och kommunerna om bostadsfrågor och Boendeprogram kan vara ett viktigt inslag i detta arbete. Boendeprogrammets omfattning detaljregleras inte,

men ett förtydligande görs att den ska baseras på en behovs- och marknadsanalys och att en genomförandestrategi ska följa Boendeprogrammet.

Genomförandestrategin ska innehålla konkreta mark- och bostadspolitiska insatser. Det framgår av Boverkets förslag att behovs- och marknadsanalysen kan göras på olika sätt och att andra kommunala analyser som förskolebehov m.m. bör användas som underlag. Boverket hänvisar också till att när lägenhetsregistret finns tillgängligt kan den informationen komplettera underlaget.

Boverket vill ge kommunerna utökade verktyg för att uppfylla sitt ansvar inom boendområdet. I många länder i EU använder man redan idag EU:s statsstödsregler för "tjänster av allmänt ekonomiskt intresse", för att bygga bostäder. Det framgår emellertid inte av Boverkets översyn på vilket sätt och, under vilka omständigheter, detta verktyg kan användas. Det behöver utvecklas, och erfarenheter från andra länder behöver beaktas. Det finns heller inga förslag till sanktioner eller exempel på konsekvenser för de kommuner som väljer att använda eller avstå från att använda dessa verktyg. Även dessa områden bör utvecklas.

Sammanfattningsvis är de förslag Boverket och Statskontoret lämnat positiva ansatser som tydliggör det bostadsförsörjningsansvar våra kommuner har. Den nya lagstiftningen kommer att vara ett bra stöd när Stockholmsregionen växer. Samtidigt vill vi betona att det största problemet för byggtakten i Stockholm inte är lagstiftningen utan otillräckliga politiska satsningar.

Reservation anfördes av borgarrådet Daniel Helldén (MP) enligt följande.

1. Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta Att delvis bifalla Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen samt avsnitt 7.3 i Stadskontorets rapport om mark, bostadsbyggande, och konkurrens
2. Att markanvisningspolicy ska antas av kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod.
3. Att vidare anför följande:

Att kunna ange riktlinjer för bostadsförsörjning i en strategisk rullande översiktsplan är angeläget. Översiktsplanen är vid sidan av budgeten de viktigaste styrdokumenterna för bostadsförsörjningen. Att genom lag behöva producera ett ytterligare dokument vid sidan av dessa styrdokument är inte produktivt.

Det är angeläget för att kommunen ska kunna styra rätt att ha ett aktuellt underlag över behoven, vid sidan av att vara följsam mot efterfrågan på marknaden. Bostadsmarknadsenkäten kan utgöra ett sådant underlag.

Miljöpartiet anser dock att markanvisningspolicy ska antas i kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod för att få en breddad politisk diskussion kring det viktigaste kommunala verktyget för kvalitet i stadsbyggandet, för en större insyn och för ökad mångfald bland byggherrar och ökad konkurrens.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Karin Wanngård samt Maria Östberg Svanelind (båda S) med hänvisning till reservationen av (S) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av Ann-Margarethe Livh (V) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Staden i sitt remissvar delvis tillstyrker Boverkets förslag om en ny bostadsförsörjningslag
2. Tillstyrker Statskontorets förslag till lagstiftning om kommunal markanvisning
3. Samt att därutöver anföras

Vänsterpartiet delar inte slutsatserna i promemorian som svar på remissen. Kommunerna har fortfarande stor möjlighet att styra bostadsföretagens byggande genom planläggning, markanvisnings och genom exploateringsavtal samt genom de egna allmännyttiga bostadsbolagen. Problemet är att den möjligheten inte utnyttjas idag, vilket innebär att kommunerna i praktiken släppt ansvaret för att bygga bostäder som de egna kommuninnevånarna har råd och möjlighet att efterfråga. Detta betyder inte att det ansvaret inte kan återtå.

I stadens förslag till remissvar påpekas bland annat att man måste ta hänsyn till alla omständigheter som försvårar ett ökat byggande. Det är givetvis sant. Det är därför som Vänsterpartiet bland annat vill avskaffa hyresskatten som i dagsläget missgynnar hyresrätter, som har betydligt ofördelaktigare ekonomiska villkor än för bostadsrätter och egna hem. Vi vill införa investeringsstimulanser för att öka byggandet av mindre hyresrätter med pressade hyror. Idag är det alltför svårt att få ihop kalkylen i nyproduktionen av hyresrätter och studentbostäder, vilket innebär att det byggs alldeles för lite av denna typ av bostäder.

Det påstås i promemorian att kommunerna saknar möjlighet att styra byggandet, vilket inte är sant. Målen för de kommunala bostadsbolagen formuleras av kommunfullmäktige genom att man antar ägardirektiv. Det är således fullt möjligt för kommunfullmäktige att ändra ägardirektiven för de kommunala bostadsbolag och göra det till ett uttalat mål för Stockholms hem, Familjebostäder och Svenska bostäder, i det här fallet, att bygga fler hyresrätter och dessutom verka för att hålla nere hyrorna i nyproduktionen. Kommunen kan även ställa krav på privata byggherrar genom exploateringsavtalen för att påverka hyrorna i nyproduktionen, och därigenom hålla nere hyrorna. En bidragande orsak i Stockholm är att marken ofta säljs till högstbjudande istället för att upplåtas med tomträtt vilket också driver upp hyrorna. Genom att hålla nere parkeringstalen kan man också pressa kostnader.

Det är således inte en fråga om det finns möjligheter för kommunen att påverka byggandet utan frågan är varför den borgerliga majoriteten inte har politisk vilja att göra det.

Den kommunala markanvisningspolicyn är helt avgörande, särskilt i Stockholms stad som åtminstone än så länge har ett kraftfullt verktyg i form av ett stort markinnehav. Genom en tydlig markanvisningspolicy är det möjligt att prioritera mark till hyresrätter, och särskilt till de allmännyttiga bostadsbolagen och till mindre byggherrar som ofta är bättre på att pressa priserna.

Samtidigt skapar en tydlig policy en transparent markanvisningsprocess som gör det klart för alla aktörer vilka spelregler som gäller, vilket underlättar både kommunens planarbete och byggherrarnas ekonomiska planering. Statskontoret förslag om lagstiftning om kommunal markanvisning innebär således att markanvisningspolicyn som verktyg för byggande och stadsplanering uppvärderas och förtydligas i lagstiftningen.

Utan att ta ställning till varje enskild detalj i förslagen från Boverket och Statskontoret, välkomnar Vänsterpartiet att skrivningarna om kommunernas ansvar skärps. För att komma tillrätta med den alarmerande bostadsbristen duger det inte att kommunerna fortsätter lämna walk-over i bostadspolitiken.

ÄRENDET

Regeringen har remitterat Boverkets översyn av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) samt Statskontorets rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens till bland annat Stockholms stad. Regeringen vill ha synpunkter på Boverkets förslag till ny lag om bostadsförsörjning samt förslaget om att förtydliga i bostadsförsörjningslagen att det ska finnas en policy för markanvisningar i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning. Boverket föreslår att nuvarande lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar upphävs och ersätts med en ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering.

Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen

Boverket har gjort en översyn av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) och presenterat ett förslag till ny lag, Lag om kommunernas ansvar för boendeplanering. Målsättningen är att den nya lagen ska klargöra syftet med bestämmelserna, förtydliga det kommunala ansvaret och understryka behovet av ett regionalt perspektiv på boendefrågorna. I förslaget har även legat att förtydliga länsstyrelsernas roll, stärka kommunernas verktyg för att leva upp till det kommunala ansvaret samt åstadkomma en bättre anknytning till plan- och bygglagen. Nuvarande lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar föreslås upphävas och ersättas med en ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering. Skillnaden mellan den förslagna lagen och den befintliga är hur ansvaret för kommuner och länsstyrelser uttrycks och preciseras. Principiellt anges att förslaget till ny lag inte innebär något utökat eller ändrat ansvar.

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

Boverket anser att lagen om kommunernas ansvar för boendeplanering behöver en inledning, på motsvarande sätt som plan- och bygglagen, om lagens syfte och innehåll där det tydligt framgår att boendefrågorna är en kommunal angelägenhet och vad som förväntas av kommunerna. Det behöver uttryckas att när det gäller kommunernas ansvar ligger fokus på *planering* och på att *skapa förutsättningar* för önskad utveckling, samt att ansvaret omfattar såväl nyproduktion som utveckling och anpassning av befintliga boendemiljöer.

Boverket föreslår att kommunen minst en gång per mandatperiod ska ta fram ett boendeprogram, dock detaljregleras inte vad programmet ska omfatta, men Boverket föreslår att programmet ska ange mål för bostadsutvecklingen i alla delar av kommunen, beskriva planerade insatser för att nå målen samt att programmet ska baseras på analys av efterfrågan, behov och aktuella marknadsförutsättningar. Boverkets bedömning är att preciseringarna överensstämmer väl med intentionerna i nuvarande lag.

Det regionala perspektivet understryks genom att kommunerna i boendeprogrammet visar på vilket sätt relevanta nationella och regionala mål, planer och program har beaktats. Vidare ska kommunen i samband med att boendeprogram upprättas samråda med andra kommuner som berörs av planeringen och länsstyrelsen, regi-

onplaneorgan och kommunala organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering ska ges tillfälle att yttra sig. Därutöver föreslår Boverket att det bör vara möjligt för regeringen att förelägga två eller flera kommuner att ta fram en gemensam strategi för att tillgodose behovet av bostäder i regionalt perspektiv.

Boverket har i sammanhanget utrett möjligheterna att förstärka kommunernas verktyg för att styra utvecklingen på bostadsmarknaden eftersom avregleringen av bostadsmarknaden inneburit minskade möjligheter för kommunerna att styra utvecklingen på bostadsmarknaden. Enligt Boverkets rapport upplever därför många kommuner 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 allmänt intresse. Respektive kommun avgör dock själv om och hur man vill utnyttja denna möjlighet.

Förslag till ändringar i plan- och bygglagen

Boverkets lagförslag innebär att boendeprogrammet ska utgöra underlag vid planläggning enligt plan- och bygglagen (PBL). På motsvarande sätt bör det förtydligas i PBL att kommunerna ska beakta boendeprogrammet vid planläggning. I ett tillägg till rapport 2012:12 om Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen föreslås därför ett tillägg i plan- och bygglagen 2 kapitel om allmänna intressen som kommunerna ska ta hänsyn till vid prövningar enligt PBL kompletteras med en ny punkt; *bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i kommunen*.

Avsnitt 7.3 i Statskontorets rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens

I statskontorets rapport föreslås att bostadsförsörjningslagen kompletteras med ett krav på att det ska finnas en policy för markanvisningar i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 28 november 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Av Regeringsformen framgår att kommunen ska sköta lokala angelägenheter av allmänt intresse såsom att trygga rätten till bostad samt övriga angelägenheter som bestäms i lag. I första kapitlet i Regeringsformen framgår bland annat 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.” Vidare framgår av Regeringsformen att kommunen ska sköta lokala angelägenheter av allmänt intresse (14 kap. 2 § RF). Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen regleras rent faktiskt i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, (2000:1383) bostadsförsörjningslagen. I socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade anges vilka personer som kommunen har ett särskilt ansvar för.

Stockholms stads riktlinjer och hantering av bostadsförsörjningen

Stadsledningskontoret konstaterar att Stockholms stad bedriver ett brett och ambitiöst arbete med bostadsförsörjningsfrågor. I stadens Vision 2030, översiktsplan, kommunfullmäktiges budget samt i övriga riktlinjer och styrdokument anges målsättningar och andra aspekter på bostadsbyggandet på både kort och lång sikt. Kommunfullmäktige antog den 15 mars 2010 Översiktsplan för Stockholms stad – Promenadstaden, vilken arbetats fram genom bred dialog och samverkan, såväl inom Stockholms stad som med andra aktörer. I enlighet med kommunfullmäktiges beslut utgör översiktsplanen också stadens riktlinjer för bostadsförsörjning.

Ärligen lämnas i kommunfullmäktiges budget, inom ramen för stadens styrsystem ILS – Integrerat ledningssystem- direktiv till de nämnder och bolag som har ansvar för genomförandet av olika delar av stadens bostadsförsörjningsansvar. Nämndernas och bolagsstyrelsernas underlag till budget, det så kallade treårsplanerna utgör underlag för analys och ställningstagande i arbetet med att ta fram kommunfullmäktiges budget. I samband med den löpande uppföljningen i tertialrapporter och årsbokslut följs målsättningar och direktiv upp.

