

Handläggare:  
Susanna Höglund, 08-508 29 758

Till  
Finansroteln

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

Svar på remiss från Finansroteln (Dnr 1454/2012).

### **Sammanfattning**

Boverket har gjort en översyn av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) och presenterat ett förslag till ny lag; Lag om kommunernas ansvar för boendeplanering. Målsättningen är att den nya lagen ska klargöra syftet med bestämmelserna, förtydliga det kommunala ansvaret och understryka behovet av ett regionalt perspektiv på boendefrågorna.

Boverket anser att lagen om kommunernas ansvar för boendeplanering behöver en inledning, på motsvarande sätt som plan- och bygglagen, om lagens syfte och innehåll.

Boverket föreslår att kommunen minst en gång per mandatperiod ska ta fram ett boendeprogram, som föreslås ange mål för bostadsutvecklingen i alla delar av kommunen och planerade insatser för att nå målen.

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

Stockholms stads Översiktplan utgör riktlinjer för bostadsförsörjningen och dessa konkretiseras i mål och uppdrag till berörda nämnder och bolagsstyrelser i den ordinarie budgetprocessen. Det ska i sammanhanget lyftas fram att stadens modell bidrar till en ökad tydlighet i genomförandansvar samtidigt som kopplingen till de övergripande målen är tydliga. Utifrån Länsstyrelsens uppföljning uppnår Stockholms stad såväl kommunala som regionala mål samt har de senaste åren ökat sin andel av det totala bostadsbyggandet i länet.

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

Koncernledningen anser att Boverkets förslag till ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering inte har definierat bostadsförsörjning som allmänt ekonomiskt intresse men att man ändå har definierat ett antal åtgärder som kan anses vara av sådan karaktär. Koncernledningen förordar inte ett system som bidrar till införande av Social Housing. Koncernledningen anser att Boverkets förslag om att ge kommunerna en möjlighet att tilldela kommunala eller privata bostadsföretag att genomföra uppdrag som inte kan genomföras med marknadsmässiga villkor, i dagsläget strider mot gällande lagstiftning för allmännyttiga bostadsaktiebolag. Leder det till ett förtydligande av avvägning mellan allmännyttiga uppdraget och affärsmässiga principer välkomnas detta.

Statskontoret föreslår att bostadsförsörjningslagen kompletteras med ett krav på en policy för markanvisningar i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen. Koncernledningen konstaterar att det inte finns någon lagstadgad skyldighet för kommuner att äga mark för bostäder. Det är därmed ologiskt och fel att lagreglera hanteringen av markanvisningar. Ägande av mark utgör också en del av förvaltningen av stadens gemensamma förmögenhet vilket måste hanteras därefter. Stadens markanvisningar måste därför hanteras utifrån den rådande marknadens förutsättningar och bör därigenom inte regleras i lag.

## Ärendet

Finansroteln har remitterat ”*Remiss av Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen samt avsnitt 7.3 i Statskontorets rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens*” till bland annat Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har i sin tur remitterat vidare till dotterbolagen Micasa, Familjebostäder, Stockholmshem och Svenska Bostäder. Nedan följer en redovisning av bolagens remissvar i huvudsak. Remissvaren i sin helhet återfinns i bilagorna. Micasa har avstått från att svara på denna remiss då Stockholms stad redan har en markanvisningspolicy som antogs 2008 i exploateringsnämnden och bolaget i övrigt inte har något att tillägga.

### *Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen*

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

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

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

Boverket föreslår att kommunen minst en gång per mandatperiod ska ta fram ett boendeprogram, som föreslås ange mål för bostadsutvecklingen i alla delar av kommunen och planerade insatser för att nå målen. Programmet ska baseras på analys av efterfrågan, behov och aktuella marknadsförutsättningar. Boverkets bedömning är att preciseringarna överensstämmer väl med intentionerna i nuvarande lag.

