

En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet

*Delbetänkande av Utredningen om
kommunal planering för bostäder*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:73

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24674-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Eriksson

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 att bemyndiga statsrådet Peter Eriksson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda hur statliga bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska påverka kommunal planering. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2017:12).

Till särskild utredare förordnades från och med den 9 februari 2017 förvaltningschefen Hanna Wiik.

Till sakkunnig att biträda utredningen förordnades från och med den 23 mars 2017 departementssekreteraren Helen Ekstam. Samma dag förordnades bostadspolitiska experten Jan-Ove Östbrink att biträda utredningen som expert.

Den 20 februari 2017 anställdes kanslirådet Lars Arell som huvudsekreterare och hovrättsassessorn, numera rådmannen, Lisa Leverström som sekreterare i utredningen.

Den 20 juli 2017 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2017:85).

Härmed överlämnas delbetänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, SOU 2017:73, där samtliga frågeställningar i de ursprungliga direktiven behandlas. Arbetet fortsätter med de uppgifter som följer av tilläggsdirektiven.

Stockholm i september 2017

Hanna Wiik

/Lars Arell
Lisa Leverström

Innehåll

Förkortningar och begrepp	9
Sammanfattning	13
1 Författningsförslag.....	17
1.1 Förslag till lag om ändring i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.....	17
1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglag (2010:900)	20
2 Gällande rätt.....	23
2.1 Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	23
2.2 Förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar	24
2.3 Plan- och bygglag (2010:900).....	24
2.4 Lag (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län	26
2.5 Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.....	26
2.6 Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen	27
2.7 Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.....	28

3	Utgångspunkter	31
3.1	Läget i landet.....	31
3.2	Boverkets bedömning av bostadsbyggnadsbehovet	36
3.2.1	Boverkets uppdrag från regeringen.....	36
3.2.2	Boverkets förslag till metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet	37
3.3	En utredning i dialog.....	44
3.3.1	Genomförande	44
3.3.2	Resultat	46
3.3.3	Slutsatser.....	53
3.4	Bostadsfrågor på regional nivå.....	54
3.4.1	Bostadsförsörjning på regional nivå i dag.....	55
3.4.2	En möjlig lösning – Bostadsplaneringskommitténs förslag.....	62
3.5	Sammanfattande slutsatser.....	65
4	Överväganden och förslag	67
4.1	Att etablera en gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet.....	67
4.1.1	Inledande överväganden	68
4.1.2	Boverket beräknar behovet av tillskott av bostäder.....	71
4.1.3	Regionerna får ansvaret för att sammanföra nationella beräkningar med kommunala bedömningar.....	75
4.1.4	Kravet på kommunerna att dokumentera behovet av tillskott av bostäder skärps	82
4.1.5	Behovet av tillskott av bostäder ska komma till uttryck i översiktsplanen.....	84
4.1.6	Länsstyrelsernas roll renodlas	86
4.2	Övriga överväganden och förslag	87
4.2.1	En gemensam bild av behovet av tillskott av bostäder inom staten	87
4.2.2	En tydligare lagstiftning	90
4.3	Avslutande kommentarer.....	91

5	Konsekvenser	93
5.1	Inledning	93
5.2	Problembild och utredningens förslag	93
5.3	Förslagets övergripande effekter.....	94
5.4	Vad händer om någon reglering inte kommer till stånd?	97
5.5	Framtida utvecklingsmöjligheter	98
5.6	Ekonomiska konsekvenser	99
5.6.1	Statliga aktörer.....	99
5.6.2	Regionerna	101
5.6.3	Kommunerna	102
5.7	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	102
5.7.1	Vad innebär kommunal självstyrelse?	103
5.7.2	Påverkan på den kommunala självstyrelsen är marginell och proportionell.....	104
5.8	Övriga konsekvenser	106
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	109
7	Författningskommentar	111
7.1	Förslaget till lag om ändring i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.....	111
7.2	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglag (2010:600)	116
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:12	119
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:85	127
Bilaga 3	Utkast till regeringsuppdrag	133

Förkortningar och begrepp

Förkortningar

BFL	Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
FA-region	Funktionell analysregion
GR	Göteborgsregionens kommunalförbund
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
Raps	Regionalt analys- och prognosystem
RF	Regeringsformen
RUFS	Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen
SCB	Statistiska centralbyrån
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting

Begrepp

Regioner

I betänkandet används begreppet regioner både som beteckning på länsvisa organisationer med direktvalt politiskt styre i allmänhet och som en förkortning för det längre uttrycket ”den som har ansvar för regionalt tillväxtarbete”. Från den 1 januari 2019 förväntas skillnaden mellan dessa betydelser ha upphört.