Stadsledningskontoret anser att riktlinjernas integrering i översiktsplanen innebär att kopplingen mellan planeringen för bostadsförsörjningen och dess genomförande förstärks väsentligt. Integreringen med stadens styrsystem innebär att målsättningar revideras och följs upp löpande samt att det är tydligt vad som ligger inom respektive nämnds och bolagsstyrelses ansvarsområde.

Stadens översiktsplan har arbetats fram parallellt med den regionala utvecklingsplanen RUFS 2010 och att RUFS 2010 antogs av landstingsfullmäktige den 11 maj 2010, det vill säga ett par månader efter antagandet av stadens översiktsplan. I samband med att översiktsplanen aktualitetsprövas kommer en prövning också att ske mot de regionala riktlinjerna för Stockholmsregionen som definierats i RUFS 2010. Detta innebär enligt stadsledningskontorets mening att stadens riktlinjer för bostadsförsörjningen har en stark koppling till det regionala perspektivet.

Stadsledningskontorets synpunkter på Boverkets förslag till ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering

Begreppet Riktlinjer för bostadsförsörjning ändras till boendeprogram

Det är tveksamt om Boverkets förslag att ändra begreppet riktlinjer för bostadsförsörjningen till ”boendeprogram” får önskad effekt då stadsledningskontoret bedömer att förändringen inte medför en ökad tydlighet. Som motiv till ändringen anger Boverket att begreppet ”riktlinjer för bostadsförsörjningen” som infördes år 2001 markerade ett återinförande av krav på årliga ”bostadsförsörjningsprogram” men avsikten tydliggjordes inte i 2001 års lag. Att riktlinjerna skulle antas av kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod indikerar dock att tyngdpunkten var tänkt att ligga på övergripande, strategiska ställningstaganden, snarare än detaljerade genomförandeprogram. Enligt Boverkets bedömning har det varit svårt att lansera och förklara begreppet ”riktlinjer för bostadsförsörjningen” och att kommunerna till följd valt olika benämningar och haft olika förhållningssätt till syftet med dokumentet. Begreppet ”program” i stället för ”plan” ska indikera att det inte handlar om en fysisk plan utan om en del av kommunens strategiska planering.

Stadsledningskontoret har ingen egentlig invändning mot en begreppsändring från riktlinje till program. Stadsledningskontoret anser dock att om Boverket menar att **ett samlat** dokument ska tas fram med benämningen Boendeprogram så avstyrker stadsledningskontoret föreslagen ändring. Ett separat dokument skulle riskera att lyfta bort fokus från den ordi-

narie planeringen och uppföljningen och därmed riskera att flytta fokus från frågan. Stadsledningskontoret menar vidare att det är upp till respektive kommun att bestämma hur ett boendeprogram bör utformas och integreras i den kommunala planeringen. Stadsledningskontoret kan överlag tycka att Boverkets utredning handlar mer om form än de resultat som förväntas.

Av Boverkets förslag framgår vidare att det i förslag till ny lag behöver preciseras att programmet ska ange lokala bostadspolitiska mål för utveckling av bostadsbeståndet i *alla delar av kommunen*. Stadsledningskontoret anser att det är fullt rimligt att ställa krav på att ange bostadspolitiska mål, men anser att det är tillräckligt att det preciseras i lag ”i kommunen”. Först när mål formulerats blir det relevant att följa upp. Det ska dock konstateras att sådana krav på mål endast kan avse sådant som kommunerna själva kan påverka samt har ansvar för. Kommunerna är i dagsläget inte skyldiga att vare sig äga mark, bygga bostäder eller äga kommunala bostadsföretag.

Krav på samråd och tillfälle att yttra sig

Boverkets föreslår att när kommunerna upprättar ett förslag till boendeprogram ska samråd ske med andra kommuner som berörs samt länsstyrelsen, regionplaneorgan med flera ska ges tillfälle att yttra sig.

Stadsledningskontoret konstaterar att inom nuvarande ordning inom Stockholms stad där riktlinjerna är integrerade med översiktsplanen sker samråd i enlighet med plan- och bygglagen. I plan- och bygglagen anges att ett förslag till översiktplan ska samrådas med myndigheter, kommuner och andra som är berörda.

Därutöver kan nämnas att ”Översiktplan för Stockholms stad – Promenadstaden”, har arbetats fram genom bred dialog och samverkan, såväl inom Stockholms stad som med andra aktörer. Genom en sådan process säkerställer man rent allmänt en bred dialog med allmänhet, privata näringslivet med mera.

Kommunerna kan och bör också rimligtvis själva kunna ta och inneha ansvaret för att samverka med de näraliggande kommuner som berörs av en kommuns boendeplanering. Stadsledningskontoret anser att det är tveksamt om detta måste regleras i en lag.

Boendeprogrammet ska antas av kommunfullmäktige en gång per mandatperiod.

Stadsledningskontoret konstaterar att en översiktplan enligt PBL ska aktualitetsprövas en gång per mandatperiod. Detta innebär att även Stockholms stads riktlinjer för bostadsförsörjningen aktualitetsprövas och i samband med det även beslutas av kommunfullmäktige.

Boendeprogram ska baseras på en analys av efterfrågan på bostäder, bostadsbehov för särskilda grupper och marknadsförsättningar

Stadsledningskontoret konstaterar att detta i dagsläget, inom Stockholms stad, är ett led i den ordinarie planeringen och budgetprocessen och att respektive ansvarig nämnd eller bolagsstyrelse i samband med underlag för budget preciserar en analys på både kort och lite längre sikt utifrån kommunfullmäktiges verksamhetsområdesmål.

Stadsledningskontoret anser därmed att behovs- och marknadsanalyser görs löpande inom respektive verksamhet som underlag för beslut och ställningstaganden inom kommunens ordinarie processer. Stadsledningskontoret anser att det är tveksamt om det finns någon ytterligare nytta att arbeta fram en särskild behovs- och marknadsanalys en gång varje mandatperiod. Boverkets förslag om att kommunen ska kunna tilldela ett bolag eller företag uppdrag som inte kan genomföras på marknadsekonomiska villkor om kommunens behovs- och marknadsanalys visar det, understryker behovet ytterligare av att ha en löpande planering där behovs- och marknadsanalyser genomförs i de ordinarie styr- och uppföljningsprocesserna eftersom mandatperioden också kan innebära ett alltför lång tidsperspektiv.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

I förslag till ny lag anges, i 8 §, att om en kommuns behovs- och marknadsanalys visar att det finns angelägna bostadsåtgärder som inte kan genomföras på marknadsekonomiska villkor i kommunen får denna tilldela ett kommunalt bostadsaktiebolag eller annat bostadsföretag ett uppdrag av allmänt intresse i syfte att upprätthålla ett varierat utbud av bostäder eller utföra en åtgärd som enligt lagen om allmännyttiga bostadsföretag främjar integration

och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar för. Syftet med förslaget är att Boverket vill förstärka kommunernas verktyg att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar.

Stadsledningskontoret uppfattning är att Boverkets förslag till ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering inte har definierat bostadsförsörjning som allmänt ekonomiskt intresse men att staten ändå har definierat ett antal åtgärder som kan anses vara av sådan karaktär. Stadsledningskontoret förordar inte ett system som bidrar till att återinföra subventioner för byggandet samt konstaterar att även bruksvärdesprinciperna kan komma att påverkas.

Enligt Boverkets förslag på reglering i 8 § jämfört med vad som anförs i EU-kommissionens beslut 2012/21/EU synes framgå att det företag som får stöd uttryckligen måste ha anförtrots skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och att skyldigheterna ska vara klart definierade. Detta bör inte vara något problem om kommunen innehar ett kommunalt bostadsföretag som kan åläggas en skyldighet genom ägardirektiv och liknande. Det kan dock ifrågasättas hur ett privat bostadsföretag ska kunna åläggas en sådan skyldighet.

Stadsledningskontorets synpunkter på Boverkets förslag till ändringar i plan- och bygglagen

Boverkets lagförslag innebär att boendeprogrammet ska utgöra underlag vid planläggning enligt plan- och bygglagen. På motsvarande sätt bör det förtydligas i PBL att kommunerna ska beakta boendeprogrammet vid planläggning. I ett tillägg till rapport 2012:12 om Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen föreslås därför ett tillägg i plan- och bygglagen 2 kapitel om allmänna intressen som kommunerna ska ta hänsyn till vid prövningar enligt PBL kompletteras med en ny punkt; *5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i kommunen.*

Stadsledningskontoret ifrågasätter om Boverkets förslag om tillägg har någon egentlig betydelse. I nuvarande plan- och bygglag anges att planläggning i enlighet med PBL 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.

Enligt kommentaren till PBL innebär detta att kommunen vid planläggning bland annat ska beakta grundläggande förutsättningar för etablering och utveckling av näringslivet och kommersiell service, för byggandet av behövlig infrastruktur, för teknisk försörjning samt för bostadsbyggande. Stadsledningskontoret är tveskam till om det innebär någon egentligen förändring att lägga till en ytterligare punkt

5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i kommunen. Ett sådant tillägg skulle dessutom kunna ge en skev viktning mot de övriga allmänna intressen som räknas upp i förarbetena.

Stadsledningskontorets synpunkter på Statskontorets förslag till lagstiftning om kommunal markanvisning

I statskontorets rapport föreslås att bostadsförsörjningslagen kompletteras med ett krav på att det ska finnas en policy för markanvisningar i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen. Stadsledningskontoret konstaterar att det inte finns någon lagstadgad skyldighet för kommuner att äga mark för bostäder, bygga bostäder eller äga bostadsföretag. Det är därmed ologiskt och fel att lagreglera hanteringen av markanvisningar.

Stadsledningskontorets sammanvägda bedömning

Sammantaget kan sägas att Boverket fokuserat mer på hur aktörer utanför kommunerna

ska få kännedom om innehåll och planer inom respektive kommuns bostadsförsörjningsansvar än på att ge en ökad vägledning för kommunerna för hur planeringen ska gå till. Stadsledningskontoret bedömer att Boverkets förslag kommer ge en ökad administration för kommunerna och kravet på efterfråge-, behovs-, och marknadsanalyser anser stadsledningskontoret ej bör formuleras i lag.

Stockholms stads Översiktplan utgör även riktlinjer för bostadsförsörjningen och riktlinjerna konkritiseras i mål och uppdrag till berörda nämnder och bolagsstyrelser i den ordinarie budgetprocessen. Det ska i sammanhanget lyftas fram stadens modell bidrar till en ökad tydlighet i genomförandeansvar samtidigt som kopplingen till de övergripande målen är tydliga. Stadsledningskontoret konstaterar att måluppfyllelsen för Stockholms stad, såväl ur ett kommunalt som regionalt perspektiv, är mycket tillfredställande. Enligt Länsstyrelsen i Stockholm är det få kommuner som når upp till de nivåer som RUFS anger som rimliga för att bidra till regionens behov av bostadsbyggande. Stadsledningskontoret konstaterar, utifrån Länsstyrelsens uppföljning, att Stockholms stad såväl uppnår kommunala som regionala mål samt de senaste åren ökat sin andel av det totala bostadsbyggandet i länet.

Stadsledningskontoret anser vidare att det är fel att ange att kommunfullmäktige ska besluta om kommunens markanvisningspolicy då det inte finns något krav på att en kommun ens ska äga mark.

Stadsledningskontoret anser därmed att nuvarande ordning med riktlinjer eller program för bostadsbyggandet i översiktplanen samt beslut om markanvisningspolicy på nämndnivå är tillräcklig.

Stadsledningskontoret föreslår att remissen av ”Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen samt avsnitt 7.3 i Statskontorets rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens” anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 12 december 2012 att besvara kommunstyrelsens remiss av Socialdepartementets remiss av Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen samt avsnitt 7.3 i Statskontorets rapport med exploateringskontorets tjänsteutlåtande samt att omedelbart justera paragrafen.

Reservation anfördes av Maria Östberg Svanelind m.fl. (S), *bilaga 1*.

Reservation anfördes av Åke Askensten m.fl. (MP), *bilaga 1*.

