

REGIONAL BEDÖMNING AV BEHOVET AV NYA BOSTÄDER

Remissversion 3/10 – 13/11 2012

Uppdrag om att viss utrednings- och samordningsverksamhet ska avse bostadsbyggandet i Stockholms län (S2012/4203/PBB)

Regeringens uppdrag till Stockholms läns landsting

Med hänsyn till situationen i Stockholms län med ett uppdämt behov av bostäder, ett begränsat bostadsbyggande och en mycket snabb befolkningsökning, har regeringen gett i uppdrag till Stockholms läns landsting, i egenskap av regionplaneorgan, att göra en regional bedömning av behovet av nya bostäder i länets kommuner. Utrednings- och samordningsverksamheten ska vara inriktad på att skaffa fram underlag för kommunernas och de statliga myndigheternas planering inom regionen. Uppdraget ska genomföras i samverkan med Länsstyrelsen i Stockholms län, kommunerna i länet och med Kommunförbundet Stockholms län och rapporteras senast den 30 november 2012 (med anstånd till 14 december 2012).

Regeringen avser att uppdra åt Stockholms läns landsting att vart fjärde år återkomma med en motsvarande redovisning som anges ovan. Regeringen anser vidare att det är angeläget att bostadsbyggandet följs upp med utgångspunkt i den redovisning som Stockholms läns landsting ska lämna. Regeringen avser därför ge Boverket i uppdrag att i samverkan med Länsstyrelsen i Stockholms län att göra en årlig uppföljning av bostadsbyggandet i var och en av länets kommuner. Uppföljningen bör även innehålla en bedömning av utfallets konsekvenser.

Mål för bostadsförsörjningen

Regeringens mål är att uppnå väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.

I den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS 2010, finns följande planeringsmål (det vi ska uppnå till 2030) inom bostadsförsörjningen: är att bostadsbyggandet sker i en takt så att utbudet långsiktigt motsvarar efterfrågan och att bostäderna har hög kvalitet och är väl underhållna. De ska dessutom i huvudsak tillkomma i goda kollektivtrafiklägen och på olika sätt stödja den regionala utvecklingen i stort.

Metod för bedömningen

Bakgrund

I RUFS 2010 redogörs för behovet av bostadstillskott (s.136). Dessa baseras dels på demografiska beräkningar dels på successiva avstämningar med kommunerna. I RUFS-arbetet gjordes vissa uppräkningsarbeten av det statistiska materialet under arbetets gång och det genomfördes en omfattande kommundialog. Justeringar av fördelningar mellan de enskilda kommunerna skedde huvudsakligen efter samrådsperioden och efter utställningen.

När det gäller föreliggande bedömning är den gjord enligt samma metod som i RUFS 2010 med modellberäkningar med reviderade framskrivningar som grund. En viss skillnad finns i

förutsättningarna i och med att situationen i Stockholms län de senaste åren visat på en ännu kraftigare befolkningsökning än tidigare och ett lågt bostadsbyggande. Därför har ett uppdämt behov beaktats i bedömningen. Detta behov yttrar sig dock inte tydligt som en ökad marknadsefterfrågan för nyproducerade bostäder, istället har förmodligen trångboddheten¹ ökat, men det finns för närvarande inte tillräcklig statistik kring detta. När lägenhetsregistret är färdigt ökar möjligheterna för sådana analyser.

Upplägg av arbetet

Samordnande av detta uppdrag inom Stockholms läns landsting är funktionsområdet Tillväxt, miljö och regionplanering, TMR.