Det regionala perspektivet understryks genom att kommunerna i boendeprogrammet visar på vilket sätt nationella och regionala mål, planer och program har beaktats. Vidare ska kommunen i samband med att boendeprogram upprättas, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen, länsstyrelsen, regionplaneorgan. Kommunala organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering ska ges tillfälle att yttra sig. Därutöver föreslår Boverket att det bör vara möjligt för regeringen att förelägga två eller flera kommuner att ta fram en gemensam strategi för att tillgodose behovet av bostäder i ett regionalt perspektiv.

Boverket har i utrett möjligheterna att förstärka kommunernas verktyg för att styra utvecklingen på bostadsmarknaden eftersom avregleringen av bostadsmarknaden inneburit minskade möjligheter för kommunerna att styra denna. Enligt Boverkets rapport upplever många kommuner en brist på styrmedel för att uppfylla sitt ansvar i boendefrågor. Boverket föreslår därför en ny bestämmelse som ger kommunerna möjlighet att tilldela ett kommunalt eller privat bostadsföretag ett uppdrag att till exempel tillhandahålla hyresbostäder där detta inte kan erbjudas på marknadens villkor. Förslaget tar utgångspunkt i det instrument som erbjuds genom EU:s statsstödsregler för ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”. Avsikten är att skapa en rambestämmelse för att under vissa förutsättningar kunna ge ekonomiskt stöd till åtgärder som krävs för att tillgodose behovet av hyresbostäder och vissa andra bostadsmarknadsåtgärder som har ett starkt allmänintresse. Respektive kommun avgör dock själv om och hur man vill utnyttja denna möjlighet.

#### *Förslag till ändringar i plan- och bygglagen*

Boverkets lagförslag innebär att boendeprogrammet ska utgöra underlag vid planläggning enligt plan- och bygglagen. På motsvarande sätt bör det förtydligas i PBL

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

*Avsnitt 7.3 i Statskontorets rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens*

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

## Underremisser

### ***Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:***

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

Boverkets förslag innefattar en ny bestämmelse som ger kommunerna möjlighet att tilldela ett kommunalt eller privat bostadsföretag ett uppdrag att till exempel tillhandahålla hyresbostäder där detta inte kan erbjudas på marknadens villkor. Förslaget tar utgångspunkt i det instrument som erbjuds genom EU:s statsstödsregler för ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”. Svenska Bostäder är avvisande till Boverkets förslag i denna del. Frågan övervägdes även i samband med översynen av lagregleringen av allmännyttan (Prop. 2009/10:185). Regeringen gjorde därvid ställningstagandet att det inte är en önskvärd utveckling att de kommunala bostadsföretagen reduceras till s.k. social housing-företag. Regeringen gjorde bedömningen att bostadsförsörjningen varken generellt eller i delar bör definieras i lag som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (Prop. 2009/10:185 s. 29). Svenska Bostäder delar den uppfattningen.

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

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

Svenska Bostäder har i övrigt ingen erinran mot förslaget.

### ***Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:***

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

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

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

***Stockholmshems remissvar har i huvudsak följande lydelse:***

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

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

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

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

## Koncernledningens synpunkter

### *Gällande lagstiftning*

Av Regeringsformen framgår att kommunen ska sköta lokala angelägenheter av allmänt intresse såsom att trygga rätten till bostad samt övriga angelägenheter som bestäms i lag. I första kapitlet i Regeringsformen framgår bland annat att ”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.” Vidare framgår av Regeringsformen att kommunen ska sköta lokala angelägenheter av allmänt intresse (14 kap. 2 § RF). Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen regleras rent faktiskt i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, (2000:1383) bostadsförsörjningslagen. I socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade anges vilka personer som kommunen har ett särskilt ansvar för.

