



Jan Lind
Administrativa avdelningen
Telefon: 08-508 264 71
jan.s.lind@stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden 2012-12-12

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

Förslag till beslut

1. Kommunstyrelsens remiss av Socialdepartementets remiss av Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen samt avsnitt 7.3 i Statskontorets rapport besvaras med exploateringskontorets tjänsteutlåtande.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Krister Schultz

Ann-Charlotte Bergqvist

Sammanfattning

Boverket har gjort en översyn av Bostadsförsörjningslagen och föreslår att den lagen upphävs och ersätts med ett förslag till ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering.

Exploateringskontoret vill klargöra att den tiden då en kommun kraftfullt kunde styra bostadsföretagens bostadsbyggande genom planläggning, förmedling av förmånliga statliga lån och bidrag samt att som markägare och exploatör lämna kommunala bostadssubventioner, sedan länge är förbi. Någon lagstadgad skyldighet för en kommun att själv äga mark för bostäder, bygga bostäder eller äga

-
- Bilaga 1: Sammanfattningen i Boverkets rapport
 - Bilaga 2: Sammanfattningen i Boverkets tillägsrapport
 - Bilaga 3: Sammanfattningen i Statskontorets rapport
 - Bilaga 4: PM om tidigare förslag om bostadsförsörjningslagen



bostadsföretag finns inte. Kommunernas arbete för att som planmyndighet och markägare medverka till att det byggs nya bostäder är numera till mycket stor del beroende av bedömningar hos de byggherrar och bostadsföretag som i realiteten bygger och förvaltar bostäder. Det är, och ska enligt tidigare uttalanden i lagstiftningssammanhang vara, deras bedömningar av efterfrågan m.m. som är avgörande.

Exploateringskontoret bejaktar Stockholms stads mycket höga bostadsbyggnadsambitioner och stadens många, på frivillighetens grund bedrivna, åtgärder för att främja byggherrarnas bostadsbyggande. Kontoret ser dock ingen anledning till och motsätter sig att dessa frivilliga åtgärder förvandlas till kommunala lagreglerade skyldigheter.

Exploateringskontoret tillstyrker 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 bör det först noggrant 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.

Dessutom måste frågan om miljöbedömningsförfarandet enligt miljöbalken utredas innan eventuell ny lagstiftning om boendeprogram.

Exploateringskontoret avstyrker även Statskontorets förslag till lagstiftning om kommunal markanvisning.

Exploateringskontoret betonar avslutningsvis att man måste ta hänsyn till *alla* omständigheter som försvårar ett ökat bostadsbyggande. Ett flertal förslag till åtgärder lämnas för att undanröja olika hinder mot och underlätta bostadsbyggandet.

Kontorets granskning är tämligen omfattande. För att underlätta läsningen av kontorets utlåtande hänvisas till följande innehållsförteckning.

Sammanfattning	1
Bakgrund	3
Regeringens tre bostadsuppdrag	3
Regional bostadsbehovsbedömning	3

Översyn av bostadsförsörjningslagen	4
Utvärdering av markanvisningsprocessen.....	4
Remissbehandlingen	4
Ärendet.....	5
Exploateringskontorets synpunkter.....	5
Tidigare förslag om bostadsförsörjningslagen.....	5
Stockholms bostadsbyggnadsmål och riktlinjer för bostadsförsörjningen.....	6
Exploateringskontorets synpunkter med anledning av Boverkets förslag.....	7
Vilket lagreglerat ansvar för bostadsförsörjningen har egentligen kommunerna?	7
Vad innebär Boverkets förslag beträffande kommunernas ansvar och skyldigheter?	10
Statlig bostadsstyrning i praktiken	13
Behövs en lag om kommunalt ansvar för bostadsförsörjning eller boendeplanering?	14
Boverkets förslag om Boendeprogram med behovs- och marknadsanalys m.m.	15
Boverkets förslag till nytt kommunalt verktyg	18
Boverkets förslag rörande PBL.....	18
Hållbar utveckling.....	19
Exploateringskontorets synpunkter på Statskontorets förslag	20
Behov av andra åtgärder än en ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering	21

Bakgrund

Regeringens tre bostadsuppdrag

Regional bostadsbehovsbedömning

Regeringens uppdrag den 7 juni 2012 till Stockholms läns landsting att göra en regional bedömning av behovet av nya bostäder i länets kommuner. Av beslutet framgår att regeringen ser mycket allvarligt på den nu rådande bostadssituationen i Stockholmsregionen. Regeringen anger att situationen är unik för landet med ett uppdämt behov av bostäder, ett begränsat bostadsbyggande och med en mycket snabb befolkningsökning. Regeringens mål är att uppnå väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Situationen i Stockholmsregionen är dock nu enligt



regeringen sådan att det behövs aktiva åtgärder av alla ansvariga aktörer på kommunal, regional och statlig nivå för att det uppsatta målet ska kunna nås.