Reservation anfördes av Clara Lindblom (V), *bilaga 1*.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 november 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontorets granskning är tämligen omfattande främst på grund av att kontoret inte delar Boverkets uppfattningar att kommunerna har ett juridiskt ansvar för planering och genomförande och att verkets förslag inte innebär ett utökat ansvar eller en ändrad ansvarsfördelning. Innan exploateringskontoret går in på de remitterade rapporterna vill kontoret nämna tidigare förslag om bostadsförsörjningslagen och redovisa Stockholms stads riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Tidigare förslag om bostadsförsörjningslagen

Efter att 1947 års lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. (1947:523) upphävdes under 1993, har kommunernas bostadsförsörjningsansvar ofta debat-

terats och varit föremål för flera utredningar. Med anledning av att regeringen ser mycket allvarligt på den nu rådande bostadssituationen i Stockholmsregionen kan nämnas att även innan den nu gällande lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383) infördes hade bostadsbyggandet varit lågt och bostadsbristen varit störst i Stockholms län.

Exploateringskontoret lämnar i bilagda pm en redovisning av de tidigare remissbehandlade statliga utredningsförslagen från år 2000, 2001, 2006 och 2009. Sammanfattningsvis kan sägas att både dåvarande gatu- och fastighetskontoret och markkontoret samt exploateringskontoret ansett att behovet av en kommunal bostadsförsörjningslag är tämligen begränsat.

Stockholms bostadsbyggnadsmål och riktlinjer för bostadsförsörjningen

Enligt bostadsförsörjningslagen måste som nämnts kommunfullmäktige anta riktlinjer för bostadsförsörjningen under varje mandatperiod.

Kommunfullmäktige antog i mars 2005 en av stadsbyggnadsnämnden och gatu- och fastighetsnämnden utarbetad genomförandeplan för byggande av 20 000 nya lägenheter under perioden 2003 - 2006. Samtidigt antogs kommunstyrelsens utlåtande 2005:50 som bostadsförsörjningsprogram för mandatperioden 2002 - 2006 enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Programmets fortsatta giltighet som stadsövergripande styrdokument bekräftades herefter genom årliga budgetbeslut.

I samband med att stadens nuvarande översiktsplan antogs i mars 2010 godkände kommunfullmäktige även nya riktlinjer för stadens bostadsförsörjning enligt ett förslag från exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Ett syfte var att sammanfatta stadens många riktlinjer och direktiv om bostadsförsörjningen. Hänvisningar görs till en lång rad redan gällande styrdokument i staden såsom översiktsplanen, markanvisningspolicyn, ägardirektiv till stadens bostadsbolag och bostadsförmedling, äldreomsorgsplanen och ett antal riktlinjer för olika slag av sociala boenden. Riktlinjerna skulle därmed inte bli ett nytt styrdokument utan endast ett koncentrat av stadens mål och inriktning för arbetet med bostadsförsörjningsfrågorna i stadens alla nämnder och bolag. Riktlinjerna, som även integrerats i översiktsplanen, har status av stadsövergripande styrdokument i stadens budget. Riktlinjerna finns på <http://insyn.stockholm.se/kf/document/2010-03-15/Dagordning/31/31%20u10026bilaga8.pdf>

Stadens ambitionsnivå för bostadsbyggandet har höjts väsentligt i budgeten för 2012 till att 100 000 nya bostäder ska planeras fram till 2030, vilket motsvarar 5 000 nya bostäder varje år. Berörda nämnder och bolag har olika uppdrag inom området och arbetar för att detta mål ska nås.

Exploateringskontorets synpunkter med anledning av Boverkets förslag

Vilket lagreglerat ansvar för bostadsförsörjningen har egentligen kommunerna?

Boverket uppger som bakgrund till sitt förslag att i svensk bostadspolitik svarar staten för de rättsliga och finansiella förutsättningarna medan kommunerna har ansvaret för planering och genomförande. Så har det enligt verket varit under mer än ett halvsekel. Verket konstaterar emellertid att kommunallagen inte innehåller några regler om planering för bostadsförsörjningen. I sin tilläggsrapport konstaterar verket att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i kommunen inte heller utgör ett allmänt intresse i plan- och bygglagen. Under rubriken *Regeringsformen* hävdar verket likväl att eftersom kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund, är det på kommunen som ansvaret att trygga rätten till bostad ligger.

Exploateringskontoret delar inte Boverkets uppfattning och vill nansera verkets bild av att kommunerna under mer än ett halvsekel har ansvarat för planering och genomförande.

Det finns anledning att redogöra för 1947 års lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. (1947:523), som upphävdes under 1993, och vissa andra relevanta omständigheter.

Bostadsförsörjningslagen tillkom som ett led i samhällets strävanden att få igång och styra bostadsbyggandet efter andra världskriget. Enligt lagens första paragraf fick kommunen

rätt att ställa medel till förfogande för att främja bostadsförsörjningen i kommunen i syfte att nedbringa den enskildes bostadskostnader. Detta utgjorde en grund för kommunerna att kunna avvika från den kommunala likställighetsprincipen och ge stöd till enbart vissa kommuninvånare.

Andra paragrafen gjorde kommunen skyldig att förmedla statliga lån och bidrag för att främja bostadsförsörjningen. Dessa statliga lån och bidrag till bostadsbyggandet var mycket förmånliga och dessutom förknippade med kraftfulla kommunala styrmedel i form av bl.a. det s.k. markvillkoret. Genom att kommunen kunde ställa upp olika villkor för det statliga stödet kunde kommunen bidra till att påverka bostadsbyggandets omfattning, kvalitet m.m. och även ställa krav på kommunal förmedling av de statssubventionerade bostäderna.

I bostadsförsörjningslagens tredje paragraf angavs bl.a. följande.

En kommun skall fortlöpande bedriva bostadsförsörjningsplanering i syfte att främja att alla i kommunen får en egen bostad av god kvalitet samt att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen inom kommunen förbereds och genomförs.

Bostadsförsörjningsplaneringen skall komma till uttryck i ett program som skall antas av kommunfullmäktige.

Den kommunala lagreglerade skyldigheten gällde alltså att genomföra den statliga bostadspolitik. Att kommunen, under de 46 år när kommunen således utgjorde ett redskap för att genomföra statens bostadsbyggnadsambitioner, också var ålagd att på angivet sätt bedriva bostadsförsörjningsplanering och besluta om särskilda bostadsförsörjningsprogram, och även redovisa sin bostadsförsörjningsplanering till bl.a. länsstyrelsen, var enligt exploateringskontoret närmast självklart.

Någon mer allmän kommunal skyldighet att självständigt genomföra sådana bostadsförsörjningsåtgärder som att äga mark för bostäder, bygga bostäder eller äga bostadsföretag har emellertid aldrig funnits. Formerna för kommunerna att tillhandahålla bostäder för personer som kommunen enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade har ett särskilt ansvar för, är inte heller lagreglerade. Dessa boenden, som kommunen i och för sig är lagligen skyldig att tillhandahålla, måste alltså inte ligga i kommunala fastigheter.

Ett förslag om att varje kommun skulle vara skyldig att bilda ett eget bostadsföretag avslogs, med hänvisning till den kommunala självstyrelsen, redan i samband med att de nya statliga välfärdspolitiska programmen tog fart efter andra världskriget.

Hösten 1991 inledde statsmakterna ett omfattande förändrings- och förenklingsarbete. De s.k. Danellutredningarna (SOU 1992:24 och 47) lämnade en rad förslag om reducering av de statliga bostadssubventionerna och avreglering av den kommunala verksamheten inom bostadssektorn. I den senare av dessa angavs bl.a. följande.

Genom förslaget om minskade statliga räntesubventioner kommer de som bygger och äger bostadsfastigheter att ta större eget ekonomiskt ansvar. Det innebär att de själva i högre grad kan antas ha intresse av att utforma och förvalta bostäder etc. på ett sådant sätt att de tillgodoser de boendes intressen och värderingar. Därmed minskar statens behov att som ställföreträdare för de boende i enskilda detaljer styra detta.

Utredaren angav också att med en inriktning att avreglera bostadsmarknaden och att lägga ansvaret för bostadsmarknaden och byggandet på olika fastighetsägare är det naturligt att ompröva behovet av den kommunala bostadsförsörjningslagen.

Utredaren konstaterade att kommunernas befogenheter och skyldigheter i huvudsak styrs av kommunallagen och socialtjänstlagen och att kommunernas ansvar för boendet i första hand får anses bestå av att upprätta översikts- och detaljplaner som möjliggör bostadsbyggande, vilket styrs av plan- och bygglagen. Man borde, enligt utredaren, från statens sida utgå från att kommunerna gör detta av eget intresse utan behov av särskild lagstiftning varför det saknades skäl för staten att genom lag ålägga kommunerna att vidta åtgärder för att främja bostadsförsörjningen inom ett område.

Inför upphävandet av 1947 års bostadsförsörjningslag uttalade även regeringen att med en inriktning att avreglera bostadsmarknaden och att lägga ansvaret för bostadsmarknaden

och byggandet på olika fastighetsägare är det naturligt att pröva vilka regler som behöver finnas för den kommunala verksamheten på området (prop. 1992/93:242). Beträffande den dittillsvarande skyldigheten för en kommun att upprätta bostadsförsörjningsprogram, uttalades att varje kommun själv får bestämma i vilka former den vill bedriva sådan verksamhet i fortsättningen. Det angavs också att kommunernas befogenheter och skyldigheter bör så långt möjligt styras av kommunallagen och socialtjänstlagen.

Merparten av de uppgifter som ofta felaktigt beskrivs som liggande inom det kommunala bostadsförsörjningsansvaret är således i realiteten frivilliga kommunala åtaganden. Efter upphävandet under 1993 av 1947 års bostadsförsörjningslag har det, enligt kommunallagen och 1993 års lag om kommunalt stöd till boendet (1993:406), varit tillåtet för kommunerna att på frivillighetens grund bedriva bostadsförsörjningsplanering, äga och upplåta mark för bostadsändamål, äga kommunala bostadsföretag och lämna ekonomiskt stöd till enskilda hushålls boende m.m. Någon kommunal skyldighet att t.ex. bygga ett visst antal bostäder i förhållande till den allmänna bostadsefterfrågan finns däremot inte.

Vad gäller plan- och bygglagen ger den endast ett kommunalt översiktligt planeringsansvar och ett ansvar för detaljplanering, men inget kommunalt genomförandeansvar.

Även inför ikraftträdandet 2001 av den nuvarande lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, uttalades (prop. 2000/01:26) att förslaget endast innebär ett förtydligande av det ansvar för bostadsförsörjningen på lokal nivå som för närvarande i allt väsentligt baseras på kommunallagen (1991:900) och socialtjänstlagen (1980:620). Förslaget angavs således inte innebära en ny uppgift som i grunden förändrar kommunernas ansvar och beräknades därför inte få några påtagliga ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Vad innebär Boverkets förslag beträffande kommunernas ansvar och skyldigheter?

Boverket hävdar som nämnts att kommunerna redan har ett ansvar för genomförande i den svenska bostadspolitiken. Boverket påstår också att dess förslag till ny lagstiftning med förtydligat kommunalt ansvar inte är fråga om ett utökat ansvar eller en ändrad ansvarsfördelning.

Exploateringskontoret delar inte heller den uppfattningen.

Boverket konstaterar visserligen helt riktigt att kommunernas möjligheter att styra utvecklingen på bostadsmarknaden minskat radikalt sedan avregleringen av bostadsmarknaden i början av nittio-talet och avvecklingen av de statliga stöden. Verket är också medvetet om att kommunerna normalt sett inte själva bygger några bostäder och knappast längre kan styra ens den produktion de kommunala bostadsbolagen står för.

I Boverkets förslag till ny lag anges under rubriken *Tydligare syfte med lagen*, bl.a. följande.

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

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

Härigenom framgår att avsikten med lagen är att klargöra kommunernas ansvar för boendeplaneringen.

Under rubriken *Kommunens ansvar förtydligat*, anger Boverket bl.a. följande.

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

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

Varje kommun ska arbeta med boendeplanering och vidta ändamålsenliga åtgärder för att

skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder.

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

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

I kapitlet *Boendeplanering i praktiken* anger Boverket bl.a. följande under rubriken *Genomförandestrategi*.

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

Genomförandeprogrammets syfte är både att tydliggöra boendeprogrammet och att omsätta det i konkreta åtgärder. Det kan till exempel handla om nya ägardirektiv till det allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolaget, prissättning och fördelning av mark, prioriteringar i planeringen eller samarbete med fastighetsägare för att få till bostäder för ensamkommande asylsökande barn.

Under rubriken *Verktyg för kommunerna* anger Boverket bl.a. att det är angeläget att inte bara förtydliga ansvaret utan att också förstärka kommunernas möjligheter att ta detta ansvar. Verket lämnar därför ett förslag med utgångspunkt i det styrmedel som erbjuds genom EU:s statsstöddregler för det som kallas ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”. Därmed avses enligt verket verksamheter som är ekonomiska till sin karaktär, dvs. erbjuds mot ersättning, men som har ett så starkt allmänintresse att det kan vara motiverat med ett ekonomiskt stöd från samhället, om det inte går att tillhandahålla dem på marknadens villkor.