### *Stockholms stads riktlinjer och hantering av bostadsförsörjningen*

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

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

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

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

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

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

### *Begreppet Riktlinjer för bostadsförsörjning ändras till boendeprogram*

Koncernledningen har ingen invändning mot en begreppsändring från riktlinje till program. Koncernledningen anser dock att om Boverket menar att ett separat, samlat dokument ska tas fram med benämningen Boendeprogram så avstyrker koncernledningen föreslagen ändring. Ett separat dokument skulle riskera att lyfta bort frågan till ett sidospår i förhållande till ordinarie planeringen och uppföljningen. Utarbetande av ett sådant dokument skulle också ta resurser från ordinarie plan- och bygglovsprocessen samt medgöra ett oönskat delat fokus på bostadsfrågan. Planering för nya bostäder måste ske i sitt sammanhang, d.v.s. tillsammans med planering för därtill behövlig infrastruktur som vägar, kollektivtrafik, arbetsplatser, förskolor och skolor m.m. Koncernledningen anser att det är upp till respektive kommun att bestämma hur ett boendeprogram bör utformas och integreras i den kommunala planeringen. Av Boverkets förslag framgår att det i förslag till ny lag behöver preciseras att programmet ska ange lokala bostadspolitiska mål för utveckling av bostadsbeståndet i *alla delar av kommunen*. Koncernledningen anser att det är fullt rimligt att ställa krav på att ange bostadspolitiska mål, men att det är tillräckligt att det preciseras i lag ”i kommunen”. Sådana krav på mål kan endast avse sådant som kommunerna själva kan påverka samt har ansvar för. Kommunerna är i dagsläget inte skyldiga att vare sig äga mark, bygga bostäder eller äga kommunala bostadsföretag.

### *Krav på samråd och tillfälle att yttra sig*

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

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

### *Boendeprogrammet ska antas av kommunfullmäktige en gång per mandatperiod*

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

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

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

Koncernledningen anser därmed att behovs- och marknadsanalyser görs löpande både på lång och kort sikt samt på mera detaljerad nivå inom respektive verksamhet som underlag för beslut och ställningstaganden inom kommunens ordinarie processer.

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

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

*Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*

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

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

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



ägardirektiv och liknande. Det kan dock ifrågasättas hur ett privat bostadsföretag ska kunna åläggas en sådan skyldighet.

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

Koncernledningen ifrågasätter om Boverkets förslag om tillägg har någon egentlig betydelse. I nuvarande plan- och bygglag anges att planläggning i enlighet med PBL ska, med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden, främja;

1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,
2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,
3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt, och
4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens

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

*5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i kommunen*

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

*Koncernledningens synpunkter på Statskontorets förslag till lagstiftning om kommunal markanvisning*

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

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

#### *Koncernledningens sammanvägda bedömning*

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

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

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

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

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

Irene Svenonius

VD Stockholms Stadshus AB

#### **Bilagor**

1. Remissvar Svenska Bostäder
2. Remissvar Familjebostäder
3. Remissvar Stockholmshem



## **Ang underremiss avseende bl a Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen**

Svenska Bostäder har beretts tillfälle att lämna synpunkter på (i) Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen, Rapport 2012:12, (ii) Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen, tillägsrapport samt (iii) Statskontorets rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens. I anledning härav får jag anföra följande.

### **Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen, rapport 2012:12**

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

Boverkets förslag innefattar en ny bestämmelse som ger kommunerna möjlighet att tilldela ett kommunalt eller privat bostadsföretag ett uppdrag att till exempel tillhandahålla hyresbostäder där detta inte kan erbjudas på marknadens villkor. Förslaget tar utgångspunkt i det instrument som erbjuds genom EU:s statsstödsregler för ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”. Svenska Bostäder är avvisande till Boverkets förslag i denna del. Frågan övervägdes även i samband med översynen av lagregleringen av allmännyttan (Prop. 2009/10:185). Regeringen gjorde därvid ställningstagandet att det inte är en önskvärd utveckling att de kommunala bostadsföretagen reduceras till s.k. social housing-företag. Regeringen gjorde bedömningen att bostadsförsörjningen varken generellt eller i delar bör definieras i lag som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (Prop. 2009/10:185 s. 29). Svenska Bostäder delar den uppfattningen.