Regioner är i detta betänkande alltid aktörer. För geografiska indelningar av landet används den aktuella beteckningen, t.ex. län eller FA-region.

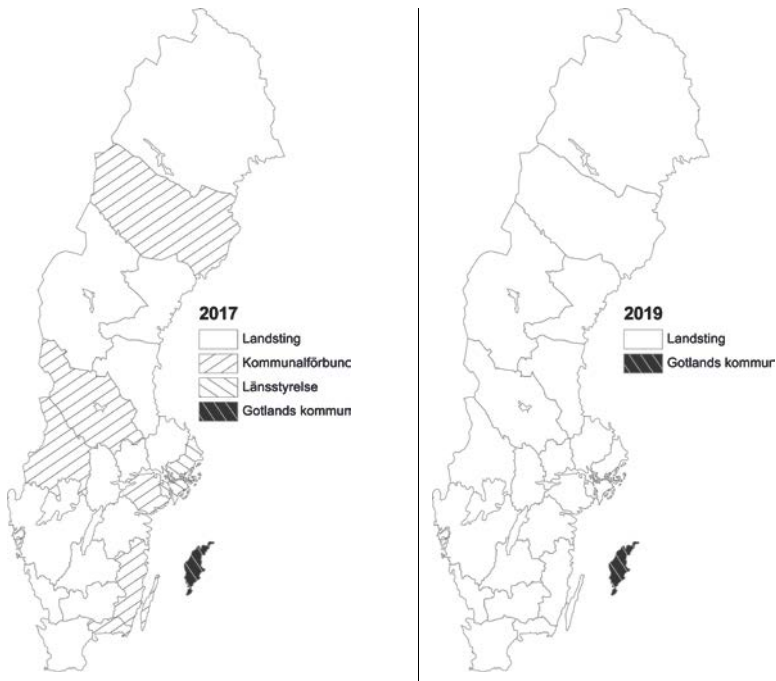
När betänkandet skrivs är ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i landet fördelat på tretton landsting, en kommun (Gotland), sex kommunalförbund och en länsstyrelse. De sju landsting som inte har ansvaret har ansökt hos regeringen om att få överta det, eller bereder en sådan ansökan. När utredningens förslag föreslås träda i kraft för-

väntas ansvarsövergången vara klar, och tjugo landsting och en kommun vara ansvariga för det regionala tillväxtarbetet. Frågan om hur landstingen då ska benämnas behandlas för närvarande av Indelningskommittén, Fi 2015:09, som kommer att lämna sitt förslag i början av 2018.

Utredningen lämnar förslag som tilldelar länsvisa organ med direktvalt politiskt styre nya uppgifter. För att inte återkommande behöva relatera till regeringens behandling av landstingens ansökningar och Indelningskommitténs kommande namnförslag, har utredningen valt att i löpande text använda begreppet regioner både vid beskrivningar av befintliga och framtida förhållanden.

I författningstext och författningskommentarer används de begrepp som i dag används i författning.