Regeringen framhåller att, enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, ska varje kommun planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Enligt lagen ska också kommunfullmäktige anta riktlinjer för bostadsförsörjningen under varje mandatperiod.

Landstingets regionala bostadsbedömning har nyligen remitterats och redovisades för kommunstyrelsen med tjänsteutlåtande den 18 oktober 2012 från stadsledningskontoret, exploateringskontoret, trafikkontoret och stadsbyggnadskontoret. Det gemensamma yttrandet anmäls för exploateringsnämnden den 22 november 2012.

Översyn av bostadsförsörjningslagen

Den 12 april 2012 beslutade regeringen att ge Boverket i uppdrag att göra en översyn av bostadsförsörjningslagen och lämna förslag till lagändringar med syfte att förtydliga det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen och tydliggöra det regionala perspektivet vid planering av bostadsförsörjningen ur ett hållbart perspektiv. Boverket har genomfört den begärda översynen som presenterades i juni 2012 i verkets rapport 2012:12. Ett tillägg till rapporten presenterades i september 2012.

Utvärdering av markanvisningsprocessen

Den 24 november 2011 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att beskriva och utvärdera den kommunala markanvisningsprocessen för bostadsbyggande. Statskontoret har i september 2012 presenterat sin granskning i kontorets rapport 2012:25.

Remissbehandlingen

Socialdepartementet har remitterat Boverkets rapport och avsnitt 7.3 i Statskontorets rapport till 60 instanser däribland Stockholms stad för synpunkter senast den 18 januari 2013.

Inom staden har kommunstyrelsen remitterat rapporterna till exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Stockholm Stadshus AB och stadsledningskontoret för yttrande senast den 7 december 2012. Finansroteln har medgett förlängd remisstid för exploateringsnämnden till den 12 december 2012.

Ärendet

Boverket föreslår i sin rapport 2012:12 att bostadsförsörjningslagen upphävs och ersätts med ett förslag till lag om kommunernas ansvar för boendeplanering.

Målsättningen anges vara att den nya lagen ska klargöra syftet med bestämmelserna, förtydliga det kommunala ansvaret och understryka behovet av ett regionalt perspektiv på boendefrågorna. Det anges principiellt sett inte vara fråga om ett utökat ansvar eller en ändrad ansvarsfördelning.

Verket har även velat tydliggöra länsstyrelsernas roll samt stärka kommunernas verktyg för att leva upp till sitt ansvar enligt denna lag.

I tillägsrapporten anger Boverket att kopplingen mellan kommunens boendeplanering och planläggning av mark och vatten bör stärkas genom dels utformningen av den nya lagen, dels ändringar i PBL.

I Statskontorets rapport 2012:25 föreslås bl.a. att det förtydligas i bostadsförsörjningslagen att det ska finnas en policy för markanvisningar i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen.

De tre rapporternas sammanfattningar bifogas. Rapporterna nås i sin helhet via <http://www.regeringen.se/sb/d/1474/a/26379>

Exploateringskontorets synpunkter

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 debatterats 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 remiss-behandlade 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 nyansera 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 bostadspolitiken. 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 avlogs, 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 reduktion 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 förtydligt 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 nittiotalet 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 förtydligt*, 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 förvaltningars arbete. 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.

Genomförandestrategins 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 planärenden 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 kommunalt 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 allttjämt 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 delpro-

grammen 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 Boende-program 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 genomförandeansvaret.

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 tillämpningsproblem. 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 tilllägg 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 bostadsbehovsbedömning, 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 bostads-



byggandet 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 miljö kvalitetsnormer, regler för buller, partiklar och riskfrågor. Exempelvis skulle en storstadsanpassning av bullernormerna, en översyn av funktionssättet hos miljö kvalitetsnormen 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 detaljplaneläggning.

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 prövningstill-



stånd 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.

Slut