I ett första steg har TMR, på samma sätt som vid framtagandet av RUFS 2010, räknat på det demografiska behovet av nya bostäder fram till 2030 baserat på befolkningstillväxt enligt de reviderade framskrivningar som har tagits fram för länets befolkning². I detta arbete har också diskussioner förts om vad som skulle kunna vara ett uppdämt behov av bostäder, baserat på den situation som råder i länet med en mycket snabb befolkningstillväxt och flera år av lågt bostadsbyggande. Detta har resulterat i ett totalt behov av bostäder för hela länet fram till år 2030, i ett spann mellan Låg och Hög, samt en summa för det uppdämda behovet. Dessa beräkningar har diskuterats med forskare och experter inom området, samt med KSL, Stockholms stad och Länsstyrelsen i en särskild arbetsgrupp kopplad till detta uppdrag.

I ett andra steg har samtal förts med samtliga kommuner i länet kring deras behov och planer. Då har beräkningarna presenterats och diskuterats och kommunerna har redovisat och kommenterat hur de ser på det egna behovet. TMR har som utgångspunkt för diskussionerna fördelat länstotalen enligt den fördelning som finns i RUFS 2010. Kommunerna har sedan utifrån sin situation beskrivit om denna siffra ligger inom ramen för respektive kommun ambitioner och möjlighet att ta fram planer. De regionala trafikaktörerna har genom Trafikverket Region Stockholm deltagit i dessa samtal.

I ett tredje steg har sedan kommunernas siffror vägts samman och justerats så att de motsvarar det totala behovet av bostäder i länet. Hänsyn har tagits till centralitet och infrastrukturläge. Kommunernas och expertgruppers synpunkter, kopplat till de planeringsprinciper som är aktuella i RUFS 2010 har också beskrivits för att ställa bostadsbehovssiffrorna i den kontext som de måste förstås i.

Några viktiga iakttagelser

Begrepp

Under arbetet har många andra samband om bostadsmarknadens komplexitet kommit till uttryck. Begreppen "bostadsefterfrågan" och "bostadsbehov" är begrepp med flera och delvis olika innebörder. Bostadsefterfrågan kan dels teoretiskt beräknas utifrån befolkningsutvecklingen, hushållstyper och ekonomi, dels ses ur marknadsperspektivet "vad

¹ I Länsstyrelsen i Stockholms läns rapport "Läget i länet 2012" s.58 framgår att många upplever sig trångbodda.

² Befolkning, sysselsättning och inkomster i Östra Mellansverige, reviderade framskrivningar till år 2050. Rapport 1:2012

som kan säljas". Bostadsbehov har många definitioner och kan ta sitt avstamp i normer om trångboddhet, kommuners bostadsförsörjningsansvar m.m. Vi har ändå valt att använda begreppet "behov" med förtydliganden där det ansetts nödvändigt.

Det handlar inte bara om tillskott av nya bostäder

Idag råder bostadsbrist i Stockholms län. Bristen yttrar sig bland annat i termer av trångboddhet för vissa grupper, unga som inte kan flytta hemifrån, studenter som väljer andra studieorter med hänsyn till bristande bostadstillgång och tillfälliga lösningar för särskilda grupper. För att uppnå en situation på bostadsmarknaden där utbudet svarar mot efterfrågan och takten i bostadsbyggandet är långsiktigt hållbart krävs en ökad takt i bostadsproduktionen jämfört med dagens situation. Det är emellertid viktigt att hålla i minnet att bostäderna ska vara av rätt kvalitet och rätt lokaliserade för att inte andra problem ska skapas, som negativ klimatpåverkan, segregation m.m. Det är också viktigt att poängtera att lösningen för ett ökat byggande inte kan finnas hos en part ensam.

Regeringen har efterfrågat en redovisning av behovet av nya bostäder. Nya bostäder är en komponent för att tillgodose bostadsefterfrågan. Nya bostäder behövs i en växande region och för att flyttkedjor ska kunna ske. Flyttkedjor (rörlighet/omflyttning) är av avgörande betydelse för hur bostadsutbudet matchar efterfrågan. Utöver nybyggda bostäder tillkommer också bostäder genom ombyggnad och permanentning.