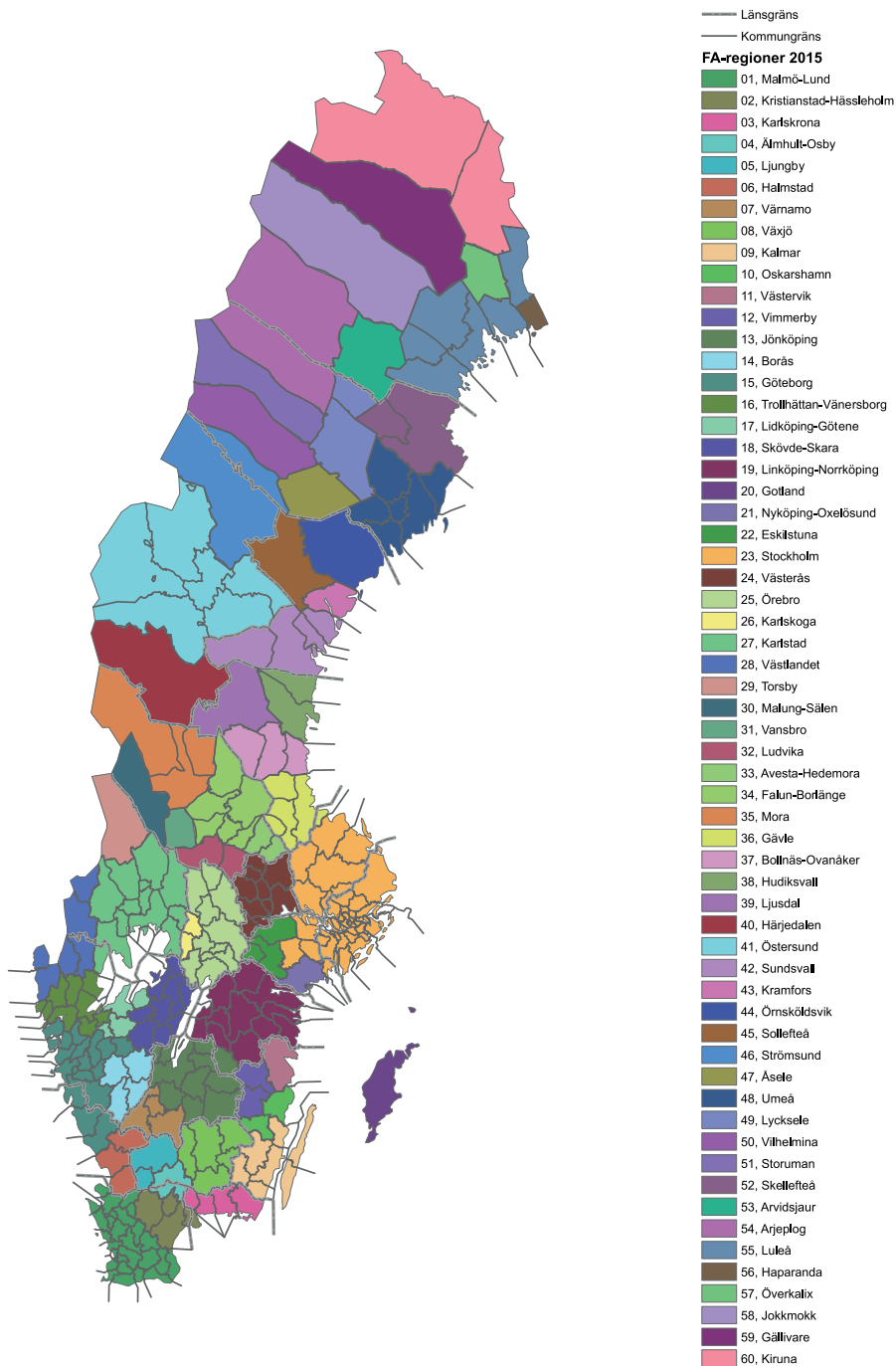
Figur 1 Ansvariga för regionalt tillväxtarbete, år 2017 respektive 2019



FA-region

Sverige är sedan 2015 indelat i 60 funktionella analysregioner (FA-regioner). En ny indelning av landet i FA-regioner görs vart tionde år, och avser att ge en bild av de svenska arbetsmarknadernas geografiska utsträckning under det kommande decenniet. Indelningen är därmed framåtblickande. Tillväxtverket ansvarar för FA-regionindelningen, som används vid analyser av regional tillväxt och utveckling på både nationell och regional nivå. Den senaste indelningen, FA15, baseras på en framskrivning av SCB:s lokala arbetsmarknadsindelning fram till 2025 samt av analyser och studier av gränsöverskridande arbetspendling, samverkande pendlingsströmmar och diskussioner med regionala företrädare.

