



Kontaktperson
Jan Lind
Staben
Telefon: 08-508 264 71
jan.lind@mk.stockholm.se

Till
Marknämnden 2006-08-31

Departementspromemorian Rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden

Remiss av förslag från en interdepartemental arbetsgrupp (Ds 2006:9)

Förslag till beslut

Marknämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av promemorian Rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden med markkontorets tjänsteutlåtande.

Göran Långsved

Lenhart Gustafsson

Jan Lind

Sammanfattning

Marknämndens remisstid går ut 2006-08-01 och stadens remisstid går ut 2006-08-25. Behandling i marknämnden medges inte förrän 2006-08-31. Markkontoret har därför underhand tillställt stadsledningskontoret detta tjänsteutlåtande att ingå i underlaget till kommunstyrelsens yttrande.

En arbetsgrupp inom miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har sett över bostadsförsörjningslagen. Markkontoret har enbart granskat förslagen som rör kommunernas bostadsplanering och riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Markkontoret bedömer att behovet av en kommunal bostadsförsörjningslag är tämligen begränsat. Inget av de många bostadspolitiska program mm, inkl programmet om 20 000 nya bostäder, som staden beslutat om sedan 2001-

-
- Bilagor: 1. Sammanfattningen i departementspromemorian
2. Boverkets svar 2006-04-25 angående miljöbedömningar

01-01 torde ha kommit till stånd på grund av den nya bostadsförsörjningslagen.

Vi anser att Stockholm redan har en mycket seriös och bred hantering av de bostadspolitiska frågorna även om inte alla delprogram beslutats med den formella förutsättningen att utgöra en del av stadens riktlinjer för bostadsförsörjningen enligt bostadsförsörjningslagen. Stadens samlade bostadspolitiska programkatalog torde till stor del redan uppfylla intentionerna i den föreslagna, skärpta lagstiftningen.

Om kommunfullmäktige däremot, enligt lagförslaget, 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, befäras markkontoret att både programkvaliteten och den politiska fokuseringen reduceras.

Vi anser också att promemorians antydningar om bristfällig måluppfyllelse och uppföljning saknar grund och är felaktiga. Få frågor i Stockholm torde vara föremål för så intensiv uppmärksamhet som bostadsbyggandet och övriga bostadsfrågor.

Vi känner inte heller igen påståendena om dåliga beslutsunderlag. En majoritet av stadens förtroendevalda uppger i en just genomförd undersökning att de är nöjda med beslutsunderlagets kvalitet samtidigt som de ger stadens styrnings- och uppföljningssystem goda omdömen.

Särskilt kritiserar vi förslaget att kommunens arbete med bostadsförsörjningen ska ge förutsättningar för bl a en hållbar samhällsutveckling. Det finns ju redan lagkrav på miljöbedömningar av kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen i syfte att främja en hållbar utveckling.

Markkontoret anser sammanfattningsvis att departementspromemorians förslag om skärpta planeringsregler och riktlinjer inte är sakligt underbyggt och att det dessutom är kontraproduktivt. Kontoret avstyrker därför förslaget.

Remissen

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har remitterat departementspromemorian till 82 instanser, bl a Stockholms stad, för synpunkter senast 2006-08-25. Förslaget kom in till staden 2006-05-10 och 2006-06-09 har integrations- och demokratiroteln remitterat förslaget till stadsbyggnadsnämnden, stadens tre bostadsbolag, Stockholms Stads Bostadsförmedling AB och stadsledningskontoret för yttrande senast 2006-

08-01. Förslaget har 2006-06-14 även remitterats till marknämnden. Markkontorets begäran om förlängd remisstid har inte beviljats.

Behandling i marknämnden medges inte förrän 2006-08-31. Markkontoret har därför underhand tillställt stadsledningskontoret detta tjänsteutlåtande att ingå i underlaget till kommunstyrelsens yttrande.

Departementspromemorian

I maj 2005 fick en arbetsgrupp inom miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet i uppdrag att se över bostadsförsörjningslagen. Arbetsgruppen ska inventera kommunernas behov av verktyg för att stärka möjligheten att utifrån sitt ansvar genomföra nödvändiga åtgärder för en fungerande bostadsförsörjning som ger alla i kommunerna förutsättningar för att leva i goda bostäder. Enligt direktiven ska kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen göras tydlig.

Förslagen från arbetsgruppen presenteras i departementspromemorian Rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden.

De föreslagna förändringarna i lagen (SFS 2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar omfattar följande punkter:

- förtydligande av målet för bostadsförsörjningen,
- behovet av förmedlingsservice för bostadssökande och fastighetsägare,
- behovet av kunskapsunderlag för att ta fram kommunernas riktlinjer,
- samordning av olika planeringsinstrument,
- ökat fokus på ett regionalt perspektiv.