Kommunerna har generellt sett höga tillväxtambitioner

Bilden av kommunernas ambitioner vad gäller bostadsbyggande är att dessa generellt sett ligger väl i nivå med det regionala bostadsbehovet. Plan-/planeringsberedskapen och tillväxtambitioner i länets kommuner är över lag höga. Att utfallet i faktiskt byggda bostäder ligger lägre än ambitionerna, kan till stor del förklaras av att marknadsläget för nyproduktion ligger under det behov kommunen ser sig vilja möta med olika åtgärder för att åstadkomma ett tillräckligt bostadsbyggande. De flesta kommuner anger att begränsningen för åstadkomma ett större antal bostäder inte i första hand kan relateras till plan-/planeringsberedskap. Även ett antal andra omständigheter anges, vilket väl speglar det som tas upp i Länsstyrelsens redovisning av kommunernas arbete med bostadsförsörjningen från februari 2012³.

Ökat bostadsbyggande förutsätter satsningar på transportsystemet och i synnerhet på kollektivtrafik

Kommunerna pekar på sambandet mellan ett fungerande transportsystem och möjligt bostadsbyggande. Dagens planering utgår från Stockholmsöverenskommelsen och RUFSS 2010. Att dessa planer genomförs är avgörande för att möjliggöra det bostadsbyggande som anges i denna bedömning.

Tillgången till god kollektivtrafik har fått en allt större betydelse för hur människor väljer att bosätta sig och för hur arbetsplatser lokaliseras. Detta märks bland annat tydligt på vilka

³ Redovisning av kommunernas arbete med bostadsförsörjningen (2012), s.6-7

områden som bedöms marknadsmässigt intressanta att exploatera för ny bostadsbebyggelse. Dessutom strävar flertalet kommuner efter att planera för en mer långsiktigt hållbar transportförsörjning, vilket ökar betydelsen av gång, cykel och kollektivtrafik. Kommunerna är därtill angelägna om att planera för goda livsmiljöer och ser behov av att minska trafikens lokala miljöpåverkan. Miljöåtgärder kan samtidigt frigöra markresurser för ökad exploatering.

För de delar av länet som har ett högt bebyggelsetryck står framförallt frågorna om trängsel och minskad miljöpåverkan i centrum. I övriga delar är fokus i första hand att skapa tillgänglighet som ökar marknadens intresse. I det sammanhanget framhålls inte minst betydelsen av den flerkärniga regionstrukturen, enligt RUFS 2010.

Förslag till regional bedömning av behovet av nya bostäder i Stockholms län

- *En initial regional bedömning av behovet av bostadstillskott är mellan 179 000 och 266 000 bostäder fram till år 2030.*

Bedömningen har gjorts på samma sätt som i RUFS 2010 där motsvarande intervall är mellan 174 000 och 260 000 bostäder fram till 2030. Skillnaden mellan Låg och Hög består i olika alternativ för samhällsutvecklingen⁴. Bedömningen av bostadsbehovet är inte markant högre än tidigare bedömning, vilket har flera förklaringar. De senaste åren överskrider befolkningsökningen nivån för Hög, men bedömningen grundar sig på en utveckling på lång sikt och det troliga är att den kommer att ligga i intervallet mellan Låg och Hög. En viktig komponent i befolkningsökningen är det prognostiserade födelseöverskottet, dessa personer påverkar befolkningsökningen och hushållssammansättningen men inte i lika hög grad den numerära bostadsefterfrågan. Bedömningen är också beroende av storleken på den svårbedömda utrikes omflyttningen, där det idag är hög inflyttning till regionen. Efter perioder av hög utrikes inflyttning följer ofta perioder av hög utrikes utflyttning (återflyttning) varför skillnaden mellan den bedömning som gjordes i RUFS 2010 och denna nya bedömning är relativt liten, sett över en 20-årsperiod.