Figur 2 Indelning i funktionella analysregioner, FA 15



Sammanfattning

Förslag i dialog

Direktiven ger klara besked om att utredningen ska lämna förslag på hur nationella bedömningar av behovet av tillskott av bostäder ska fördelas på kommunerna. Förslagen ska tas fram i dialog med kommuner och regionala företrädare.

Utredningen har efter flera månader av dialog fått bekräftat vad som redan från början var utredningens hypotes; en ordning där nationella bedömningar fördelas på kommuner är inte ändamålsenlig. Kommunala politiker har huvudansvaret för bostadsförsörjningen och de måste därför själva få ta ansvar för att bedöma behovet av nya bostäder i den egna kommunen.

För att kunna lämna förslag som respekterar den rådande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och samtidigt stödjer regeringens syfte att se till att alla kommuner planerar för ett bostadsbyggande som möter befolkningsförändringar, har utredningen strävat mot målbilden att det offentliga Sverige på alla nivåer ska ha en gemensam och uppdaterad bild av bostadsbyggnadsbehovet i alla delar av landet.

Begreppet regioner

I betänkandet används begreppet regioner både som beteckning på länsvisa organisationer med direktvalt politiskt styre i allmänhet och som en förkortning för det längre uttrycket ”den som har ansvar för regionalt tillväxtarbete”. Från den 1 januari 2019 förväntas skillnaden mellan dessa betydelser ha upphört.

Förslagen

I betänkandet lämnas förslag som etablerar följande ordning:

- Boverket beräknar behovet av tillskott av bostäder i hela landet och presenterar resultaten på länsnivå.
- Regionerna genomför dialoger med kommunerna grundade på Boverkets beräkningar i syfte att nå en samsyn om behovet av tillskott av bostäder i länets kommuner.
- Kommunerna gör en bedömning av behovet av tillskott av bostäder i den egna kommunen och dokumenterar detta i sina riktlinjer för bostadsförsörjningen. Bedömningen i riktlinjerna ska komma till uttryck i kommunens översiktsplan.
- Regionerna uppmärksammar kommunerna på behovet av samordning av bedömningarna och verkar för att samordning kommer till stånd.
- Länsstyrelsen följer upp och analyserar hur kommunernas bedömningar förhåller sig till Boverkets beräkningar.

Bostadsplaneringskommittén lämnade i sitt betänkande En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, SOU 2015:59, förslag som enligt utredningen skulle leda till att en gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet etableras. Det gäller såväl förslaget om regional fysisk planering i regionernas regi som förslagen om en nationell strategi och ett forum för fysisk planering och bostadsförsörjning. Med hänsyn till att Bostadsplaneringskommitténs förslag fortfarande bereds i Regeringskansliet har utredningen valt att utforma förslag som inte förhindrar att kommitténs förslag genomförs.

Förslagen i detalj

Boverkets uppdrag

Regeringen har redan i utredningens direktiv tagit ställning för att Boverket ska få ett uppdrag att bedöma bostadsbyggnadsbehovet i hela landet. Utredningen föreslår att Boverkets uppdrag avgränsas till att utföra beräkningar med stöd av den modell som Boverket

själv föreslagit och att resultaten av beräkningarna ska presenteras på nationell nivå och på länsnivå. Uppdraget förslås vara tidsbegränsat under fem år.

Regionernas roll och uppdrag

Regionerna övertar från länsstyrelserna den lagstadgade uppgiften att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning och att verka för att sådan samordning kommer till stånd. Regeringen ges möjlighet att inrikta samordningen mot vissa särskilt angivna frågor. Genom ett sådant inriktningsbeslut ges regionerna i uppdrag att under fem år genomföra dialoger med kommunerna grundade på Boverkets beräkningar i syfte att nå en samsyn om behovet av tillskott av bostäder i länets kommuner. Om kommunernas bedömningar divergerar från de nationella beräkningarna motiverar det en fördjupad dialog med stöd av samordningsuppgiften.

