

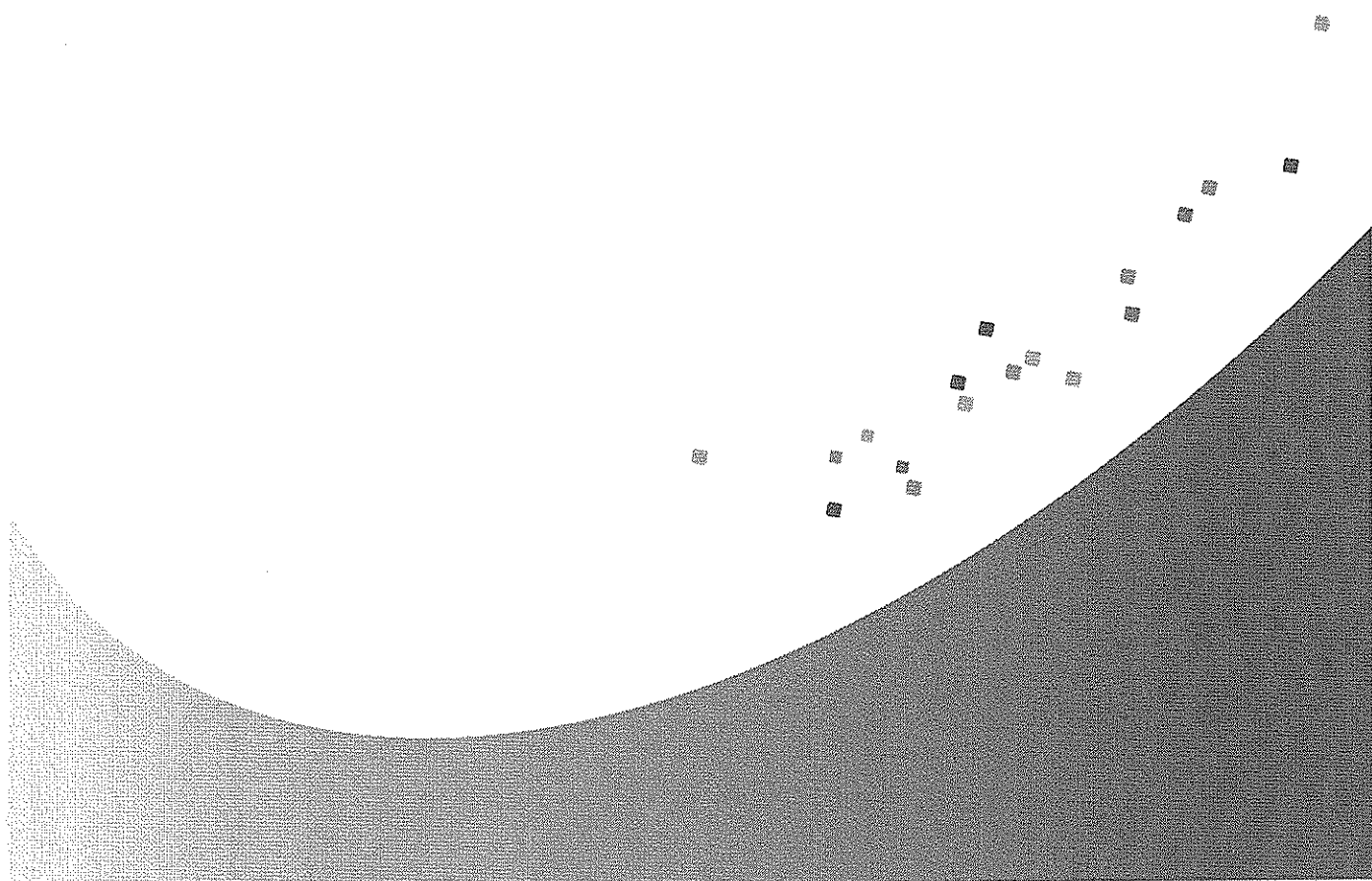


Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

Rapport 2012:12  
REGERINGSUPPDRAG

# Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen



## Sammanfattning

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

### *Ny lag och nya begrepp*

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

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

### *Anknytning till PBL*

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

### *Ett boendeprogram varje mandatperiod*

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

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