- *En regional bedömning av det uppdämda behovet av bostäder är mellan 0 och 37 000 bostäder.*

Även här betraktas intervallet som skillnaden mellan Låg och Hög och består i olika alternativ för samhällsutvecklingen. Det finns ingen vedertagen metod för att beräkna ett uppdämt behov. TMR har använt en metod med motsvarande utgångspunkter som tidigare beräkningar. De beräkningarna tar hänsyn till det demografiska bostadsbehovet från år 1991 till år 2010 och visar på ett ungefärligt underskott av 37 000 bostäder. En annan syn på detta är att bostadsmarknaden idag är en fri marknad och att en fri marknad reglerar sig själv. Med detta synsätt skulle det uppdämda behovet vara noll. TMR bedömer att det finns ett uppdämt behov av bostäder som yttrar sig i att vissa befolkningsgrupper har svårt att antingen komma in på bostadsmarknaden eller att få en bostad tillräckligt nära arbetet, eller som är tillräckligt stor. Men det uppdämda bostadsbehovet kan bara tillgodoses om det finns marknadsmässiga

⁴ Grunderna för alternativen Låg respektive Hög förklaras i RUFS 2010, s. 37

förutsättningar för det. Och idag finns inte marknadsförutsättningarna för exempelvis tillräckligt billiga hyresrätter. Därför har TMR räknat på ett uppdämt bostadsbehov om 0 – 37 000 bostäder som läggs till bedömningen av det totala behovet.

- *Den sammanlagda regionala bedömningen av behovet av bostadstillskottet i Stockholms län är mellan 179 000 (Låg) och 303 000 (Hög) bostäder fram till år 2030.*

Fördelningen på kommunerna har skett med hänsyn tagen till kommunernas mål och ambitioner samt principer enligt RUFS 2010. TMR har därefter, med utgångspunkt i kommunernas synpunkter och de beräkningar som gjorts, tagit fram en tabell som har ett intervall mellan Låg och Hög. Det uppdämda behovet har adderats till intervallet.

I de fall justeringar har behövts göras för att det regionala behovet ska tillgodoses har principerna i RUFS varit utgångspunkt. Det är i sammanhanget viktigt att tolka tabellen utifrån sitt syfte, att se till vilket behov av bostäder som befolkningstillväxten medför. Det gäller för kommunerna i sin planeringsverksamhet men även staten och landstinget. Alla måste bidra till att skapa dessa förutsättningar, genom exempelvis infrastrukturutbyggnad, kollektivtrafik, rimliga handläggningstider, användning av regler och normer.

Det sammanlagda behovet har lett fram till en fördelning av det regionala behovet av nya bostäder per kommun som framgår av tabellen på sidan 7.

Förslag till bostadstillskott år 2010-2030

Länet	Totalt tillskott till 2030		Årligt tillskott till 2030	
	Låg	Hög	Låg	Hög
	179 000	303 000	8 950	15 150
Stockholm	58 000	84 000	2 900	4 200
Solna	12 000	16 000	600	800
Sundbyberg	8 000	12 000	400	600
Regioncentrum	78 000	112 000	3 900	5 600
Järfälla	9 000	15 000	450	750
Sollentuna	6 000	10 000	300	500
Täby	7 000	13 000	350	650
Danderyd	1 000	2 000	50	100
Lidingö	3 000	6 000	150	300
Nacka	12 000	17 000	600	850
Tyresö	3 000	6 000	150	300
Huddinge	8 000	14 000	400	700
Kommuner i inre förort	49 000	83 000	2 450	4 150
Ekerö	2 000	4 000	100	200
Upplands-Bro	3 000	6 000	150	300
Sigtuna	5 000	8 000	250	400
Upplands Väsby	4 000	7 000	200	350
Vallentuna	4 000	8 000	200	400
Norrtälje	4 000	10 000	200	500
Österåker	3 000	7 000	150	350
Vaxholm	1 000	2 000	50	100
Värmdö	5 000	11 000	250	550
Haninge	6 000	12 000	300	600
Nynäshamn	2 000	4 000	100	200
Botkyrka	5 000	13 000	250	650
Salem	1 000	2 000	50	100
Södertälje	6 000	12 000	300	600
Nykvarn	1 000	2 000	50	100
Kommuner i yttre förort	52 000	108 000	2 600	5 400