Exploateringskontoret har i det föregående klargjort att en kommun inte är lagligen skyldig att äga mark för bostäder, bygga bostäder eller äga bostadsföretag. Boverkets förslag tar sikte på att kommunen ska göras skyldig att med mycket konkreta genomförandeåtgärder främja ett varierat utbud av goda bostäder, attraktiva och trygga boendemiljöer och en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden. De ändamålsenliga åtgärder som kommunen föreslås bli skyldig att vidta rör bl.a. kommunalt ägande av mark och bostadsbolag, dvs. sådana åtgärder som alltid utgjort och alltjämt utgör frivilliga kommunala verksamheter. Boverket anger också, i författningskommentarerna, att kommunen inte har någon möjlighet att tvinga fram önskad utveckling men att ”Kommunen ska göra vad den kan för att människors bostadsbehov ska kunna tillgodoses”.

Exploateringskontoret erinrar om att när 1947 års bostadsförsörjningslag avskaffades 1993 var det, som framgått, statsmakternas uttryckliga avsikt att minska det allmännas engagemang i bostadsbyggandet och låta fastighetsägarna ta fullt ansvar för bostadsinvesteringar. Boverkets förslag att lagstiftningsvägen tvinga kommunerna att ”göra vad de kan” för att främja bl.a. bostadsbyggandet framstår, enligt exploateringskontorets uppfattning, som en form av återställare som står i kontrast till de senaste 20 årens förutsättningar på bostadsmarknaden och även till regeringens uppdrag åt Boverket. Regeringen har således endast begärt ett förtydligande men inte aktualiserat några skärpningar av kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen av t.ex. den karaktär som föreslogs i miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets 2006 remissbehandlade förslag.

Boverkets förslag innebär enligt kontorets uppfattning inte heller ett oförändrat kom-

munalt ansvar, vilket verket hävdar, utan förslaget ger intryck av att vara ett försök att skapa ett nytt rättsläge beträffande kommunernas ansvar i bostadsförsörjnings- och bostadsbyggnadssammanhang. Detta nya ansvar anges inte direkt i lagtext, utan genom lagförarbeten och författningskommentarer. Det skulle, om det blev verklighet, strida mot både svensk lagstiftningstradition och mot den kommunala självstyrelsen och dessutom, vilket kontoret återkommer till senare, vara utan verkan.

Exploateringskontoret vill framhålla att kontoret självfallet bejakar Stockholms stads mycket höga bostadsbyggnadsambitioner och stadens många, på frivillighetens grund bedrivna, åtgärder för att främja byggherrarnas bostadsbyggande. Exploateringsnämnden deltar mycket aktivt som markägare i dessa åtgärder. Kontoret ser dock ingen anledning till och motsätter sig att dessa frivilliga åtgärder förvandlas till kommunala lagreglerade skyldigheter.

Statlig bostadsstyrning i praktiken

Den långtgående avsikten i Boverkets på regeringens uppdrag utarbetade lagförslag att ”Kommunen ska göra vad den kan för att människors bostadsbehov ska kunna tillgodoses” har likheter med de statliga ambitionerna att styra och öka bostadsbyggandet som inleddes efter andra världskriget, även om de nu föreslagna styrmedlen är annorlunda. Det finns därför anledning att något belysa hur den tidigare kraftfulla statliga bostadsstyrningen fungerade i praktiken.

Vissa av lagreglerna m.m. har redovisats i det föregående. I enlighet med bostadsförsörjningslagen främjade Stockholms stad bostadsbyggandet genom en kraftfull markpolitik med stöd av expropriations- och förköpslagarna och en intensiv stadsplanering. Staden förmedlade subventionerade statliga lån och bidrag, lämnade egna ekonomiska stödåtgärder i form av bl.a. subventionerade tomträttsavgälder och förmånliga borgensåtaganden till kommunala, kooperativa och privata bostadsföretag samt hade inga eller endast låga krav på aktieutdelning från sina egna bostadsbolag.

Stadens bostadsbolag byggde bostäder både i och utanför Stockholm. I slutet av 1950-talet gjordes nämligen ett tillägg i bostadsförsörjningslagen. Den s.k. Lex Bollmora (1959:605) innebar att bl.a. Stockholms kommunala bostadsbolag fick rätt att bygga bostäder utanför den egna kommunen förutsatt att den andra kommunen samtyckt.

Efter riksdagsbeslut 1965 att en miljon lägenheter skulle uppföras under de närmaste tio åren ökade bostadsbyggnadstakten och många storskaliga bostadsområden kom snabbt till stånd på olika håll i landet. Efter några år förbyttes bostadsbrist till bostadsöverskott med tomma lägenheter. Dessa problem parerades i mitten av 1970-talet med bl.a. statliga hyresförlustlån.

En snabb ökning av produktionskostnaderna för den allt mer generöst statssubventionerade ny- och ombyggnadsverksamheten ledde till en kraftig ökning av statens kostnader för räntesubventioner. Även olika krav på byggandet inom plan- och bygglagens område konstaterades vara produktionskostnadsdrivande. Dessa omständigheter låg till grund för de avregleringar och kraftiga subventionsminskningar som statsmakterna vidtog efter de s.k. Danellutredningarna 1992.

Efter att bostadsförsörjningslagen upphört 1993 och kommunen, efter tillkomsten av lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet, blivit förbjuden att ge stöd till enskilda fastighetsägare, började stadens bostadsbolag avyttra sina stora bostadsbestånd utanför Stockholm och stadens subventionerade tomträttsavgälder och förmånliga borgensåtaganden utmönstrades.

Avregleringarna på bostadsmarknaden och den kraftfulla reduktionen av de statliga bostadssubventionerna innebar att olika risker överfördes från det allmänna till bostadsföretagen, vilket som nämnts också var statsmakternas avsikt. Detta innebar i sin tur att bankerna på ett helt nytt sätt började kontrollera den ekonomiska bärkraften i bostadsföretagens projektidéer.

Kommunernas och givetvis även Stockholms stads arbete för att som planmyndighet och

markägare medverka till att det byggs nya bostäder blev nu i mycket högre grad än tidigare beroende av bedömningar hos de byggherrar och bostadsföretag som i realiteten bygger och förvaltar bostäder. Det är deras bedömningar av den köpkraftiga efterfrågan i förhållande till produktions- och förvaltningskostnaderna, med beaktande av olika risker såsom efterfrågesvikt och instabila spelregler för finansiering, skatter och byggande m.m. som är avgörande.

Exploateringskontoret vill också understryka att det inte var de under 46 år obligatoriska kommunala bostadsförsörjningsprogrammen i sig som ledde till ett högt bostadsbyggande, utan det var en kombination av flera faktorer där den kanske viktigaste faktorn var den av kommunen förmedlade generösa statliga finansieringen.

Behövs en lag om kommunalt ansvar för bostadsförsörjning eller boendeplanering?

Exploateringskontoret bedömer alltså att behovet av den nuvarande bostadsförsörjningslagen är tämligen begränsat. Något behov av den av Boverket föreslagna nya lagen om kommunernas ansvar för boendeplanering föreligger inte heller. Stadens planer och genomförandeåtgärder som berör olika bostadsfrågor har tagits fram på stadens eget initiativ och grundas bl.a. på annan lagstiftning såsom PBL, socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Regeringens farhågor, både år 2000, 2005 och i år, att bostadsbyggandet blivit lågt p.g.a. att endast ett begränsat antal kommuner har beslutat om bostadsförsörjningsprogram eller bostadsriktlinjer, är enligt exploateringskontoret ogrundade. Det är helt andra omständigheter än förekomsten av kommunala bostadsriktlinjer e.d. som avgör hur många bostäder som byggherrar och bostadsföretag bygger.

Det ska också beaktas att efter tillkomsten av lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet, är kommunen förbjuden att ge stöd till enskilda fastighetsägare. Dessa lagregler ingår numera i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. De ger en kommun möjlighet att lämna *enskilda hushåll* ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa och inneha en permanentbostad. Stödet kan t.ex. ha formen av kommunal borgen till enskilda personer för att både bygga eller överta bostäder eller av bostadsbidrag utöver de regler som staten fastställt. Kommunens befogenhet (och skyldighet) att ge bostadsstöd i form av försörjningsstöd (tidigare socialbidrag) följer inte av denna lag utan av socialtjänstlagen.

Lagen om kommunalt stöd till boendet infördes när 1947 års bostadsförsörjningslag avskaffades eftersom det ansågs viktigt att kommunerna ekonomiskt kan bidra till att minska hushållens kostnader för att skaffa sig bostäder. Den tidigare rätten att ge stöd till *enskilda företag* upphörde samtidigt.

Den lagen nämns inte bland de av Boverket uppräknade ”nu gällande författningar som berör kommunens ansvar för bostadsförsörjningen”.

Det nya kommunala verktyg som Boverket föreslår, och som går ut på att kommunerna skulle ges rätt att lämna kommunala bostadssubventioner i vissa speciella situationer, är i och för sig svårt att bedöma men torde knappast ändra spelreglerna nämnvärt.

Exploateringskontoret kan således sammanfattningsvis tillstyrka Boverkets förslag att den nuvarande bostadsförsörjningslagen upphävs. Däremot avstyrker kontoret att en ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering införs.

För det fall regeringen avser aktualisera att en ny lag införs enligt Boverkets förslag anser exploateringskontoret att det först noggrant bör prövas om lagens krav på kommunala genomförandeåtgärder utgör ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen och i så fall hur ett sådant ingrepp ska hanteras lagstiftningsmässigt och beträffande ersättning till kommunerna för de nya kraven.

Kontoret lämnar i det följande synpunkter på delarna i Boverkets förslag.

Boverkets förslag om Boendeprogram med behovs- och marknadsanalys m.m.

Boverket föreslår att det dokument som ska visa hur kommunens boendeplanering ser ut formellt kallas ”Boendeprogram”. Begreppet ”program” avses indikera att det inte handlar

om en fysisk plan utan om en del av kommunens strategiska planering.

Vidare föreslås att det lagregleras att Boendeprogrammet ska baseras på en analys av efterfrågan på bostäder, bostadsbehov för särskilda grupper samt marknadsförutsättningar.

Dessutom föreslår Boverket att det i den nya lagen införs krav på att, för det första, det av boendeprogrammet ska framgå hur kommunen har beaktat relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för boendeplaneringen. För det andra föreslås att samråd ska ske med andra kommuner som berörs av boendeplaneringen. Och för det tredje föreslås att länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommunala organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering ges tillfälle att yttra sig över förslaget till boendeprogram, innan kommunen antar ett boendeprogram.

Boendeprogrammet ska enligt förslaget antas av kommunfullmäktige minst en gång varje mandatperiod.

Exploateringskontoret kan konstatera att dessa förslag till stor del motsvarar vad miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet förde fram och remissbehandlade 2006. Dåvarande markkontoret avstyrkte då förslagen om utökad statlig detaljstyrning, krav på omfattande kommunal planeringsadministration och skärpt statlig tillsyn. Kontoret befarade bl.a. att om kommunfullmäktige skulle tvingas att i ett och samma sammanhang, en gång per mandatperiod, besluta om alla de många olika bostadspolitiska frågor, som för närvarande behandlas i separata delprogram, skulle både programkvaliteten och den politiska fokuseringen reduceras. Kontoret frågade sig också hur arbetet att utarbeta sådana totalriktlinjer för bostadsförsörjningen skulle organiseras i staden med alla olika delansvariga politiska organ.

Eftersom det efter flera försök i staden hade visat sig vara svårt att i ett och samma sammanhang analysera och besluta om alla bostadspolitiska frågor valde exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret i sitt förslag 2007 till nya riktlinjer för stadens bostadsförsörjning, att sammanfatta stadens redan beslutade riktlinjer och direktiv om bostadsförsörjningen. Riktlinjerna omfattar således inte det exakta innehållet i stadens redan befintliga styrdokument/delprogram utan har enbart en paraplyfunktion med hänvisningar till en lång rad redan gällande styrdokument i staden såsom översiktsplanen, markanvisningspolicyn, ägardirektiv till stadens bostadsbolag och bostadsförmedling, äldreomsorgsplanen och ett antal riktlinjer för olika slag av sociala boenden. Kontorens avsikt var också att delprogrammen ska kunna revideras på nämnd- eller fullmäktigenivå efter behov, utan att fullmäktiges övergripande riktlinjer ska behöva ändras. Riktlinjerna skulle därmed inte bli ett nytt styrdokument utan endast ett koncentrat av stadens mål och inriktning för arbetet med bostadsförsörjningsfrågorna i stadens alla nämnder och bolag.