*Det regionala perspektivet lyfts fram*

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

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

*Ett nytt verktyg*

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

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

*Länsstyrelsens roll förtydligas*

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

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

*Effekter på annan lagstiftning*

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



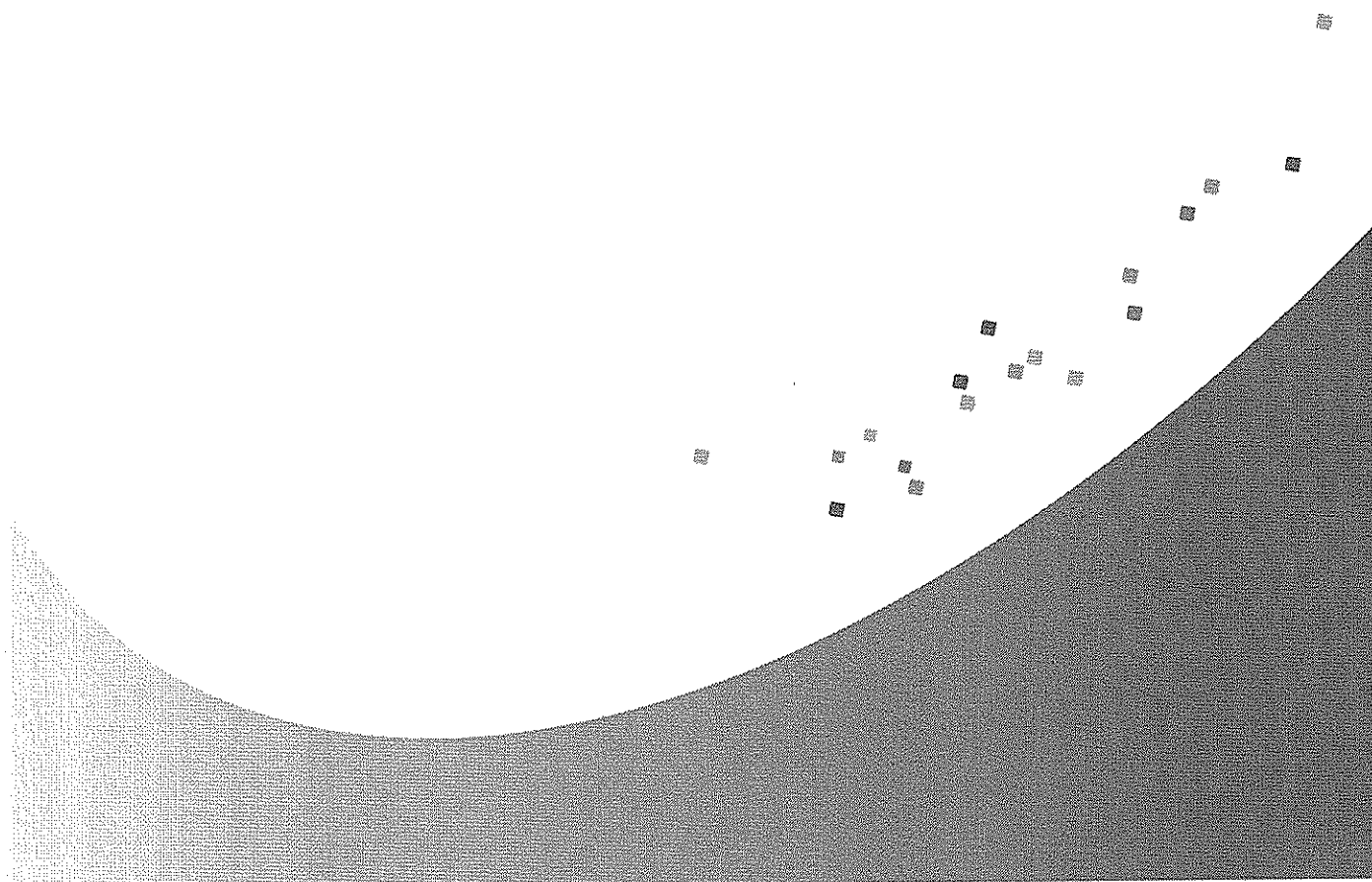
Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