Kommunerna ska dokumentera behovet av tillskott av bostäder

Genom en ändring i BFL blir kommunerna skyldiga att i riktlinjerna för bostadsförsörjning redovisa sin bedömning av behovet av tillskott av bostäder i kommunen. En uttrycklig koppling skapas mellan bedömningen i BFL och kravet i PBL på att det av översiktsplanen ska framgå hur det långsiktiga behovet av bostäder ska tillgodoses.

Länsstyrelsen följer upp och rapporterar

Länsstyrelsen ska följa upp reformen och dra slutsatser om kommunernas bedömningar av behovet av tillskott av bostäder påverkas av dialogen i regional regi och indirekt av Boverkets beräkningar. Detta ingår redan i länsstyrelsens uppgifter och föranleder inga förslag till författningsförändringar. På detta sätt renodlas ansvarsfördelningen mellan regionerna och länsstyrelsen avseende bostadsförsörjningen.

Den statliga samordningen stärks

För att öka medvetenheten om behovet av bostäder och samsynen inom staten ska ett stort antal myndigheter svara på hur de kan använda sig av Boverkets beräkningar och bidra till att förbättra underlaget för sådana nationella beräkningar. Bostadsplaneringskommitténs förslag om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning bör genomföras. Inom ramen för den nationella strategin kan en samlad statlig syn på behovet av bostäder komma till uttryck.

Förslagets konsekvenser

Förslagen förutsätts inte ha någon påverkan på bostadsbyggandet på kort sikt med hänsyn till att byggandet i dag i första hand begränsas av annat än kommunernas planberedskap.

På längre sikt kommer kommunernas mera välgrundade och till omgivningen mera anpassade bedömningar av behovet av tillskott av bostäder leda till att bostadsbyggande företag möter kommuner med rätt förväntan och planberedskap.

De ekonomiska konsekvenserna begränsas till en överföring från länsstyrelser till regioner på en miljon kronor per år under fem år.

Det kommunala självstyret inskränks marginellt i och med kravet på kommunerna att dokumentera den egna bedömningen av behovet av tillskott av bostäder. Inskränkningen bedöms vara motiverad och utformad så att den kan accepteras.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar att 1, 2, 3, 4 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Varje kommun ska *med riktlinjer* planera för bostadsförsörjningen i kommunen. *Syftet med planeringen ska vara* att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Varje kommun ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen. *Planeringen ska syfta till* att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Planeringen ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar.

¹ Senaste lydelse 2013:866.

Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, *aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete* i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.

Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, *den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet* i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig.

2 §²

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska minst innehålla följande uppgifter:

1. *kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,*

2. *kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål, och*

3. *hur kommunen tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.*

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknads-

Kommunens planering för bostadsförsörjningen ska dokumenteras i riktlinjer. Riktlinjerna ska minst innehålla uppgift om:

1. *behovet av tillskott av bostäder i kommunen,*

2. *kommunens mål och planerade insatser för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet och*

3. *hur kommunen tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.*

Riktlinjerna för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya rikt-

² Senaste lydelse 2013:866

förutsättningar.

linjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.

3 §³

Länsstyrelsen ska lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.

Länsstyrelsen ska uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

4 §⁴

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § 5 plan- och bygglagen (2010:900).

Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i länet ska uppmärksamma kommunerna i länet på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

Regeringen kan besluta att vissa särskilt angivna frågor ska behandlas i samordningsverksamheten.

5 §⁵

En kommun ska lämna regeringen de uppgifter om *kommunens bostadsförsörjningsplanering* som regeringen begär.

En kommun ska lämna regeringen de uppgifter om *planeringen för bostadsförsörjningen* som regeringen begär.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för riktlinjer för bostadsförsörjningen som antagits senast den 31 december 2018.

³ Senaste lydelse 2013:866.

⁴ Senaste lydelse 2013:866.

⁵ Senaste lydelse 2013:866.

1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 2 kap. 3 § och 3 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §⁶

Planläggning enligt denna lag 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,
4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och
5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Även i andra ärenden enligt denna lag ska hänsyn tas till de intressen som anges i första stycket 1–5.