Riktlinjerna är som nämnts även integrerade i stadens översiktsplan och har status som stadsövergripande styrdokument. Stadens nuvarande riktlinjer är inte genomförandeinriktade och har inte någon sådan strategisk karaktär som Boverket nu efterlyser. Som kontoret ser det skulle enda möjligheten att med rimlig resursinsats kunna uppfylla Boverkets många krav vara att ge stadens årliga budget, stadens främsta och mest strategiska styrdokument som inkluderar de ekonomiska förutsättningarna och gäller stadens alla nämnder och bolag, status av Boendeprogram och Genomförandestrategi.

Kontoret bedömer också, med anledning av Boverkets förslag om omfattande samråd med grannkommuner och regionala organ, att möjligheterna att påverka andra kommuners främjande av där verksamma byggherrars byggande är begränsade. Den remissbehandling till bl.a. grannkommuner och länsorgan som sker i samband med kommunernas översiktsplanering torde vara tillräcklig.

Kontoret ser inte heller någon anledning till att kommunerna ska tvingas beakta relevanta nationella och regionala mål, planer och program för boendeplaneringen. Om bostadsförsörjningslagen behålls eller ersätts av en ny lag bör den handla om *kommunens* insatser och inte avse genomförande av olika statliga mål, planer och program. I så fall borde statsmakterna själva ta finansierings- och genomförandansvaret.

För övrigt är begreppet ”relevanta nationella och regionala mål, planer och program för boendeplaneringen” så diffust och svårtolkat att det sannolikt skulle leda till betydande till-

lämpningsproblem. Analyserna av hur kommunen avser att ta hänsyn till alla dessa nationella och regionala mål, planer och program från olika statliga organ och myndigheter skulle också riskera att bli mycket omfattande. Det är dessutom oklart vilka konsekvenserna blir om kommunen inte tar hänsyn till de statliga målen på ett sätt som de statliga organen önskar.

Finansdepartementet tog redan i sitt remissbehandlade förslag 2009 upp frågan om kommunala behovs- och marknadsanalyser, kommunal uppföljning och utvärdering m.m. och ansåg att det inte bör lagregleras vilket beslutsunderlag som kommunerna frivilligt tar fram inför sina beslut om olika bostadsfrågor, vilket exploateringskontoret fortfarande instämmer i.

Boverkets förslag till nytt kommunalt verktyg

Boverket föreslår att följande bestämmelse förs in i den nya lagen om kommunernas ansvar för boendeplanering.

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

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

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

Kommunen får på så sätt enligt Boverket möjlighet att med stöd i denna lag definiera sådana tjänster och att använda offentliga medel för att se till att de kommer till stånd. Det är enligt verket den enskilda kommunens ansvar att genom en noggrann analys av såväl behov som lokala marknadsförutsättningar visa att dessa tjänster inte kan tillhandahållas på ett tillfredsställande sätt på marknadens villkor.

Exploateringskontoret har för sin del svårt att bedöma förslaget men tror inte att det skulle kunna få någon större betydelse i Stockholm.

Boverkets förslag rörande PBL

Boverket anser att det redan idag ligger inom kommunens ansvar att vid tillämpningen av PBL ta hänsyn till kommunala, mellankommunala och regionala förutsättningar för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Boverket anser dock att detta behöver tydliggöras som ett allmänt intresse genom följande tillägg i 2 kap. 3 § PBL:

5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i kommunen.

Detta syftar enligt Boverket till att kommunen i större utsträckning än tidigare beaktar boendefrågorna vid tillämpningen av PBL. Vidare har då enligt verket staten genom dels länsstyrelsen, dels regeringen möjlighet att agera i de fall där samordningen av kommunernas boendeplanering brister. Länsstyrelsen kan t.ex. upphäva en detaljplan om det föreligger oförenliga intressen. Länsstyrelsen kan dock aldrig förelägga en kommun att ta fram en detaljplan för att tillgodose ett mellankommunalt intresse. Denna möjlighet har endast regeringen.

Exploateringskontoret kan i och för sig finna det tilltalande att PBL tydligare betonar bostadsbyggnadsintresset. Men förslaget ger samtidigt intryck av att bygga på den felaktiga föreställningen att en kommun eller regeringen kan tvinga fram bostadsbyggande genom planläggning enligt PBL. Med hänsyn till vad som anförts i det föregående om behovet av särskild lagstiftning om kommunernas bostadsförsörjningsansvar eller ansvar för boendeplanering, är kontoret tveksamt till föreslagna ändringar i PBL.

Hållbar utveckling

I regeringens utredningsuppdrag till Boverket om det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen talas bl.a. om "ett hållbart perspektiv" utan närmare precisering.

Exploateringskontoret vill erinra om att i det 2006 remissbehandlade departementsförslaget angavs att kommunens arbete med bostadsförsörjningen ska ge förutsättningar för bl.a. en hållbar samhällsutveckling.

Markkontoret framhöll i sitt yttrande att det redan finns lagkrav på miljöbedömningar av kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen i syfte att främja en hållbar utveckling. Efter en lagändring 2004 i miljöbalken 6 kap 11 § anges att "När en kommun upprättar eller ändrar en plan eller ett program, som krävs i lag eller annan författning, skall kommunen göra en miljöbedömning av planen, programmet eller ändringen, om dess genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas." I MKB-förordningen listas ett flertal obligatoriska kommunala planer och program som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. T.ex. en översiktsplan, en energiplan eller en avfallsplan.

Markkontoret påtalade att det hittills inte hade uppmärksammats av någon statlig myndighet hur de likaså lagreglerade kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjningen ska miljöbedömas. Kontoret hade tillfrågat Boverket om en miljöbedömning måste göras av kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen. Enligt Boverkets svar måste kommunen själv avgöra detta och borde då utgå från i vilken utsträckning riktlinjerna kommer att bli styrande för bygglov och andra tillstånd som i sin tur kan ha avgörande betydelse för miljön.

Boverkets svar var, enligt markkontoret, något svårtolkat. Det återstod dessutom att analysera hur miljöbedömningsförfarandet påverkas om då föreslagna skärpningar av bostadsförsörjningslagen skulle genomföras. Dessa frågor borde enligt kontorets yttrande klaras ut innan de då aktualiserade lagändringarna eventuellt fastställs.

Stadens nuvarande riktlinjer för bostadsförsörjningen har en sådan översiktlig karaktär att de inte blev föremål för någon miljöbedömning enligt miljöbalken.

Men med de krav på strategiska och genomförandeariktade boendeprogram som Boverket nu föreslår, framstår sannolikheten som större för att dessa måste miljöbedömas enligt miljöbalkens regelverk.

Miljöbedömningsförfarandet inkluderar bl.a. upprättande av en miljökonsekvensbeskrivning, myndighetssamråd om miljökonsekvensbeskrivningen och samråd med allmänheten m.fl. om miljökonsekvensbeskrivningen och programmet. När programmet antagits ska kommunen även redovisa bl.a. de åtgärder som avses vidtas för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av programmet medför.

Detta omfattande samråds- och utställningsförfarande skulle ytterligare öka den lagreglerade byråkratin kring, och kostnaderna för, kommunens till största delen frivilliga arbete med bostadsfrågor.

Exploateringskontoret anser att frågan om miljöbedömning, som inte berörs av Boverket, måste utredas innan eventuell ny lagstiftning om boendeprogram. En lösning vore att i miljöbalken undanta kommunala boendeprogram från miljöbedömningsförfarandet.

Exploateringskontorets synpunkter på Statskontorets förslag

Statskontoret hävdar i det remitterade avsnittet 7:3 i sin rapport 2012:25 att kommunerna enligt lag ansvarar för bostadsförsörjningen. Mot bakgrund av de bostadspolitiska målen är det vidare enligt Statskontoret kommunernas uppgift att bedriva en aktiv markpolitik för att främja en effektiv konkurrens och skapa ett varierat utbud som efterfrågas av bostadsmarknadens konsumenter. Planmonopolet och markinnehavet uppges ge kommunerna verktyg för att uppfylla mål för bostadsförsörjningen genom att ge förutsättningar för konkurrens och mångfald i byggandet och boendet.

För att skapa bättre förutsättningar för en effektiv konkurrens och en ökad transparens för marknadens aktörer föreslår Statskontoret följande förtydligande i bostadsförsörjningslagen.

Det ska finnas en policy för markanvisningar i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen.

En kommun är, som redogjorts för i det föregående, inte lagligen skyldig att äga mark för bostäder, bygga bostäder eller äga bostadsföretag. Det är därför enligt exploateringskontoret tveksamt att lagreglera hur kommunernas frivilliga eventuella ägande av mark ska ombesörjas och att kommuner ska vara skyldiga att ha en policy för markanvisningar. Det finns inte heller någon definition av begreppet markanvisning i Jordabalken.

Exploateringskontoret avstyrker Statskontorets förslag till lagstiftning.

Behov av andra åtgärder än en ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering

Exploateringskontoret vill betona att för att öka bostadsbyggandet måste man ta hänsyn till *alla* omständigheter som försvårar ett ökat bostadsbyggande. Det finns knappast några enkla och snabba insatser, utan det krävs ett enträget arbete med ett brett spektrum av åtgärder från alla inblandade aktörer.

Enligt det inledningsvis nämnda gemensamma tjänsteutlåtandet den 18 oktober 2012 från stadsledningskontoret, exploateringskontoret, trafikkontoret och stadsbyggnadskontoret över Landstingets regionala bostadsbedömning, vill kontoren inte förringa betydelsen av att samhällsorganen skaffar sig goda uppfattningar om behoven av bostäder och att sådana analyser görs med olika utgångspunkter. För att åstadkomma en reell ökning av bostadsbyggandet behöver dock enligt det gemensamma yttrandet det fortsatta arbetet inriktas på att identifiera olika hinder mot bostadsbyggandet och förslag till konkreta åtgärder för att undanröja dessa. Viss lagstiftning kring bostadsbyggande behöver enligt kontoren ändras och anpassas till storstädernas villkor. Kontoren betonar också att bostadsbyggandet har en stark koppling till utbyggnad av infrastruktur.

Kontoren förordar att det uppdrag som regeringen avser ge till Boverket i samverkan med Stockholms läns landsting att göra en årlig uppföljning av bostadsbyggandet i länets kommuner, bör fokusera på hela det regionala perspektivet med konsekvensanalys och bedömning av vilka åtgärder som krävs på kort och lång sikt på såväl kommunal, regional som statlig nivå för att upprätthålla nivån på bostadsbyggandet i regionen.

Exploateringskontoret anser som framgått att en ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering inte hör till sådan lagstiftning som skulle medföra fler bostäder. Kontoret pekar istället på de behov av ändringar i lagstiftning och regelverk som förs fram i det nyssnämnda gemensamma yttrandet, nämligen följade.

Stockholms stad har upprätthållit ett högt tempo i bostadsbyggandet över tid och har även en hög ambition framåt. I närtid finns ett antal stora pågående projekt inom ett antal stadsutvecklingsområden som på kort sikt förväntas säkerställa den höga ambitionen. För att kunna vidmakthålla en långsiktigt hög nivå på bostadsbyggandet samt för att öka flexibiliteten på kort sikt för att kunna möta eventuella konjunktursvängningar krävs dock ett antal åtgärder på framför allt statlig nivå. Viss lagstiftning kring bostadsbyggande behöver ändras och anpassas till storstädernas villkor. Detta gäller framför allt lagstiftning kring miljökvalitetsnormer, regler för buller, partiklar och riskfrågor. Exempelvis skulle en storstadsanpassning av bullernormerna, en översyn av funktionssättet hos miljökvalitetsnormen för kväveoxid, införande av statsbidrag till marksanering vid nyexploatering samt en översyn av villkoren för byggandet av studentbostäder innebära förbättrade förutsättningar för nya bostäder.

Andra omständigheter som kan komma att försvåra för bostadsbyggandet är konsekvenserna i Stockholm av den nya strandskyddslagen som innebär att strandskyddet prövas på nytt vid varje förnyad detaljplanläggning.