2012-09-18

Dnr: 2102-3290/2012

# Tillägg till rapport 2012:12 Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen



## Sammanfattning

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

### *Ändringar i 2 kap. PBL*

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

### *Boendeplanering är en mellankommunal fråga*

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

### *Styrmedel vid brister i samordningen av mellankommunala frågor*

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



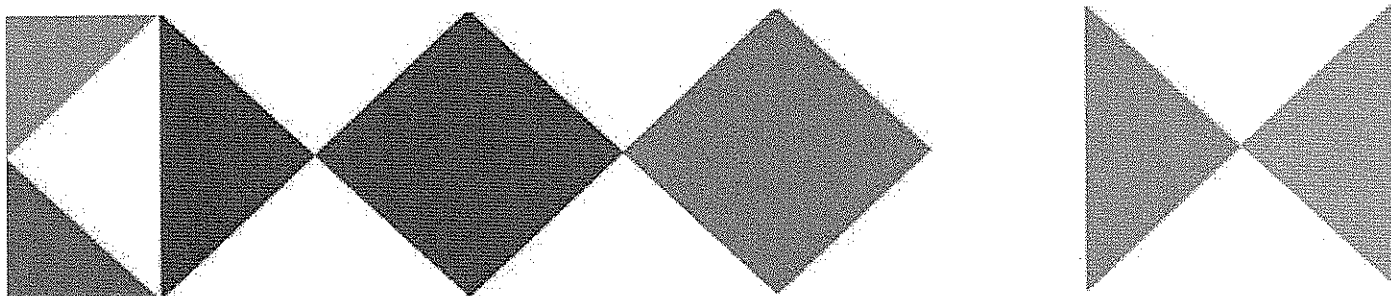
2012:25



STATSKONTORET

# Mark, bostadsbyggande och konkurrens

En granskning av den kommunala  
markanvisningsprocessen



## Sammanfattning

Statskontoret har granskat den kommunala markanvisningsprocessen och undersökt hur markanvisningarna påverkar konkurrensen och utbudet på marknaden för bostadsbyggande. Totalt har sexton kommuner undersökts. En fördjupad granskning har genomförts i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Linköping och Västerås där ärendehantering och dokumentationen kring markanvisningar har granskats närmare. Statskontoret har också intervjuat byggherrar om hur de uppfattar att kommunernas markanvisningar påverkar etableringsmöjligheter och konkurrens.

### Markanvisningsprocessen är oförutsägbart

Markanvisningsprocessen är inte särskilt reglerad i lag. Den varierar mellan kommuner och inom kommuner. Kommunernas målsättningar och ambitioner för bostadsförsörjningen, deras ekonomiska situation och allmänt konjunkturläge ger förutsättningarna vid varje markanvisning. Alla kommuner har inte en fastställd markanvisningspolicy.

Juridiskt bindande avtalsvillkor, dvs. ett köpe- eller överlåtelseavtal som tydliggör rättigheter och skyldigheter för byggherren, fastställs ofta sent i processen. Det är först med detta avtal, när förhandlingarna mellan kommun och byggherre om marken och dess användning är klar, som kostnaderna för projektet är tydliga och byggherren slutligt kan göra sig en uppfattning om projektets lönsamhet och intjäningsförmåga.