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen enligt 2 § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska vara vägledande vid tillämpningen av första stycket 5.

⁶ Senaste lydelse (2014:224).

3 kap.**5 §⁷**

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer,
4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, och
6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

Vid redovisningen av första stycket 5 ska det behov av tillskott av bostäder som framgår av kommunens riktlinjer enligt 2 § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar komma till uttryck.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

⁷ Senaste lydelse (2013:867).

2 Gällande rätt

2.1 Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

I lagen anges att varje kommun med riktlinjer ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara 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 samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige (1 §).

Vidare framgår att kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen minst ska innehålla uppgifter om kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål, och hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar (2 §). Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § 5 p. PBL (4 §).

I lagen finns också regler om länsstyrelsens roll när det gäller kommunens planering av bostadsförsörjningen. Länsstyrelsen ska lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Länsstyrelsen ska också uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning

kommer till stånd (3 §). Vidare finns regler om kommunens uppgiftsskyldighet till regeringen när det gäller bostadsförsörjningsplaneringen (5 §) och om regeringens möjlighet att förelägga kommunen att anta nya riktlinjer för det fall någon uppgift som avses i 2 § första stycket 3 saknas (6 §).

Slutligen finns även regler om kommunens skyldighet att i vissa fall anordna bostadsförmedling (7 §) och om rätten för en kommun som anordnar bostadsförmedling att ta ut avgift av den hyressökande för rätten att stå i kö (8 §).

2.2 Förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar

I förordningen finns bestämmelser om regionala bostadsmarknadsanalyser och bestämmelser som kompletterar BFL (1 §). I förordningen anges att länsstyrelsen i en skriftlig rapport, som ska lämnas till Boverket, varje år ska analysera bostadsmarknaden i länet. Rapporten ska också innehålla en redovisning av hur kommunerna lever upp till kraven enligt BFL, hur länsstyrelsen lever upp till kraven i 3 § BFL, och hur planeringen av bostadsförsörjningen samordnas inom kommunen, med andra kommuner och regionalt (2 §). Det stadgas också att Boverket ska stödja länsstyrelserna i deras arbete med att analysera bostadsmarknaderna, och att verket ska lämna råd, information och underlag till kommunerna för deras planering av bostadsförsörjningen. Boverket ska årligen i en skriftlig rapport, som ska lämnas till regeringen, redovisa sin verksamhet, samt även sammanfatta och analysera länsstyrelsernas rapporter (3 §).

2.3 Plan- och bygglag (2010:900)

I lagen finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer (1 kap. 1 §). Det stadgas vidare att det är en kom-

munal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt lagen (1 kap. 2 §).

I lagens andra kapitel, som handlar om allmänna och enskilda intressen, anges att planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt lagen ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov (2 kap. 2 §). I den bestämmelse som det hänvisas till i BFL anges att planläggning enligt lagen ska, med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden, främja ett antal syften som anges i fem punkter. I den sista punkten anges att planläggningen ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet (2 kap. 3 §).

I lagens tredje kapitel finns regler om översiktsplaneringen. Det framgår att varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen (3 kap. 1 §). Översiktsplanen är inte bindande (3 kap. 3 §). Av översiktsplanen ska bl.a. framgå grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden, kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras, hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen och hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder (3 kap. 5 §).

I lagens sjunde kapitel finns regler om regionplanering. Där framgår att regeringen får besluta att det under en viss tid eller tills vidare ska finnas ett regionplaneorgan med uppgift att utreda sådana frågor om användningen av mark- eller vattenområden som angår två eller fler kommuner och behöver utredas gemensamt, och samordna översiktlig planering för två eller fler kommuner i den mån det behövs. Regeringen får bestämma att ett kommunalförbund ska vara regionplaneorgan, eller att de berörda kommunerna ska bilda ett särskilt regionplaneförbund som ska vara regionplaneorgan (7 kap. 1 och 2 §§). Regionplaneorganet ska inom sin region bevaka regionala frågor och i sådana frågor fortlöpande lämna underlag till kommunerna och de statliga myndigheterna för deras planering (7 kap. 5 §). Ett regionplaneorgan får, för regionen eller en del av den, anta en regionplan som ska vara vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser, och som ska ange grund-

dragen för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk, om det har betydelse för regionen (7 kap. 6 §). Det stadgas också närmare om hur en regionplan ska utformas, om formkrav för en regionplan och hur länge den gäller i olika situationer (7 kap. 7–12 §§). I kapitlet framgår också att bestämmelser om regionplanering i Stockholms län finns i lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län (7 kap. 4 §).