Regelverket kring att upprätta nya detaljplaner eller ändra i gamla detaljplaner i redan bebyggd miljö samt de regler som finns kring riksintressen för kulturmiljön enligt miljöbalken behöver också ändras för att anpassas till storstädernas villkor. Till exempel skulle stora delar av den äldre bostadsbebyggelse som finns i Stockholm inte ha varit möjlig att uppföra med dagens regelverk för buller. Detta är ett angeläget problem som behöver lösas. Även regelverket för snöhantering behöver ses över. Snö betraktas numera efter en lagändring som

avfall och får inte utan dispens tippas i vatten. Snödeponier på land innebär allt större konflikter med framtida exploateringsambitioner.

En annan förändring i lagstiftningen där frågan väckts om den kan komma att försvåra för bostadsbyggandet är att detaljplaner numera överklagas till Mark- och miljödomstolen i stället för till regeringen. I ett par aktuella fall har staden begärt prövningstillstånd där Mark- och miljödomstolen upphävt detaljplaner som staden enligt tidigare praxis bedömt som genomförbara. Om Mark- och miljödomstolens beslut till exempel angående detaljplan för delar av fastigheten Örby 4:1 m.m. vid kvarteret Urverket inte undanröjs vid en överprövning kan detta få mycket allvarliga konsekvenser för Stockholm stads möjligheter att uppnå sitt bostadsbyggnadsmål.

En snabb utbyggnadstakt medför ett behov av att förtydliga och förenkla bestämmelserna som försvårar planändringar under en detaljplans genomförandetid. Bestämmelsernas syfte är att fastighetsägare ska kunna vara säkra att få utnyttja sin byggrätt, inte att grannar ska kunna få veto mot alla förändringar.

Bostadsbyggandet hamnar ofta i långa överklagandeprocesser och det är viktigt att kunna kräva att remissinstanser håller svarstider, så att planarbetet inte försenas på grund av att olika myndigheter inte svarar i tid. Det vore också önskvärt att förstärka detta genom att införa en regel som innebär att Länsstyrelsen endast får rätt att överpröva planbeslut om de senast under utställningstiden lämnat skriftliga synpunkter som inte tillgodosetts, det vill säga samma formkrav som gäller för besvärberättigade.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 22 november 2012 att överlämna kontorets tjänsteutlåtande daterat den 5 november 2012 som svar på remissen från kommunstyrelsen.

Reservation anfördes av vice ordföranden Tomas Rudin m.fl. (S), Elina Åberg m.fl. (MP) och Maria Hannäs (V), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av Maria Hannäs (V), *bilaga 1*.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 11 november 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Stadens arbete och hantering av bostadsfrågorna

Redan 1947 infördes en lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. vilket sedan upphävdes 1993. Den nuvarande lagen om riktlinjer för bostadsförsörjningen infördes år 2001 av en borgerlig regering.

Stockholm har, oavsett lagkrav, sedan länge haft ett brett och ambitiöst arbete med bostadsförsörjningsfrågorna. Det finns en rad riktlinjer och styrdokument som berör olika aspekter på boende och byggande. Staden arbetar med särskilda insatser i utsatta områden. I den årliga budgeten lämnas direktiv till de nämnder och bolag som har ansvar för olika delar av bostadsfrågorna. Det tyngsta kravet på att skapa förutsättningar för bra bostäder åt alla invånare kommer från medborgarna själva och bostadsfrågan har alltid stått högt på den politiska dagordningen i staden. Stockholm har haft en lång tradition av olika politiska majoriteter men enigheten om ett högt bostadsbyggande och en satsning på grupper med särskilda behov har alltid varit tydlig.

Det ökade intresset från statlig nivå för kommunernas boendeplanering synes bero på, åtminstone för länets del, den låga nyproduktionen i förhållande till befolkningstillväxten. Orsaken till det låga bostadsbyggande är främst ekonomi och konjunktur och beror i mindre grad på en bristande planering. Nyproduktion är en mycket begränsad del av bostadsbeståndet och fokuseringen på bostadsbyggande hämmar diskussionen om andra viktiga bostadsfrågor som hemlöshet, bostäder för särskilda behov och förutsättningar för integration.

Omfattningen av riktlinjer/program för bostadsfrågor

Stadsbyggnadskontoret har förståelse för behovet av att kommunerna på ett tydligt sätt redovisar sina ambitioner på bostadsområdet för såväl invånare, myndigheter och andra aktörer. Det kan också vara lämpligt att lyfta de principiella bostadsfrågorna till kommunfullmäktigenivå. Mot bakgrund av stadens ambition att begränsa antalet styrdokument i staden så ser kontoret fördelen med att samordna riktlinjerna för bostadsförsörjningen med översiktsplanarbetet. Bostadsfrågorna är traditionellt redan en viktig del av översiktsplanen och de kan på ett enkelt sätt formuleras som riktlinjer.

Kravet på att markanvisningspolicyn ska ingå i boendeprogrammet och därmed blir föremål för kommunfullmäktigebehandling är en onödig centralisering och detaljstyrning. Idag beslutas markanvisningspolicyn av exploateringsnämnden och är ett eget dokument.

Stadsbyggnadskontoret vänder sig emot det utökade kravet på att kommunerna ska göra efterfråge-, bostadsbehovs- och marknadsanalyser. Förutom svårigheten att göra sådana analyser med någon större träffsäkerhet, så kräver de stora resurser och löper risk att snabbt bli inaktuella. Stadens rådighet över marknaden är som även Boverket påpekar begränsad och då fyller sådana analyser inte någon större funktion.

Regional samordning är viktigt men det kan medföra mer byråkrati och förlänga processerna om det måste göras på ett formaliserat sätt. Det finns redan nätverk där informella samråd och diskussioner om konsekvenserna för regionen av olika utbyggnadsalternativ pågår. Här har TMR en viktig funktion.

I den bostadsmarknadsenkät som kommunerna svarar på årligen finns uppgifter om kommunens mer detaljerade insatser på bostadsområdet. I den mån de statliga myndigheterna behöver informera sig om hur kommunerna handhar sitt bostadsförsörjningsansvar torde det vara enklare att få aktuella uppgifter via bostadsmarknadsenkäten.

Förslaget att byta namn från bostadsförsörjning till boendeplanering motiveras med att det är en modernisering av begreppen. Stadsbyggnadskontoret kan hålla med om att begreppet bostadsförsörjning inte är så väl känt utanför de kretsar som arbetar med frågorna, men anser att det är ett heltäckande begrepp som ger frågan en bredd.

Sammanfattningsvis anser stadsbyggnadskontoret att kommunens redovisningsskyldighet rörande bostadsfrågorna inte bör utökas, utan att nuvarande ordning med riktlinjer i översiktsplanen samt beslut om markanvisningsfrågorna på nämnnivå är tillräcklig.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 7 november 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Boverket har gjort en översyn av bostadsförsörjningslagen med förslag till ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering. Skillnaden mellan nu gällande lag och den nya föreslagna lagen gäller i huvudsak hur ansvaret för kommuner och länsstyrelser uttrycks och preciseras. Av rapporten framgår att det principiellt sett inte är fråga om ett utökat ansvar eller ändrad ansvarsfördelning.

Boverkets förslag innefattar 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”. Svenska Bostäder är avvisande till Boverkets förslag i denna del. Frågan övervägdes även i samband med översynen av lagregleringen av allmännyttan (Prop. 2009/10:185). Regeringen gjorde därvid ställningstagandet att det inte är en önskvärd utveckling att de kommunala bostadsföretagen reduceras till s.k. social housing-företag. Regeringen gjorde bedömningen att bostadsförsörjningen varken generellt eller i delar bör definieras i lag som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (Prop. 2009/10:185 s. 29). Svenska Bostäder delar den uppfattningen.

Enligt Svenska Bostäders uppfattning är det viktigt att såväl kommunala som privata bostadsföretag bedrivs affärsmässigt. Stödinsatser till hushåll med olika förutsättningar och i olika skeden av livet bör i förekommande fall ske genom stödinsatser till individen.

Svenska Bostäder vill här också framhålla att förslaget, som i viss omfattning skulle medföra subventionerade hyresnivåer, med dagens bruksvärdessystem kan få oönskade konsekvenser för andra fastigheter på orten.

Svenska Bostäder har i övrigt ingen erinran mot förslaget.

Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Generellt sett tycker Familjebostäder att det är en framgångsfaktor att få en tydligare koppling mellan boendeprogram, regionala utvecklingsplaner, kommunala översiktsplaner och i slutändan detaljplaner och bygglov. Detta för att ge den enskilde handläggaren en trygghet och ett mandat att verka inom.

Familjebostäder vill dock trycka på att den typ av arbete som det innebär att ta fram dessa övergripande dokument och det utredningsarbete som det är förknippat med tar resurser från det löpande arbetet med detaljplaner och bygglov. Familjebostäders erfarenhet är även att under utredningsarbetet finns en otydlighet och ovilja från enskilda handläggare att arbeta vidare med projekt och idéer i det område utredningen avser. Det finns även en problematik i att boendeprogrammen skrivs om minst en gång per mandatperiod, när utvecklingstiden från idé till färdigt hus är längre än så.

Sammantaget kan det sägas att den vertikala kopplingen från övergripande program ner till detaljplaner är positivt när det ger den enskilde handläggaren en trygghet i form av ramar att hålla sig inom i sin yrkesutövning. Dessa förutsättningar försvinner dock i samband med utredningsarbeten av större områden. Handläggarna behöver ha tydliga förutsättningar över tid och ett mandat och uppdrag att fortsätta verka inom områden som är under utredning för att ha en kontinuerlig utveckling av planer. Det är även en fråga om resursplanering hur utredningsarbetet bemannas, för att inte skapa flaskhalsar i ett redan ansträngt arbete med planutveckling (bilaga 2).

Stockholmshems remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholmshem har i några avseenden avvikande uppfattning om de framförda förslagens rimlighet.

Boverket vill förstärka kommunernas verktyg för att uppfylla sitt ansvar i boendefrågor. Man vill bland annat ge kommunerna möjlighet att tilldela ett kommunalt eller privat bostadsföretag uppdrag att till exempel tillhandahålla hyresbostäder där detta inte kan erbjudas på marknadens villkor. Vad som menas med detta är oklart. Det kan tolkas som att man vill öppna för någon form av sociala bostäder.

Förslaget att bilda sociala bostadsföretag för oss tillbaka till 1935 års beslut om stöd till barnrikehus för flerbarnsfamiljer med små inkomster. Detta var grundbulten till de svenska allmännyttiga bostadsföretagen och denna typ av sociala bostadsföretag finns fortfarande kvar runtom i Europa. Denna typ av bostäder minskar nu i Europa eftersom denna upplåtelseform medfört stora sociala problem. I Sverige tog man redan 1948 avstånd från denna typ av socialt boende och påbörjade en övergång från ett selektivt och dualistiskt system riktat till de fattigaste, till en inriktning mot ”bostäder för alla” med generella subventioner till bostadsbyggandet. Som komplement till detta har det alltsedan 1930-talet funnits statliga individuella och icke stigmatiserande bostadsbidrag.

Stockholms stads styrelse ser inga fördelar i att återgå till någon form av Social Housing för mindre bemedlade personer. Nackdelarna med ökad segregation och stigmatisering men också risk för en snedvridning av hyressättningen mm talar emot att använda EU:s undantagsregler från kraven på affärsmässighet och konkurrensneutralitet. Om förslaget däremot syftar till att förtydliga avvägningen mellan allmännytta och affärsmässiga principer välkomnas dock detta.

Koncernledningens synpunkter*Gällande lagstiftning*

Av Regeringsformen framgår att kommunen ska sköta lokala angelägenheter av allmänt intresse såsom att trygga rätten till bostad samt övriga angelägenheter som bestäms i lag. I första kapitlet i Regeringsformen framgår bland annat 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.” Vidare framgår av Regeringsformen att kommunen ska sköta lokala angelägenheter av allmänt intresse (14 kap. 2 § RF). Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen regleras rent faktiskt i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, (2000:1383) bostadsförsörjningslagen. I socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade anges vilka personer som kommunen har ett särskilt ansvar för.

Stockholms stads riktlinjer och hantering av bostadsförsörjningen

Koncernledningen konstaterar att Stockholms stad bedriver ett brett och ambitiöst arbete med bostadsförsörjningsfrågor. I stadens Vision 2030, översiktsplan, kommunfullmäktiges budget samt i övriga riktlinjer och styrdokument anges målsättningar, ambitioner och krav på bostadsbyggandet på både kort och lång sikt.