Den offentligt tillgängliga informationen om markanvisningsprocessen varierar mellan olika kommuner. I de sexton kommuner vi har studerat närmare har vi funnit att den information som finns ofta är allmänt hållen, inkomplett eller otydlig. Informationen har i en del fall även varit svår att hitta. Den praktiska tillämpningen av förekommande policys överensstämmer heller inte alltid med informationen. I många delar

dokumenteras inte beslut i markanvisningsprocessen och beredningen av ärenden är i hög grad personberoende.

### **Bristande transparens är det största problemet**

Markanvisningsprocessen har utvecklats i en positiv riktning sedan Statskontorets förra rapport år 2006. Vi kan samtidigt konstatera fortsatta brister i transparensen, till exempel när det gäller att redogöra för motiv till val av byggherre. Avsaknad av information om genomförandet av byggprojekt hämmar etableringen och gör det svårt för byggherrar att anpassa sina idéer och projekt efter kommunens efterfrågan. Vissa förfaranden är slutna och beredningen är ofta personberoende. Kommunernas beskrivningar av sina markanvisningsförfaranden är ofta otydliga och ofullständiga. Vidare saknas i flertalet av de kommuner vi undersökt utvecklade system för dokumentation, uppföljning och utvärdering av markanvisningar såväl när det gäller själva processen som genomförandet av byggprojekten. Avsaknad av sådana system förhindrar för kommunen att dra nytta av erfarenheter till gagn för utveckling av process och genomförande.

### **Lika behandling måste garanteras**

Otydliga motiv eller otillräckligt utvecklade riktlinjer för arbetet med markanvisningar skapar en brist på transparens. Det riskerar att hindra företagets etableringsvilja och utgör ett hinder för att marknaden för bostadsbyggande ska utvecklas mot en bättre fungerande konkurrens.

Av rapporten framgår att kommunernas förfarande vid marktilldelningar varierar med politisk inriktning, geografisk och lokal situation, konjunktur och förhållanden i övrigt på marknaden. När det gäller kommunens rutiner och markanvisningsprocessen som sådan är det viktigt att kommunen säkerställer att alla aktörer, oavsett varifrån de kommer, möter samma process och får möjlighet att delta på lika villkor. Valet av byggherre ska vila på objektiv grund.

Vi har funnit att processen inom en och samma kommun kan skilja sig åt, till exempel kan mark anvisas både genom den kommunala förvaltningen och genom ett kommunalt bolag. Om kommunen anvisar mark genom ett kommunalt bolag är det särskilt viktigt att processen styrs mot öppenhet och transparens. Om enbart vissa aktörer får möjlighet att ansöka om mark som ägs av ett kommunalt bolag innebär det att konkurrensen begränsas.

### **Kommunerna kan främja byggherrarnas utvecklingskraft**

För företag på en marknad är förutsägbara villkor och möjlighet till framförhållning avgörande för etableringsviljan och konkurrenskraften. En stabil inriktning i bostadspolitiken och långsiktigt politiskt stöd underlättar marknadens utveckling. En politisk vilja att växa som kommun i kombination med konkreta åtgärder i form av satsningar på infrastruktur och annan nödvändig samhällelig service är en viktig förutsättning för ett ökat byggande.

För att det ska finnas drivkrafter för innovation och utveckling av bostadsbyggandet krävs vidare utrymme för företagen att utveckla egna lösningar. För mycket detaljstyrning eller ryckighet i den politiska styrningen med alltför ofta återkommande kursändringar riskerar att begränsa eller strypa detta utrymme. Konkurrenskraft, innovation och utveckling förutsätter utrymme för egna lösningar vilket riskerar att gå förlorat genom för mycket detaljstyrning.