Tabellen visar förslag till bostadstillskott år 2010-2030. Tillskottet innefattar nybyggnation, ombyggnation och permanentning. Kommunernas årliga bostadstillskott är avrundat till närmaste femtiotal. Årligt tillskott är en förenkling och ett genomsnitt för hela perioden.



REGERINGEN

Regeringsbeslut

IV:11

2012-06-07

S2012/4203/PBB (delvis)

Socialdepartementet

Stockholms läns landsting
Box 22550
104 22 Stockholm

Uppdrag om att viss utrednings- och samordningsverksamhet ska avse bostadsbyggandet i Stockholms län

Regeringens beslut

Regeringen ger Stockholms läns landsting i uppdrag att, inom ramen för landstingets regionplanering enligt lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län, göra en regional bedömning av behovet av nya bostäder i länets kommuner.

Uppdraget, som ska utföras i samverkan med Länsstyrelsen i Stockholms län, kommunerna i Stockholms län och med Kommunförbundet Stockholms län, ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 30 november 2012.

Bakgrund

Bostadsbyggandet i Stockholmsregionen ligger sedan flera år på en låg nivå samtidigt som regionens befolkning fortsätter att växa. Under åren 2000 – 2009 har länets befolkning ökat med i storleksordningen en kvarts miljon personer. Under samma period har cirka 80 000 bostäder färdigställts och cirka 20 000 bostäder tillkommit genom ombyggnad. Dagens prognoser anger att folkmängden i Stockholms län fram till 2020 i genomsnitt kommer att öka med cirka 35 000 personer per år. Det är en betydligt högre befolkningstillväxt än vad som anges i den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen (RUFS 2010) och som den nuvarande planeringen av nya bostäder bygger på. Även det senaste årtiondets begränsade bostadsbyggande innebär att det finns ett uppdämt behov av nya bostäder.

Om inte åtgärder vidtas förväntas bostadsbyggandet under de kommande åren ligga långt under de nivåer som efterfrågas. Av den redovisning som Länsstyrelsen i Stockholms län lämnat till regeringen i februari 2012 (Redovisning av kommunernas arbete med bostadsförsörjningen) framgår att tillskottet av bostäder behöver fördubblas i

flera av länets kommuner för att nå upp till de nivåer för bostadsbyggandet som anges i RUFS 2010. Nivåerna för bostadstillskottet enligt RUFS 2010 är dessutom lågt i förhållande till dagens höga befolkningsökning. Länsstyrelsen anger i rapporten att bostadsbyggandet i länet måste fördubblas de kommande åren och att det totala tillskottet bör ligga på cirka 20 000 bostäder per år.

Det är enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) en kommunal angelägenhet att inom varje kommun planlägga användningen av mark och vatten (det kommunala planmonopolet).

Enligt lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län ska Stockholms läns landsting som regionplaneorgan ha hand om sådan utrednings- och samordningsverksamhet beträffande regionala frågor som avses i 7 kap. 1 § plan- och bygglagen. Av nämnda lagrum framgår att regionplaneorganet ska utreda de frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller fler kommuner och behöver utredas gemensamt samt att samordna översiktlig planering för två eller fler kommuner i den mån det behövs. Regionplaneorganet ska enligt lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län bevaka regionala frågor och fortlöpande lämna underlag i sådana frågor för kommunernas och statliga myndigheters planering. Enligt lagen kan regeringen besluta att utrednings- och samordningsverksamheten ska avse vissa angivna frågor.

Lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län hänvisar vidare till 7 kap. 6 § plan- och bygglagen. Där anges att regionplaneorganet får anta en regionplan som ska vara vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser och ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk, om det har betydelse för regionen.

RUFS 2010 är en regionplan enligt plan- och bygglagen. Som sådan vann den laga kraft den 30 augusti 2010. Som planeringsmål inom bostadsförsörjningen anger RUFS 2010 att bostadsbyggandet ska ske i en takt så att utbudet långsiktigt motsvarar efterfrågan. För att nå målet måste, enligt RUFS 2010, byggandet i alla kommuner anpassas till den långsiktiga efterfrågan. I RUFS-en lämnas bl.a. en översiktlig redovisning av befolkning per kommun 2010 och 2030 (låg och hög). På motsvarande sätt redovisas bostadsbeståndet 2010 samt dels det årliga tillskottet bostäder (låg och hög), dels antal bostäder 2030 (låg och hög) per kommun och regiondel.

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 länsstyrelsen lämna kommunerna råd, information och underlag för kommunernas planering av bostadsförsörjningen.

Regeringen beslutade den 12 april 2012 att ge Boverket i uppdrag att göra en översyn av lagen med syfte att förtydliga det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen och tydliggöra det regionala perspektivet vid planering av bostadsförsörjningen ur ett hållbart perspektiv.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen ser mycket allvarligt på den nu rådande bostadssituationen i Stockholmsregionen. Den successivt ökande bristen på bostäder riskerar att leda till en avmattning i regionens ekonomiska tillväxt. Detta är extra allvarligt med tanke på den stora betydelse Stockholmsregionen har för tillväxten i landet som helhet.

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

Det är ett kommunalt ansvar att planlägga användningen av mark i varje kommun. Detta ansvar är grundläggande i plan- och bygglagstiftningen och möjliggör för en anpassning till den lokala bostadssituationen. Det är dock enligt regeringen av stor vikt att kommunerna vid denna planläggning även tar hänsyn till det regionala perspektivet. För att kunna ta sådana regionala hänsyn är det viktigt med kommunal samverkan. Den tidigare nämnda RUFS 2010 är ett exempel på en sådan positiv samverkan kring regionala frågor. Med hänsyn till ovan nämnda förhållanden avseende bostadssituationen i Stockholm finns dock enligt regeringens mening behov av ytterligare sådan samverkan. Regeringen ger därför Stockholms läns landsting, i egenskap av regionplaneorgan enligt lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län, i uppdrag att göra en regional bedömning av behovet av nya bostäder i länets kommuner. Utrednings- och samordningsverksamheten ska inriktas på att skaffa fram underlag för kommunernas och de statliga myndigheternas planering inom regionen. Uppdraget ska genomföras i samverkan med Länsstyrelsen i Stockholms län, kommunerna i länet och med Kommunförbundet Stockholms län.

En regionplan gäller i åtta år. Mot bakgrund av den rådande bostadssituationen i Stockholmsregionen och regionens betydelse för hela landets tillväxt avser regeringen att uppdra åt Stockholms läns landsting att vart fjärde år återkomma med en motsvarande redovisning som anges ovan.

Regeringen anser vidare att det är angeläget att bostadsbyggandet i kommunerna i Stockholms län följs upp med utgångspunkt i den redovisning som Stockholms läns landsting ska lämna. Regeringen avser därför att ge Boverket i uppdrag att i samverkan med Länsstyrelsen i Stockholms län göra en årlig uppföljning av bostadsbyggandet i var och en av länets kommuner. Uppföljningen bör även innehålla en bedömning av utfallets konsekvenser.

På regeringens vägnar

Stefan Attefall

Ivar Frostenson

Kopia till

Statsrådsberedningen
Finansdepartementet
Näringsdepartementet
Boverket
Länsstyrelsen i Stockholms län
Samtliga kommuner i Stockholms län
Kommunförbundet Stockholms län