Bostadsförsörjningslagens 1 § inleds för närvarande enligt följande.

Varje kommun skall 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.

Arbetsgruppens föreslagna ändringar av bostadsförsörjningslagen avser bl a att detta inledande stycke kompletteras och skärps enligt följande.

Kommunens arbete med planering, förberedelse och genomförande av åtgärder för bostadsförsörjningen skall ge förutsättningar för stimulerande och trygga boende- och bebyggelsemiljöer samt en hållbar samhällsutveckling. I arbetet skall kommunen

1. aktivt verka för att värdiga och jämlika levnadsförhållanden uppnås, och
2. särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar, motverka diskriminering och hemlöshet samt sörja för äldres behov i samhället.

Vid planeringen av bostadsförsörjningen skall kommunen samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.

Därefter föreslås en ny 2 § enligt följande.

Kommunfullmäktige skall anta riktlinjer för bostadsförsörjningen under varje mandatperiod och därefter lämna in dem till länsstyrelsen.

Riktlinjerna skall innehålla

1. prognoser om utvecklingen på bostadsmarknaden och om de behov som den förväntade utvecklingen medför,
 2. redovisning av dels kommunens förutsättningar i ett regionalt perspektiv, dels behovet av samråd med andra kommuner i planeringen för kommunens bostadsförsörjning,
 3. redovisning av samordningen mellan planeringen för bostadsförsörjningen och övrig planering såsom översiktsplanering i kommunen samt regional utvecklingsplanering, och
 4. uppgifter om hur den kommunala bostadsservicen anordnas.
- Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om verkställigheten av 2 §.

Bland motiven till skärpningsförslagen anges bl a att i januari 2005 hade endast 95 av totalt 290 kommuner riktlinjer för bostadsförsörjningen och av dessa hade endast 63 kommuner antagit riktlinjerna under innevarande mandatperiod.

Promemorians sammanfattning bifogas (bilaga 1). Hela departementspromemorian finns på www.regeringen.se.

Markkontorets synpunkter

Markkontoret har p g a den korta remisstid som marknämnden medgetts valt att enbart granska de förslag som rör kommunernas bostadsplanering och riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Kommunalt ansvar för bostadsförsörjning och bostadsbyggande

Den lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar som trädde i kraft 2001-01-01 innebär inte att en kommun har någon skyldighet att bygga eller äga bostäder. Lagen innehåller endast ett formkrav på upprättande av en av kommunfullmäktige beslutad plan för 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” – men inga krav på kommunalt genomförande. Avsikten med lagen synes mest ha varit att få upp bostadsfrågorna på den kommunalpolitiska agendan.

Markkontoret vill här också erinra om att kommunerna numera inte förmedlar några förmånliga statliga bostadslån. Förr – fram till år 1993 - kunde sådana lån villkoras av att olika kommunala krav uppfylldes av byggherrarna (genom det s k kommunala markvillkoret). För övrigt har subventionsgraden i den statliga bostadsfinansieringen sjunkit sedan början

av 1990-talet och reglerna har förändrats ofta. Det senaste utredningsförslaget om ny statlig bostadsfinansiering (Ds 2005:39) har inte genomförts efter avslutad remissbehandling¹.

Bostadsbyggandet i en kommun är i allt väsentligt beroende av olika bostadsföretags – både privata och kommunala - bedömningar av förutsättningarna i form av bostadsefterfrågan, lönsamhet, stabilitet i spelreglerna på bostadsmarknaden mm.

Nuvarande lagkrav om kommunal bostadsplanering och riktlinjer för bostadsförsörjningen

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”. Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen, om det behövs, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod.

I förarbetena till lagen (prop. 2000/01:26) skrivs att ”utgångspunkten bör vara en lokal bedömning av de långsiktiga behoven. Åtgärderna avser inte endast nyproduktion utan i många kommuner är det i första hand fråga om olika insatser i de befintliga bostadsområdena. I planeringen finns det skäl att särskilt uppmärksamma behovet av bostäder för vissa hushåll, t.ex. äldre, handikappade och ungdomar.”

Stockholms stads insatser för bostadsförsörjning

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. Det finns också en särskilt bildad förvaltningsövergripande projektorganisation för genomförandet. Samtidigt antogs kommunstyrelsens utlåtande 2005:50 som bostadsförsörjningsprogram för mandatperioden 2002 - 2006 enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Vidare fick stadsbyggnadsnämnden och gatu- och fastighetsnämnden i uppdrag att genomföra analyser av bostadsbehovet, behovsinventering samt att utifrån de uppskattade behoven föreslå inriktning för bostadsproduktionen och ta fram ett program för bostadsförsörjning för nästkommande femårsperiod, 2007 - 2011. Arbetet har inletts under ledning av stadsbyggnadskontoret och i samverkan med markkontoret och stadsledningskontoret.