### **Markanvisningarna påverkar incitamenten att bygga**

Kommunen har genom sin roll som beslutsfattare över planfrågor möjlighet att ställa krav på byggherren. Kraven från kommunen får inte vara mer omfattande än kommunens lagstiftade rätt. Byggherrar åläggs emellertid ofta skyldigheter att bekosta allmänna planläggningar såsom vatten, avlopp, parker, med mera. I vår undersökning förekommer exempel på hur kommunerna tydligt planerar och styr utformning, standard och krav på bostadsbyggandet som begränsar byggprojektens kommersiella lönsamhet.

Den kommersiella lönsamheten förutsätter en balans mellan kommersiell avkastning och samhällets krav. Kommunernas krav på byggandet påverkar både byggviljan och konkurrensen. Allt för långtgående eller särskilda krav på byggandet ökar kostnader och minskar lönsamheten.

Byggherrar är ofta beroende av kommunal mark för att kunna bygga bostäder. De är beredda att lägga stora resurser på marknadsbearbetning, bostadsutveckling och planläggning. För att undvika att höga krav på ersättning från kommunen leder till minskad etableringsvilja behöver kommun och byggherre samverka i planeringen och krav om möjligt anpassas efter vad som är lönsamt i projekten.

### **Förtydliga markinstrumentets betydelse för bostadsförsörjningen**

Vi har inte bedömt det möjligt att föreslå närmare lagreglering av själva processen och dess avtal. Vi konstaterar i denna rapport att det inte rör sig om en enhetlig process, och vi menar att det är viktigt att processen också fortsättningsvis måste kunna variera efter lokala förhållanden och omständigheter i övrigt. I det fortsatta lämnar vi därför istället förslag till åtgärder och ger en rad exempel som kan stärka transparensen och öka förutsägbarheten i markanvisningsförfarandet.

Enligt lag ansvarar kommunerna för bostadsförsörjningen. Mot bakgrund av de bostadspolitiska målen är det vidare 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 ger kommunerna verktyg för att uppfylla mål för bostadsförsörjningen genom att ge förutsättningar för konkurrens och mångfald i byggandet och boendet. Statskontoret föreslår därför att

- **det förtydligas i bostadsförsörjningslagen att det ska finnas en policy för markanvisningar i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen.**

Statskontorets granskning visar att en aktiv markpolitik kan bidra till ett ökat bostadsbyggande i kommunerna och en förbättrad konkurrens. Det finns bland de kommuner som har studerats goda exempel på markpolicys och markanvisningsprocesser, vilka visar på möjligheter att främja och stimulera en sådan utveckling. Kommunerna kan lära av varandra och samtidigt utnyttja de möjligheter som ges utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

En markanvisningspolicy kan klargöra spelreglerna för byggherrarna genom att kommunen uttalar tydliga och förutsägbara utvärderingskriterier som byggherrarna bedöms efter. En markpolicy kan skapa transparens om byggherrarnas möjlighet att få delta i markanvisningar.

Statskontoret ger förslag på åtgärder som kan öka transparensen och förutsägbarheten i markanvisningsprocessen. Bland annat diskuteras följande:

- Eftersträva politisk enighet om markpolicyn i kommunen.
- Ge ramar och översikt för byggprojekt och undvik detaljstyrning.
- Konsekvensanalysera särskilda krav som ställs på bostadsprojekt.
- Tydliggör kommunens markpolitik för marknaden.
- Släpp in byggherren tidigt i processen.
- Inför intressentregister för markanvisningar.
- Dokumentera, följ upp och utvärdera markanvisningar för framtida lärande.
- Förtydliga principer för markprissättning och finansiering av mark.
- Styr kommunala bolag mot öppenhet och transparens.

kurrens på bostadsmarknaden som kan leda till att byggandet bättre överensstämmer med efterfrågan av bostäder på längre sikt. Det finns dessutom många fler avvägningar mellan olika intressen som kommunerna ska göra inom ramen för planmonopolet.