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

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

Svenska Bostäder har i övrigt ingen erinran mot förslaget.

### **Tillägg till Boverkets rapport 2012:12**

Boverkets tillägg rapport innefattar förslag till ändringar i PBL. Boverket anser att om det införs en ny boendeplaneringslag finns det också skäl att genom ändringar i PBL tydliggöra och understryka kommunernas ansvar för boendefrågorna.

Svenska Bostäder vill framhålla behovet av att se över möjligheten att överklaga detaljplan och bygglov i syfte att förkorta tiden innan en detaljplan eller bygglov vinner laga kraft. Långa handläggningstider i domstolarna motverkar en effektiv bostadsförsörjning.

Svenska Bostäder har i övrigt ingen erinran mot förslaget.

### **Statskontorets rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens**

Statskontoret har granskat den kommunala markanvisningsprocessen och undersökt hur markinstrumentet tillämpas som bostadspolitiskt verktyg för att främja konkurrens och mångfald på marknaden för bostadsbyggande.

Markanvisningsprocessen kan, enligt Statskontoret, inte beskrivas som en enhetlig process och den varierar mellan kommuner och även inom kommuner, mellan olika projekt. Bristande transparens och förutsägbarhet framstår enligt Statskontoret som det största problemet i markanvisningsprocessen.

Statskontoret lämnar förslag till åtgärder och ger en rad exempel som enligt kontoret kan stärka transparensen och öka förutsägbarheten i markanvisningsförfarandet (avsnitt 7.3 och 7.4 i rapporten). Svenska Bostäder anser att markanvisningsprocessen i Stockholm är väl känd av aktörerna på fastighetsmarknaden. Avtalsinnehållet i markanvisningsavtal och överenskommelse om exploatering är välkänt och från fall till fall i allt väsentligt återkommande och sålunda i hög grad förutsägbart. Svenska Bostäder har emellertid i sak ingen erinran mot Statskontorets förslag till åtgärder.

Svenska Bostäder vill dock särskilt lyfta fram en fråga som Statskontoret behandlar, nämligen problemet med för höga och detaljerade krav i detaljplanearbetet (avsnitt 5.6 i rapporten). Svenska Bostäder har flera aktuella exempel på att staden ställer långtgående krav på utförande i exploateringsavtal samt i detaljplan med gestaltningsprogram. Den typen av omfattande och detaljerade krav blir i hög grad kostnadsdrivande, samtidigt som det finns en allmän strävan efter att bygga kostnadseffektiva bostäder.

Det är enligt Svenska Bostäders uppfattning nödvändigt att motverka alltför långtgående eller särskilda krav på byggandet som ökar kostnaderna för att uppföra bostäder och minskar lönsamheten och möjligheten att genomföra exploateringsprojekt.

Vällingby som ovan

AB Svenska Bostäder

Pelle Björklund  
VD



## Remissvar

DATUM  
2012-11-19

KONTAKTPERSON  
Frank Strand  
Vd-staben  
08-737 20 66

### **Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen**

Familjebostäder har fått Boverkets översyn av Bostadsförsörjningslagen på remiss och kommenterar denna nedan utifrån rubrikerna i Boverkets sammanfattning av rapporten.

#### **Sammanfattning**

Arbetet med att öka nybyggnationstakten och en socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar stadsutveckling har utvecklingspotential. Familjebostäder anser dock att Boverkets förslag till nytt verktyg för kommunerna riskerar att motverka detta och skapa snedvridande effekter och störningar i byggbranschen generellt och marknaden för hyreslägenheter specifikt.