2.4 Lag (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län

I lagen särregleras frågan om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. I lagen stadgas att för dessa kommuner ska Stockholms läns landsting som regionplaneorgan ha hand om sådan regionplanering som avses i 7 kap. 1 § PBL (1 §). Landstinget ska bevaka regionala frågor och fortlöpande lämna underlag i sådana frågor för kommunernas och statliga myndigheters planering. Landstinget får anta en regionplan enligt 7 kap. PBL för regionen eller en del av den. Regeringen kan besluta att utrednings- och samordningsverksamheten ska avse vissa angivna frågor (2 §). Bestämmelserna i 7 kap. 6, 8 och 10–12 §§ PBL gäller för regionplanen (3 §). Regionplanen antas av landstinget. Även ändring och upphävande av planen beslutas av landstinget. Vidare regleras vissa formkrav som gäller vid beslut om antagande, ändring eller upphävande av regionplanen samt vad som gäller för överklagande av landstingets beslut (4, 5 och 6 §§).

2.5 Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län

I lagen finns bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur i Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län (1 §). I lagen anges att med regionalt tillväxtarbete avses insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och

utveckling (2 §). Lagen gäller för landstingen i de i 1 § uppräknade länen samt, med undantag för 8 § 1, för Gotlands kommun (3 §).

De landsting som avses i lagen ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin, trots 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen (2017:725) besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete, och följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet (5 §). De landsting som avses i lagen får också utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturprogram samt ska upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur (6 och 7 §§).

Landstingen ska samverka med länets kommuner, länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter och ska samråda med företrädare för berörda organisationer och näringslivet i länet (8 och 9 §§).

Statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet ska beakta den strategi som fastställts för länets utveckling. Länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter ska inom sina verksamhetsområden lämna de landsting som avses i lagen det biträde som de behöver för regionalt tillväxtarbete och regional transportinfrastrukturplanering. De ska också löpande informera de landsting som avses i lagen om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för länets utveckling (10 §).

2.6 Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen

Med samverkansorgan avses en kommunal beslutande församling inom ett län med särskild uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor i länet (1 §). Ett kommunalförbund som har samtliga kommuner i länet som medlemmar och där även landstingen kan ingå som medlem kan utgöra ett samverkansorgan (2 §).

I lagen framgår att ett samverkansorgan i stor utsträckning har samma uppgifter som de landsting som avses i lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län och lagen omfattar i dag de övriga länen med undantag för Stockholms län. Samverkansorganen ska således utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling som kommuner och landsting avser att genomföra i samarbete med andra parter, samordna insatser för genomförandet av strategin, trots 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen (2017:725) besluta om an-

vändningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete, upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur, och följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet (3 §).

Med regionalt tillväxtarbete avses insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling (3a §).

Samverkansorganet ska samverka med länets kommuner, landstinget, samt länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter. Samverkansorganet ska också samråda med företrädare för berörda organisationer och näringslivet i länet (5 och 6 §§). I lagen finns också motsvarande bestämmelse som i 10 § lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län (7 §).

I lagen finns slutligen bestämmelser om hur ett samverkansorgan bildas och avvecklas (4 och 9 §§).