¹ Markkontorets tjut 2005-11-09

Men Stockholm skall även därefter fortsätta att växa. Det står helt klart att ett långsiktigt högt bostadsbyggande är av avgörande betydelse för Stockholmsregionens utveckling. I sammanhanget bör nämnas, att OECD i en rapport från i år (OECD Territorial Reviews Stockholm, Sweden) pekat på att bl a bostadsbristen är en av de frågor som måste lösas om vår region ska lyckas hålla kvar sin nuvarande, framstående position som viktig internationell storstadsregion i den ökande konkurrensen mellan storstadsregionerna om att locka till sig och generera investeringar, arbetstillfällen och kompetens. I rapporten anges bl a, att Sveriges regering har en viktig roll när det gäller att ge både privata aktörer och lokala offentliga instanser starkare incitament för bostadsbyggandet.

Markkontoret kan konstatera, att stadens prognoser visar att Stockholms befolkning kan öka till 945 000 år 2030 - en ökning med 180 000 invånare. För att detta ska bli möjligt krävs bl a att i snitt ca 3 500 lägenheter byggs varje år under hela perioden.

Det ställer bl a stora krav på planering och framförhållning, på ett utvecklat samarbete mellan staden och bostadsföretagen och på ändamålsenliga regelverk.

Vidare skall framhållas, att det i Stockholms stad finns ett stort antal program, planer, mål, budgetdirektiv etc som beslutats på fullmäktige- eller nämndnivå och som rör olika andra delar av staden på både byggandet och boendet. Även för dessa frågor finns genomföranderutiner hos stadens nämnder och bolag. Stadens bostadspolitiska aktörer är - förutom kommunfullmäktige och kommunstyrelsen - stadsledningskontoret, stadsbyggnadsnämnden, marknämnden, socialtjänstnämnden, de 18 stadsdelsnämnderna, Stockholms Stadshus AB, AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder, AB Stockholms hem, Micasa Fastigheter i Stockholm AB och Stockholms Stads Bostadsförmedling AB. Dessutom har den av staden grundade Stiftelsen Hotellhem i Stockholm en viktig roll i stadens bostadsförsörjning.

Staden har ett flertal delprogram som rör bostadsfrågor, bl a översiktsplanen, framtidsutredningen, markanvisningspolicyn, försäljningspolicyn, äldreomsorgsplanen, äldreboendepolanerna, riktlinjerna för tillgänglighet, insatserna för psykiskt funktionshindrade, programmet för miljöanpassat byggande, tomträttsavgifter för flerbostadshus samt tomträttsavgifter och friköpspriser för småhus. Bland de många bostadsinriktade direktiven i årets budget kan nämnas att berörda nämnder och bolag ska fortsätta arbetet med att minska produktions- och boendekostnaderna. Bostadsförmedlingen ska öka antalet förmedlade lägenheter genom fortsatta riktade insatser mot fastighetsägare och sträva efter en regionalisering av verksamheten. I budgeten anges också att en omstrukturering utreds av stadens bostadsbolag

till kooperativ hyresrätt för att säkerställa hyresrättens långsiktiga
fortlevnad.

Flera av programmen finns listade som kommunövergripande styrdokument
i stadens budget. De har tagits fram på stadens eget initiativ och grundas bl a
på annan redan gällande lagstiftning såsom socialtjänstlagen och lagen om
stöd och service till vissa funktionshindrade.

Staden har således en mycket seriös och bred hantering av de
bostadspolitiska frågorna och vi anser att behovet av en ny kommunal
bostadsförsörjningslag är tämligen begränsat.

Blir det bättre med skärpta krav på kommunernas bostadsplanering och riktlinjer för bostadsförsörjning?

Bostadsförsörjningslagen ger, som framgått, i sin nuvarande utformning
kommunen stor frihet att själv avgöra hur man vill lösa sina bostadsfrågor.
De nu föreslagna skärpningarna av lagen innefattar bl a en utökad statlig
detaljstyrning, krav på omfattande kommunal planeringsadministration och
skärpt statlig tillsyn.

Bland motiven till skärpningsförslagen anges bl a att i januari 2005 hade
endast 95 av totalt 290 kommuner riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Stockholms stads samlade bostadspolitiska programkatalog torde, enligt
markkontorets bedömning, till stor del redan uppfylla intentionerna i den
föreslagna skärpta lagstiftningen.