Arbetet med att synliggöra de kostnadsdrivande krav som ställs på byggherren för att ställa dem mot ambitioner att bygga fler billiga lägenheter behöver fortsätta. Vidare anser Familjebostäder att en förenkling och minskade ledtider i planprocessen är en framgångsfaktor för ökad nyproduktion.

#### **Förslag till nytt verktyg för kommunerna**

Familjebostäder ställer sig inte bakom Boverkets förslag om 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.

#### **Förslaget ifrågasätts utifrån att:**

- *det utifrån dagens bruksvärdessystem skulle bygga in snedvridande prejudikat som påverkar hyressättningen på kort och lång sikt*
- *det har en negativ påverkan på förutsättning för kommande nyproduktion av hyresrätter i de avsedda områdena*
- *det minskar transparensen och förståelsen för dagens hyresmarknad och hyressättning*
- *det riskerar att motverka ambitionen om ökad integration och resulterar i att subventionerade bostäder uppfattas liknande "social housing" och i slutändan ökad stigmatisering av de områden förslaget avses försöka lyfta*
- *det historiskt sett visat sig att subventioner inom byggsektorn minskar byggherrarnas kostnadsmedvetenhet*

- *subventioner skapar en osäkerhet på marknaden då subventioner kan förändras eller dras in på kort tid beroende på exempelvis den politiska majoriteten*
- *Familjebostäder är av uppfattningen att det ekonomiska stödet skapar mindre osäkerhet, bättre matchning och mindre marknadsstörande effekter om de läggs hos individen*

Utifrån bruksvärdessystemets konstruktion kommer nyproduktion som inte har en hyra som täcker de reella produktionskostnaderna att skapa prejudikat för bruksvärdesbedömning av liknande bostäder nu och i framtiden. Om det avser ett område med hög attraktivitet där kommunen har en ambition att öka integrationen och den socioekonomiska blandningen kommer det sätta en lägre nivå som blir en del av det utbud som kommande nyproduktion jämförs med i hyresförhandlingar. Om det avser mer utsatta områden kommer denna nyproduktion att fastställa en hyresnivå som kommande nyproduktion i samma område har att förhålla sig till. Om inte hyresnivån täcker de reella produktionskostnaderna kommer det sammantaget leda till systemfel inom bruksvärdessystemet och få konsekvenser för kommande nyproduktion.

I Stockholm har bostadsmarknadens parter under en längre tid varit överrens om att hyresstrukturen i Stockholm inte präglats av konsekvens och att dagens hyror inte svarar mot hyresgästernas värderingar och preferenser. Som svar på det presenterades under våren 2009 Stockholmsmodellen, vilken går ut på att hyressättningen i Stockholm ska utgå från hyresgästernas värderingar och att bruksvärdet för en enskild lägenhet ska bestämmas utifrån lägenhetens storlek, lägenhetens standard, fastighetens standard och bostadsområdets läge. Bostadsmarknadens parter skapade på detta sätt en mer transparent och förstålig hyressättning. I och med Boverkets förslag om att kunna ge ekonomiskt stöd till specifika bostadsprojekt motverkar man dock grunderna i Stockholmsmodellen och i förlängningen också förståelsen för hyressättningen hos bostadsbolagens hyresgäster.

Familjebostäder anser att bostadsbyggande företag alltid ska agera affärsmässigt och att samhället istället ska motverka bristande ekonomiska förutsättningar med ekonomiskt stöd till individen, i det här fallet hyresgästen.

Erfarenhet från länder med sociala bostäder, dvs. bostäder som inte byggs på marknadsmässiga villkor, pekar på att detta inte leder till social utjämning utan snarare att risken för stigmatisering av sådana områden förstärks. Det medför dessutom följdfrågor. Vad händer t.ex. när ekonomiskt utsatta områden blir bättre eller om behovet av en viss form av boende minskar och subventionerade fastigheter (t.ex. studentbostäder) inte längre efterfrågas? För hyresgästen blir det än mer konkret. Om hyresgästen, av olika anledningar, får en bättre ekonomisk standard, tvingas boende då att flytta från ett hus med ekonomiskt stöd? Med dagens system minskar bidragsstödet och boende kan bo kvar. Detta resonemang belyser inte Boverket, utöver att liknande förslag framförts tidigare men tillbakavisats.