Kommunfullmäktige antog den 15 mars 2010 Översiktsplan för Stockholms stad – Promenadstaden, vilken arbetats fram genom bred dialog och samverkan, såväl inom Stockholms stad som med andra aktörer. I enlighet med kommunfullmäktiges beslut utgör översiktsplanen också stadens riktlinjer för bostadsförsörjning.

Årligen lämnas i kommunfullmäktiges budget, inom ramen för stadens styrsystem ILS – Integrerat ledningssystem- direktiv till de nämnder och bolag som har ansvar för genomförandet av olika delar av stadens bostadsförsörjningsansvar. Nämndernas och bolagsstyrelsernas underlag till budget, de så kallade treårsplanerna utgör underlag för analys och ställningstagande i arbetet med att ta fram kommunfullmäktiges budget. I samband med den löpande uppföljningen i tertiärrapporter och årsbokslut följs målsättningar och direktiv upp.

Koncernledningen anser att översiktsplanens riktlinjer för bostadsförsörjningen, innebär att kopplingen mellan planeringen för bostadsförsörjning och genomförande förstärks väsentligt. Integreringen av riktlinjer och mål i denna med stadens styrsystem innebär att målsättningar revideras och följs upp löpande samt att det är tydligt vad som ligger inom respektive nämnds och bolagsstyrelses ansvarsområde.

Stadens översiktsplan har arbetats fram parallellt med den regionala utvecklingsplanen

för Stockholmsregionen RUF 2010. RUF 2010 antogs av landstingsfullmäktige ett par månader efter antagandet av stadens översiktsplan. I samband med att översiktsplanen aktualitetsprövas kommer en prövning också att ske mot de regionala riktlinjerna för Stockholmsregionen som definierats i RUF 2010. Detta innebär enligt koncernledningen att stadens riktlinjer för bostadsförsörjningen har en stark koppling till det regionala perspektivet.

Koncernledningens synpunkter på Boverkets förslag till ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering

Begreppet Riktlinjer för bostadsförsörjning ändras till boendeprogram

Koncernledningen har ingen invändning mot en begreppsändring från riktlinje till program. Koncernledningen anser dock att om Boverket menar att ett separat, samlat dokument ska tas fram med benämningen Boendeprogram så avstyrker koncernledningen föreslagen ändring. Ett separat dokument skulle riskera att lyfta bort frågan till ett sidospår i förhållande till ordinarie planeringen och uppföljningen. Utarbetande av ett sådant dokument skulle också ta resurser från ordinarie plan- och bygglovsprocessen samt medgöra ett oönskat delat fokus på bostadsfrågan. Planering för nya bostäder måste ske i sitt sammanhang, d.v.s. tillsammans med planering för därtill behövlig infrastruktur som vägar, kollektivtrafik, arbetsplatser, förskolor och skolor m.m. Koncernledningen anser att det är upp till respektive kommun att bestämma hur ett boendeprogram bör utformas och integreras i den kommunala planeringen.

Av Boverkets förslag framgår att det i förslag till ny lag behöver preciseras att programmet ska ange lokala bostadspolitiska mål för utveckling av bostadsbeståndet i *alla delar av kommunen*. Koncernledningen anser att det är fullt rimligt att ställa krav på att ange bostadspolitiska mål, men att det är tillräckligt att det preciseras i lag ”i kommunen”. Sådana krav på mål kan endast avse sådant som kommunerna själva kan påverka samt har ansvar för. Kommunerna är i dagsläget inte skyldiga att vare sig äga mark, bygga bostäder eller äga kommunala bostadsföretag.

Krav på samråd och tillfälle att yttra sig

Boverkets förslår att när kommunerna upprättar ett förslag till boendeprogram ska samråd ske med andra kommuner som berörs samt länsstyrelsen, regionplaneorgan med flera ska ges tillfälle att yttra sig. Inom nuvarande ordning inom Stockholms stad där riktlinjerna är integrerade med översiktsplanen sker samråd i enlighet med plan- och bygglagen. I plan- och bygglagen anges att ett förslag till översiktplan ska samrådas med myndigheter, kommuner och andra som är berörda. ”Översiktplan för Stockholms stad – Promenadstaden”, har arbetats fram genom bred dialog och samverkan, såväl inom Stockholms stad som med andra aktörer. Genom en sådan process säkerställer man rent allmänt en bred dialog med allmänhet, privata näringslivet m.fl.

Kommunerna har ett eget intresse och kan rimligtvis själva kunna ta ansvaret för att samverka med de näraliggande kommuner som berörs av en kommuns boendeplanering. Koncernledningen anser därför att det är tveksamt om detta måste regleras i en lag.

Boendeprogrammet ska antas av kommunfullmäktige en gång per mandatperiod

Koncernledningen konstaterar att en översiktplan enligt PBL ska aktualitetsprövas en gång per mandatperiod. Detta innebär att även Stockholms stads riktlinjer för bostadsförsörjningen aktualitetsprövas och beslutas av kommunfullmäktige med denna periodicitet.

Boendeprogram ska baseras på en analys av efterfrågan på bostäder, bostadsbehov för särskilda grupper och marknadsförutsättningar

I dagsläget, inom Stockholms stad, är ett led i den ordinarie planeringen och budgetprocessen att respektive ansvarig nämnd eller bolagsstyrelse i samband med underlag för budget ger en analys av marknaden och eventuella förändringar av verksamheten på både kort och lite längre sikt utifrån kommunfullmäktiges verksamhetsområdesmål. I varje beslutsärendet till bolagsstyrelser, nämnder, koncernledning, kommunstyrelse och Kommunfullmäktige redovisas också en analys som motiverar orsaken till det föreslagna ärendet och beslutet.

Koncernledningen anser därmed att behovs- och marknadsanalyser görs löpande både på lång och kort sikt samt på mera detaljerad nivå inom respektive verksamhet som underlag

för beslut och ställningstaganden inom kommunens ordinarie processer.

Förslag om tilldelning av uppdrag att genomföra uppdrag på icke marknadsmässiga villkor

Boverkets förslag om att kommunen ska kunna tilldela ett bolag eller företag uppdrag som inte kan genomföras på marknadsekonomiska villkor om kommunens behovs- och marknadsanalys visar det. Det understryker behovet ytterligare av att ha en löpande planering där behovs- och marknadsanalyser genomförs i de ordinarie styr- och uppföljningsprocesserna och i underlag för separata beslutsärenden eftersom mandatperioden kan innebära ett för långt tidsperspektiv.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

I förslag till ny lag i 8 §, anges att om en kommuns behovs- och marknadsanalys visar att det finns angelägna bostadsåtgärder som inte kan genomföras på marknadsekonomiska villkor får kommunen tilldela ett kommunalt bostadsaktiebolag eller annat bostadsföretag ett uppdrag av allmänt intresse. Det får ske om syftet är att upprätthålla ett varierat utbud av bostäder, utföra en åtgärd som enligt lagen om allmännyttiga bostadsföretag främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar för. Syftet med förslaget är att Boverket vill förstärka kommunernas verktyg att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar.

Koncernledningen anser att Boverkets förslag till ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering inte har definierat bostadsförsörjning som allmänt ekonomiskt intresse men att man ändå har definierat ett antal åtgärder som kan anses vara av sådan karaktär. Koncernledningen förordar inte ett system som bidrar till införande av Social Housing, och bedömer att förslaget strider mot den nya Lagen om allmännyttiga bostadsaktiebolag som trädde i kraft 1 januari 2011. Koncernledningen välkomnar dock om detta kan ge att förtydliga avvägningen mellan allmännyttiga och affärsmässiga principer enligt den nya lagstiftning som gäller allmännyttiga bostadsföretag.

Enligt Boverkets förslag på reglering i 8 § jämfört med vad som anförs i EU-kommissionens beslut 2012/21/EU synes framgå att det företag som får stöd uttryckligen måste ha anförtrots skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och att skyldigheterna ska vara klart definierade. Detta bör inte vara något problem om kommunen innehar ett kommunalt bostadsföretag som kan åläggas en skyldighet genom ägardirektiv och liknande. Det kan dock ifrågasättas hur ett privat bostadsföretag ska kunna åläggas en sådan skyldighet.

Koncernledningens synpunkter på Boverkets förslag till ändringar i plan- och bygglagen

Boverkets lagförslag innebär att boendeprogrammet ska utgöra underlag vid planläggning enligt plan- och bygglagen. På motsvarande sätt bör det förtydligas i PBL att kommunerna ska beakta boendeprogrammet vid planläggning. I ett tillägg till rapport 2012:12 om Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen föreslås därför ett tillägg i plan- och bygglagen 2 kapitel om allmänna intressen som kommunerna ska ta hänsyn till vid prövningar enligt PBL kompletteras med en ny punkt; 5. *Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i kommunen.*

Koncernledningen ifrågasätter om Boverkets förslag om tillägg har någon egentlig betydelse. I nuvarande plan- och bygglag anges att planläggning i enlighet med PBL 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

Enligt kommentaren till PBL innebär detta att kommunen vid planläggning bland annat ska beakta grundläggande förutsättningar för etablering och utveckling av näringslivet och kommersiell service, för byggandet av behövlig infrastruktur, för teknisk försörjning samt för bostadsbyggande. Koncernledningen är tveksam till om det innebär någon egentligen förändring att lägga till en ytterligare punkt

5. *bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i kommunen*

Ett sådant tillägg skulle dessutom kunna ge en skev viktning mot de övriga allmänna intressen som räknas upp i förarbetena.

Koncernledningens synpunkter på Statskontorets förslag till lagstiftning om kommunal markanvisning

I statskontorets rapport finns förslag om att bostadsförsörjningslagen kompletteras med ett krav på en policy för markanvisningar i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen. Koncernledningen konstaterar att det inte finns någon lagstadgad skyldighet för kommuner att äga mark för bostäder, bygga bostäder eller att äga bostadsföretag. Det är därmed ologiskt och fel att lagreglera hanteringen av markanvisningar.

Ägande av mark utgör en del av förvaltningen av stadens gemensamma förmögenhet vilket måste hanteras därefter. Stadens markanvisningar måste därför hanteras utifrån den rådande marknadens förutsättningar och bör därigenom inte regleras i lag.

Koncernledningens sammanvägda bedömning

Sammantaget kan sägas att Boverkets förslag kan ge bättre förutsättningar för aktörer utanför kommunerna att få kännedom om innehåll och planer inom respektive kommuns bostadsförsörjningsansvar än på att ge en ökad vägledning för kommunerna för hur planeringen ska gå till. Koncernledningen bedömer att Boverkets förslag kommer ge en ökad administration för kommunerna och kravet på efterfråge-, behovs-, och marknadsanalyser anser koncernledningen inte bör formuleras i lag.

Stockholms stads Översiktsplan utgör riktlinjer för bostadsförsörjningen och dessa konkretiseras i mål och uppdrag till berörda nämnder och bolagsstyrelser i den ordinarie budgetprocessen. Det ska i sammanhanget lyftas fram att stadens modell bidrar till en ökad tydlighet i genomförandeansvar samtidigt som kopplingen till de övergripande målen är tydliga. Enligt Länsstyrelsen i Stockholm är det få kommuner som når upp till de nivåer som RUFSA anger som rimliga för att bidra till regionens behov av bostadsbyggande. Utifrån Länsstyrelsens uppföljning uppnår Stockholms stad såväl kommunala som regionala mål samt har de senaste åren ökat sin andel av det totala bostadsbyggandet i länet.

Koncernledningen anser därmed att nuvarande ordning med riktlinjer eller program för bostadsbyggandet i översiktsplanen som sedan implementeras och följs upp genom stadens löpande budgetarbete är tillfyllest.

Koncernledningen anser att Boverkets förslag om att ge kommunerna en möjlighet att tilldela kommunala eller privata bostadsföretag att genomföra uppdrag som inte kan genomföras med marknadsmässiga villkor i dagsläget strider mot gällande lagstiftning för allmännyttiga bostadsaktiebolag. Leder det till ett förtydligande av avvägningen mellan allmännyttiga och affärsmässiga principer välkomnas detta.

Koncernledningen föreslår att remissen av ”Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen” anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i detta tjänsteutlåtande.

RESERVATIONER M.M.

Exploateringsnämnden

Reservation anfördes av Maria Östberg Svanelind m.fl. (S) enligt följande.

Att avslå kontorets förslag till beslut

Att som svar på remissen från stadsbyggnadskontoret anföra följande

Socialdepartementet har remitterat Boverkets översyn av Bostadsförsörjningslagen. Den nu gällande Bostadsförsörjningslagen (2000:1383) föreslås upphävas och ersättas av en ny. Den nya lagen ska tydligare uttrycka och precisera ansvaret för kommuner och länsstyrelser, men den varken utökar deras ansvar eller förändrar ansvarsfördelningen.