Det kommunala planmonopolet är instiftat för att tillgodose samhälls-  
liga krav och sätter gränser för vad marknaden kan och får göra. Grän-  
sen för var kommunens planeringsansvar slutar och rollen som mark-  
ägare tar vid är dock inte helt tydlig. Det kan finnas en risk för att kom-  
munens planeringsmandat tolkas alltför brett. För att bostadsprojekt  
ska vara kommersiellt lönsamma förutsätts en rimlig balans mellan  
marknadsmässig avkastning och samhälls-  
liga krav. Bostadsprojekten  
måste därmed bygga på en avvägning mellan kommersiella och sam-  
hällsekonomiska krav.

Den bristande transparensen och svårigheten att förutsäga resultatet av  
den kommunala markanvisningsprocessen riskerar att hämma utveck-  
lingen mot en bättre fungerande marknad. Som nämnts är själva mark-  
anvisningsprocessen inte specifikt reglerad och markanvisningsavtalet,  
i den mån det alls förekommer, är inte ett juridiskt bindande dokument.  
Det är dock i beredningen inför beslut om markanvisning och i den  
muntliga förhandling som följer på en markanvisning som förutsätt-  
ningarna läggs för hur konkurrensen kan komma att fungera.

Vi har inte bedömt det möjligt att föreslå närmare lagreglering av själ-  
va processen och de avtal som tillämpas. Som vi redan har konstaterat  
många gånger i denna rapport rör det sig heller inte om en enhetlig  
process, och vi menar att det är viktigt att denna också fortsättningsvis  
måste kunna variera efter lokala förhållanden och omständigheter i  
övrigt. I det fortsatta lämnar vi därför istället förslag till åtgärder och  
ger en rad exempel som kan stärka transparensen och öka förutsägbar-  
heten i markanvisningsförfarandet.

### **7.3 Statskontorets förslag till regeringen**

Enligt lag ansvarar kommunerna för bostadsförsörjningen. Mot bak-  
grund av de bostadspolitiska målen är det vidare 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 ger kommunerna

verktyg för att uppfylla mål för bostadsförsörjningen genom att ge förutsättningar för konkurrens och mångfald i byggandet och boendet. Statskontoret föreslår följande åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för en effektiv konkurrens och en ökad transparens för marknadens aktörer.

- **Ett förtydligande i bostadsförsörjningslagen.** Det ska finnas en policy för markanvisningar i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen.

En markanvisningspolicy kan klargöra spelreglerna för byggherrarna genom att kommunen uttalar tydliga och förutsägbara utvärderingskriterier enligt vilka man avser att bedöma byggherrarna. En markpolicy kan skapa transparens om byggherrarnas möjlighet att få delta i markanvisningar.

Statskontoret vill också uppmärksamma regeringen på att staten också äger mark i områden som kan vara aktuella för bebyggelse. Även om det inte har legat specifikt inom ramen för vårt uppdrag att utreda statens roll och uppgifter som markägare framgår av vår utredning att tillgång till attraktiv mark inom tillväxtområden är en avgörande förutsättning för ett ökat bostadsbyggande. Oberoende av om marken är offentligt eller privat ägd är tillgång på sådan mark en begränsad resurs och det är viktigt att pröva möjligheterna att använda denna. För att närmare undersöka förutsättningarna för detta föreslår Statskontoret att staten i ett första steg gör en inventering av sitt markinnehav.

## **7.4 Statskontorets förslag till kommunerna**

Statskontorets granskning visar att en aktiv markpolitik kan bidra till ett ökat bostadsbyggande i kommunerna och en mer effektiv konkurrens. Det finns bland de kommuner som har studerats goda exempel på markpolicys och markanvisningsprocesser, vilka visar på möjligheter att främja och stimulera en sådan utveckling. Kommunerna kan lära av varandra och samtidigt utnyttja de möjligheter som ges utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Följande förslag riktar sig till kommunerna och är exempel på åtgärder som syftar till att öka transparensen och förutsägbarheten i markanvisningsprocessen.