Familjebostäder ställer sig tveksam till förslaget att återinföra subventioner i byggsektorn, eftersom sådana historiskt sett minskat byggherrars kostnadsmedvetenhet och därmed medfört ökade byggkostnader. Familjebostäder är av uppfattningen att man bör bygga vidare på nuvarande förutsättningar att bostadsbyggande företag alltid skall agera affärsmässigt och istället motverka bristande ekonomiska förutsättningar med ekonomiskt stöd till hyresgästerna. Vidare så har tidigare subventioner skapat en osäkerhet på marknaden då subventioner kan förändras

eller dras in på kort tid beroende på exempelvis den politiska majoriteten. Byggbranschen behöver stabila spelregler eftersom varje byggprojekt i dess olika skeden varar under ett flertal år och inte sällan över mandatperioder

### **Anknytning till PBL**

Familjebostäder har i andra sammanhang bl a inför senaste revideringen av PBL pekat på behovet av att se över överklagandemöjligheter av detaljplaner och bygglov i syfte att minska ledtider för projekt från idé till ett färdigt hus. Enligt Familjebostäders bedömning kan sådana begränsningar genomföras utan att demokratiska rättigheter äventyras. Familjebostäder är även av uppfattningen att en sådan översyn är nödvändig om man skall nå de mål som eftersträvas med den nya bostadsförsörjningslagen.

### **Förslag om ett boendeprogram**

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

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

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

Stockholm 15 november 2012

Magdalena Bosson  
VD



19 november 2012 2012-1101

## Remiss av Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen

Som svar på rubricerade remiss får Stockholmshem lämna följande svar.

### Remissen

Boverket föreslår i sin rapport 2012:12 att bostadsförsörjningslagen upphävs och ersätts med ett förslag till ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering. Rapporten menar att de föreslagna förändringarna i princip inte ska leda till ett utökat ansvar eller ändrad ansvarsfördelning jämför med idag.

I ett tillägg till denna rapport föreslår Boverket att PBL behöver ändras så att även denna lagstiftning tydliggör och understryker kommunernas ansvar för boendefrågor.

Statskontorets rapport 2012:25 Mark, bostadsbyggande och konkurrens har granskat den kommunala markanvisningsprocessen. Rapportens hävdar bland annat att markanvisningsprocessen i många fall är oförutsägbar, att bristande transparens är det största problemet och att lika behandling måste garanteras. Bostadsförsörjningslagen bör därför förtydligas så att det ska finnas en markanvisningspolicy i kommunerna.

### Stockholmshems synpunkter

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

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

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



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

**Statskontorets rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens.**

I Stockholm finns en markanvisningspolicy som till stora delar fungerar tillfredsställande. Som Statskontoret konstaterar finns dock en del skönhetsfläckar vid marktilldelningen som enligt vår mening även gäller i stadens arbete. Som det nu är i Stockholm kan staden, mot bakgrund av den stora inflyttningen och brist på planlagd mark, ställa mycket stora krav på byggherrarna vid markanvisningar och vid tecknande av exploateringsavtal mm.

Exempel på detta är juridiskt bindande markanvisningsavtal där rättigheter och skyldigheter fastställs alldeles för sent i processen när stora resurser redan lagts ner från byggherrens sida, för mycket detaljstyrning från kommunens sida som leder till ökade byggkostnader, ryckighet i den politiska styrningen m.m. Mot denna bakgrund är det angeläget att marktilldelningsprocessen i kommunerna styrs upp ytterligare genom mer bindande skrivningar.

Med vänlig hälsning

AKTIEBOLAGET STOCKHOLMSHEM

Ingela Lindh