Bostadsfrågan är en viktig regional utvecklingsfråga. Stockholms läns landsting bejakar därför generellt ett förtydligat regionalt perspektiv i lagen och noterar att Boverket uppmärksammat hur nära bostadsbyggandet är kopplat till ny infrastruktur och kollektivtrafik. Det är positivt att kommunerna ska visa på vilket sätt relevanta nationella och regionala mål, planer och program har beaktats och samråda med berörda grannkommuner.

Boverket vill ge kommunerna utökade verktyg för att uppfylla sitt ansvar inom boendeområdet. Det framgår emellertid inte av Boverkets översyn på vilket sätt, och under vilka omständigheter, detta verktyg kan användas. Sannolikheten att problem uppstår om endast vissa kommuner i en gemensam funktionell bostadsmarknad skulle använda detta nya verktyg bör belysas. Förslaget bör i sin helhet utvecklas och konkretiseras samt även inkludera jämförelser från andra länder.

Socialdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms stad att lämna synpunkter på Boverkets översyn av Bostadsförsörjningslagen. Översynen syftar till att förtydliga det kommunala ansvaret och att tydliggöra det regionala perspektivet. Den nu gällande lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (Bostadsförsörjningslagen) föreslås upphävas och ersättas av en ny. Den nya lagen ska tydligare uttrycka och precisera ansvaret för kommuner och länsstyrelser, men den varken utökar deras ansvar eller förändrar ansvarsfördelningen. I förslaget till ny lag föreslås ett förtydligande av det regionala perspektivet.

Förslaget innehåller en modernisering av språket där begreppet "bostadsförsörjningsplanering" ersätts av "boendeplanering" och "riktlinjer för bostadsförsörjningen" ersätts av "boendeprogram". Den nya lagen föreslås tydligare knyta an till Plan- och bygglagen 2010:900 (PBL), dels genom att lagens portalparagraf får en likadan lydelse som PBL (att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden), dels genom att boendeprogrammet ska utgöra underlag för planläggning enligt PBL. Boverket föreslår att kommunen minst en gång per mandatperiod ska ta fram ett boendeprogram. Boendeprogrammets omfattning detaljregleras inte, men ett förtydligande görs om att den ska baseras på en behovs- och marknadsanalys. Därtill anser Boverket att det är nödvändigt att ta fram ett åtgärdsprogram eller en genomförandestrategi, där utbyggnadsplaner och andra mark- och bostadspolitiska åtgärder tydliggörs.

Boverket föreslår också ett förtydligande av det regionala perspektivet. För det första genom att boendeprogrammen ska visa på vilket sätt relevanta nationella och regionala mål, planer och program har beaktats. För det andra genom att kommunen, vid upprättande av boendeprogrammet, ska samråda med andra berörda kommuner. För det tredje genom att länsstyrelsen, regionplaneorgan samt kommunala organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering ska ges tillfälle att yttra sig över förslag till program. Boverket anser också 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.

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 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.

Boverket föreslår att länsstyrelsens ansvar att uppmärksamma kommunerna på eventuella behov av samordning kring boendefrågor ska tydliggöras i den nya lagen.

Statskontorets rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens, avsnitt 7.3 ingår i remissen. Kapitlet innehåller ett förslag att förtydliga i bostadsförsörjningslagen att det i kommunen ska finnas en policy för markanvisningar i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen (boendeprogram i förslaget till ny lag).

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att göra en översyn av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Syftet med uppdraget är att förtydliga det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen och att tydliggöra det regionala perspektivet vid planering av bostadsförsörjningen ur ett hållbart perspektiv. Socialdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms stad att lämna synpunkter på förslaget till ny lag.

Det är positivt att kommunerna ska visa på vilket sätt relevanta nationella och regionala mål, planer och program har beaktats och samråda med berörda grannkommuner. Det är också en relevant iakttagelse att bostadsmarknaderna i högre grad samvarierar med "FA-regionerna", d.v.s. de funktionella arbetsmarknadsregionerna, än med det kommunala territoriet. I Stockholmsregionen är kommunerna i allt väsentligt en gemensam bostadsmarknad, särskilt tydligt sektorsvis längs radiella kommunikationsstråk.

Boendeprogrammet anges vara underlag för planläggning enligt PBL "för översiktsplanen och i förekommande fall regionplanen". I Stockholmsregionen pågår sedan lång tid tillbaka en dialog mellan regionplaneorganet och kommunerna om bostadsfrågor och Boendeprogram kan vara ett viktigt inslag i detta arbete. Boendeprogrammets omfattning detaljregleras inte, men ett förtydligande görs att den ska baseras på en behovs- och marknadsanalys och att en genomförandestrategi ska följa Boendeprogrammet.

Genomförandestrategin ska innehålla konkreta mark- och bostadspolitiska insatser. Det framgår av Boverkets förslag att behovs- och marknadsanalysen kan göras på olika sätt och att andra kommunala analyser som förskolebehov m.m. bör användas som underlag. Boverket hänvisar också till att när lägenhetsregistret finns tillgängligt kan den informationen komplettera underlaget.

Boverket vill ge kommunerna utökade verktyg för att uppfylla sitt ansvar inom boendområdet. I många länder i EU använder man redan idag EU:s statsstödsregler för "tjänster av allmänt ekonomiskt intresse", för att bygga bostäder. Det framgår emellertid inte av Boverkets översyn på vilket sätt och, under vilka omständigheter, detta verktyg kan användas. Det behöver utvecklas, och erfarenheter från andra länder behöver beaktas. Det finns heller inga förslag till sanktioner eller exempel på konsekvenser för de kommuner som väljer att använda eller avstå från att använda dessa verktyg. Även dessa områden bör utvecklas.

Sammanfattningsvis är de förslag Boverket och Statskontoret lämnat positiva ansatser som tydliggör det bostadsförsörjningsansvar våra kommuner har. Den nya lagstiftningen kommer att vara ett bra stöd när Stockholmsregionen växer. Samtidigt vill vi betona att det största problemet för byggtakten i Stockholm inte är lagstiftningen utan otillräckliga politiska satsningar.

Reservation anfördes av Åke Askensten m.fl. (MP) enligt följande.

1. Att i stort bifalla kontorets förslag
2. Att markanvisningspolicy ska antas av kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod
3. Att vidare anföras följande:

Att kunna ange riktlinjer för bostadsförsörjning i en strategisk rullande översiktsplan är angeläget. Översiktsplanen är vid sidan av budgeten de viktigaste styrdokumenterna för bostadsförsörjningen. Att genom lag behöva producera ett ytterligare dokument vid sidan av dessa styrdokument är inte produktivt.

Det är angeläget för att kommunen ska kunna styra rätt att ha ett aktuellt underlag över behoven, vid sidan av att vara följsam mot efterfrågan på marknaden. Bostadsmarknadsenkäten kan utgöra ett sådant underlag.

Miljöpartiet anser dock att markanvisningspolicyn ska antas i kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod för att få en breddad politisk diskussion kring det viktigaste kommunala verktyget för kvalitet i stadsbyggandet, för en större insyn och för ökad mångfald bland byggherrar och ökad konkurrens.

Det är vidare mp:s mening att kommunens bostadsbolag bättre borde utnyttjas för att bygga och tillhandahålla hyreslägenheter (främst 1-2 rumslägenheter) med rimliga hyror.

Reservation anfördes av Clara Lindblom (V) enligt följande.

Att staden i sitt remissvar tillstyrker Boverkets förslag om en ny lag om kommunernas ansvar för bostadsbyggandet och Statskontorets förslag till lagstiftning om kommunal markanvisning samt att därutöver anföras

Vänsterpartiet delar inte Exploateringskontorets slutsatser i tjänsteutlåtandet. Kommunerna har fortfarande stor möjlighet att styra bostadsföretagens byggande genom planläggning, markanvisnings- och exploateringsavtal liksom de egna allmännyttiga bostadsbolagen. Problemet är att den möjligheten inte utnyttjas idag – vilket innebär att kommunerna i praktiken släppt ansvaret för att bygga bostäder som de egna kommuninnevärdarna har råd och möjlighet att efterfråga. Det betyder inte att det ansvaret inte kan återtå.

Kontoret påpekar att man måste ta hänsyn till alla omständigheter som försvårar ett ökat byggande. Det är givetvis sant. Det är även därför som Vänsterpartiet vill avskaffa hyreskatten som i dagsläget för att hyresrätter har betydligt mer ofördelaktiga ekonomiska villkor än bostadsrätter och egna hem, och införa investeringsstimulanser för att öka byggandet av mindre hyresrätter med pressade hyror. Idag är det nämligen alltför svårt att få ihop kalkylen i nyproduktionen av hyresrätter och studentbostäder, vilket innebär att det byggs alldeles för lite av denna typ av bostäder.

Men att kommunerna däremot saknar möjlighet att styra byggandet är inte sant. Målen för de kommunala bolagen formuleras av kommunfullmäktige genom att man antar ägardirektiv. Det är således fullt möjligt för kommunfullmäktige att ändra ägardirektiven i de kommunala bostadsbolag och göra det till ett uttalat mål för Stockholms hem, Familjebostäder och Svenska Bostäder att bygga fler hyresrätter och dessutom verka för att hålla nere hyrorna i nyproduktionen. Kommunen kan även exempelvis ställa krav på privata byggherrar genom exploateringsavtalen för att påverka hyrorna i nyproduktionen, och hålla nere parkeringstal för att minska produktionskostnader. Det är således inte en fråga om att huruvida det finns en möjlighet för kommunen att påverka byggandet – frågan är varför den borgerliga majoriteten inte har politisk vilja att göra det.

Den kommunala markanvisningspolicyn är även helt avgörande, särskilt i Stockholms stad som åtminstone än så länge har ett kraftfullt verktyg i form av ett stort markinnehav. Genom en tydlig markanvisningspolicy är det möjligt att prioritera mark till hyresrätter, och särskilt till allmännyttiga bostadsbolag och mindre byggherrar som är bättre på att pressa priserna.

Samtidigt skapar en tydlig policy en transparent markanvisningsprocess som gör det klart för alla aktörer vilka spelregler som gäller, vilket underlättar både kommunens planarbete och byggherrarnas ekonomiska planering. Statskontoret förslag om lagstiftning om kommunal markanvisning innebär således att markanvisningspolicyn som verktyg för byggande och stadsplanering uppvärderas och förtydligas i lagstiftningen.

Utan att ta ställning till varje enskild detalj i förslagen från Boverket och Statskontoret, välkomnar Vänsterpartiet att skrivningarna om kommunernas ansvar skärps. För att komma tillrätta med den alarmerande bostadsbristen duger det inte att kommunerna fortsätter lämna walk-over i bostadspolitiken.

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Tomas Rudin m.fl. (S), Elina Åberg m.fl. (MP) och Maria Hannäs (V) enligt följande.

1. Att i stort bifalla kontorets förslag
2. Att markanvisningspolicy ska antas av kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod.
3. att vidare anföra följande:

Att kunna ange riktlinjer för bostadsförsörjning i en strategisk rullande översiktsplan är angeläget. Översiktsplanen är vid sidan av budgeten de viktigaste styrdokumenterna för bostadsförsörjningen. Att genom lag behöva producera ett ytterligare dokument vid sidan av dessa styrdokument är inte produktivt.

Det är angeläget för att kommunen ska kunna styra rätt att ha ett aktuellt underlag över behoven, vid sidan av att vara följsam mot efterfrågan på marknaden. Bostadsmarknadsenkäten kan utgöra ett sådant underlag.

Vi anser dock att markanvisningspolicyn ska antas i ktige minst en gång per mandatperiod för att få en breddad politisk diskussion kring det viktigaste kommunala verktyget för kvalité i stadsbyggandet, för en större insyn och för ökad mångfald bland byggherrar och ökad konkurrens.

Särskilt uttalande gjordes av Maria Hannäs (V) enligt följande.

Bostadsbyggandet hamnar ibland i överklagandeprocesser och det är viktigt att kunna kräva att remissinstanser håller svarstider, så att planarbetet inte försenas på grund av att olika myndigheter inte svarar i tid. Vänsterpartiet håller inte med om att en regel borde införas som skulle innebära att Länsstyrelsen endast får rätt att överpröva planbeslut om de senast under utställningstiden lämnat skriftliga synpunkter som inte tillgodosetts. De myndigheter som handhar överklaganden skulle genom stärkta resurser mycket väl kunna förkorta svarstiderna.