Om kommunfullmäktige däremot, enligt lagförslaget, 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, befarar markkontoret att både programkvaliteten och
den politiska fokuseringen skulle reduceras. Man frågar sig också hur arbetet
att utarbeta sådana totalriktlinjer för bostadsförsörjningen skulle organiseras
i staden med alla olika delansvariga politiska organ.

Som bakgrund till de föreslagna skärpningarna anges i promemorian även
följande.

Det finns indikationer på att det brister i dokumentationen om hur
markanvisningar går till. Detta ger kommunpolitikerna dåligt
beslutsunderlag. Det kan innebära att politikerna inte kan garantera att
kommunens intentioner i markanvisningspolicyn och riktlinjer för
bostadsförsörjningen uppfylls. Dåligt utformad statlig tillsyn och dåligt
 fungerande handläggning inom kommunen omöjliggör en värdering av
politikens måloppfyllelse och att byggherrar behandlas på ett
konkurrensneutralt sätt.

Markkontoret anser att promemorians antydningar om bristfällig måluppfyllelse och uppföljning av kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen saknar grund och är felaktiga i vart fall när det gäller Stockholm. Få frågor torde här vara föremål för så intensiv uppmärksamhet som bostadsbyggandet och övriga bostadsfrågor. Exempelvis har stadens revisionskontor i hittills tre etapper granskat stadens arbete med att uppnå målet att 20 000 nya bostäder ska byggas under 2003-2006. Revisionskontoret pekar i sin granskning bl a på att staden i viss utsträckning har prioriterat markanvisningar till byggherrar som har profilerat sig som "lågprisbyggare" – en av ambitionerna i stadens markanvisningspolicy.

Markkontoret känner inte heller igen påståendena om dåliga beslutsunderlag. Stadsledningskontoret har nyligen genomfört en undersökning av hur stadens förtroendevalda ser på stadens styrsystem och beslutsunderlagen. Undersökningen har genomförts med hjälp av enkäter och kompletterande intervjuer och de resultat som redovisas avser staden som helhet. Totalt 225 av 331 tillfrågade ordinarie ledamöter i stadsdels- och facknämnder har besvarat enkäten. En majoritet uppger att de är nöjda med beslutsunderlagens kvalitet samtidigt som de ger stadens styrnings- och uppföljningssystem goda omdömen. Nära en tredjedel av ledamöterna anser dock, att de upplever språkliga hinder i sitt politiska arbete till följd av att beslutsunderlagen innehåller krångliga facktermer.

Markkontoret anser sammanfattningsvis att departementspromemorians förslag om skärpta planeringsregler och riktlinjer, vilket givetvis har ett vällovligt syfte, inte är sakligt underbyggt och dessutom kontraproduktivt. Kontoret avstyrker därför förslaget.

Vi vill därutöver särskilt kommentera ett av skärpningsförslagen.

Hållbar utveckling

Ett av förslagen i departementspromemorian innebär som nämnts att kommunens arbete med bostadsförsörjningen ska ge förutsättningar för bl a en hållbar samhällsutveckling.

Markkontoret har i anslutning till arbetet med att utarbeta nya riktlinjer för stadens bostadsförsörjning för nästa mandatperiod uppmärksammat att det 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."

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

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. Vad gäller miljöbedömningar för planer enligt PBL har Boverket nyligen presenterat en vägledning.

Hur de likaså lagreglerade kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjningen ska miljöbedömas synes däremot hittills inte ha uppmärksammats av någon statlig myndighet. Oklarheten tas inte heller upp i direktiven till miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets arbetsgrupp eller i den nu utremitterade departementspromemorian.

Markkontoret har under våren i år tillfrågat Boverket om en miljöbedömning måste göras av kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen. Enligt Boverkets svar 2006-04-25 (bilaga 2) måste kommunen själv avgöra detta och bör 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 är, enligt markkontorets bedömning, något svårtolkat. Det återstår dessutom att analysera hur miljöbedömningsförfarandet påverkas om de nu föreslagna skärpningarna av bostadsförsörjningslagen genomförs. Dessa frågor bör klaras ut innan de nu aktualiserade lagändringarna eventuellt fastställs.

Markkontoret vill avslutningsvis upprepa vad kontoret nyligen framhöll i sitt yttrande² över Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer (SOU 2005:113), nämligen att det byggande som sker för närvarande - enligt vår uppfattning - är i överensstämmelse med den övergripande ambitionen att uppnå ett långsiktigt hållbart samhälle.

SLUT

² Mk tjut 2006-04-10