2.7 Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete

I förordningen finns bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och statliga myndigheters roll i det regionala tillväxtarbetet (1 §). Med regionalt tillväxtarbete avses i förordningen insatser för att skapa hållbar regional tillväxt och utveckling (2 §). Det regionala tillväxtarbetet ska enligt förordningen bedrivas i syfte att uppfylla målen för den regionala tillväxtpolitikens mål och EU:s sammanhållningspolitik. Den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 ska vara vägledande för det regionala tillväxtarbetet (3 §). Ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet ska vara en integrerad del i analyser, strategier, program och insatser i det regionala tillväxtarbetet (4 §).

Det regionala tillväxtarbetet ska utformas och bedrivas i sektorsövergripande samarbete mellan aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå (5 §).

De landsting som avses i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i sina respektive län. Om det har bildats samverkansorgan enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen ska samverkansorganet ha ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i sitt län. I Stockholms län har länsstyrelsen det ansvaret (6 §). Den som har ansvar för det regionala

tillväxtarbetet ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling (regional utvecklingsstrategi) och samordna insatser för att genomföra strategin, besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete samt följa upp, låta utvärdera och årligen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet till regeringen (7 §).

I förordningen finns också närmare bestämmelser om den regionala utvecklingsstrategin, som ska vara en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet i ett eller flera län och innehålla mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet. Strategin ska bl.a. bidra till sektorsövergripande samverkan mellan länen och mellan aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå samt ligga till grund för strukturfondsprogrammen inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning och inom målet Europeiskt territoriellt samarbete (8 §). Utvecklingsstrategin ska vidare bl.a. upprättas utifrån en analys av de särskilda förutsättningarna för hållbar regional tillväxt och utveckling i länet och ska utarbetas i samverkan med bl.a. berörda kommuner (9 och 10 §§). Vissa aspekter, såsom t.ex. kommunala översiktsplaner, kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning, länsplaner för transportinfrastruktur och regionala trafikförsörjningsprogram ska särskilt beaktas vid framtagande av strategin (11 §). Strategin ska uppdateras löpande samt ska, när den fastställts eller uppdaterats, lämnas till regeringen och ett antal i förordningen uppräknade statliga myndigheter och aktörer (12 och 13 §§). Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska bl.a. med berörda kommuner och landsting samordna insatserna för genomförandet av strategin (14 §).

I förordningen finns också bestämmelser om användningen av statliga medel för regionalt tillväxtarbete (15 §). När det gäller uppföljning, utvärdering och redovisning stadgas bl.a. att den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska följa utvecklingen i länet och analysera, följa upp och utvärdera det regionala tillväxtarbetet samt att resultatet av detta årligen ska rapporteras till regeringen (16 och 17 §§).

Slutligen finns bestämmelser om statliga myndigheters och länsstyrelsens medverkan i det regionala tillväxtarbetet. Statliga myndigheter ska bl.a. inom sina verksamhetsområden verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås, samråda med den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i frågor som är av väsentlig betydelse för en regions hållbara tillväxt och utveckling och beakta möjligheterna till decentralisering när de planerar sina verksamheter (18–20 §§). Länsstyrelsen ska inom sitt ansvarsområde främja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet (21 §).

3 Utgångspunkter

Utredningens överväganden och förslag med anledning av direktiven (se bilaga 1) återfinns i kapitel 4. I det här kapitlet redovisas underlag för förslagen fördelade på fyra delavsnitt som behandlar:

- situationen när det gäller bostadsbyggande och -planering i kommunerna i dag,
- Boverkets förslag till hur bostadsbyggnadsbehovet ska bedömas och remissreaktionerna på det förslaget,
- utredningens dialog med kommuner och regionala företrädare, och
- hur bostadsfrågor behandlas på regional nivå i det offentliga Sverige.

Det redovisade underlaget kompletterar den bakgrund och verklighetsbeskrivning som ges av direktiven och bildar tillsammans med dessa utredningens utgångspunkter för överväganden och förslag.

3.1 Läget i landet

Det påbörjas för närvarande bostäder i en omfattning som möter befolkningstillväxten i landet som helhet på medellång sikt. För att behovet av bostäder ska kunna mötas i framtiden krävs dock att byggtakten upprätthålls. Det finns inget som tyder på att bristande aktivitet hos kommunerna generellt utgör något hinder för en fortsatt hög byggtakt.

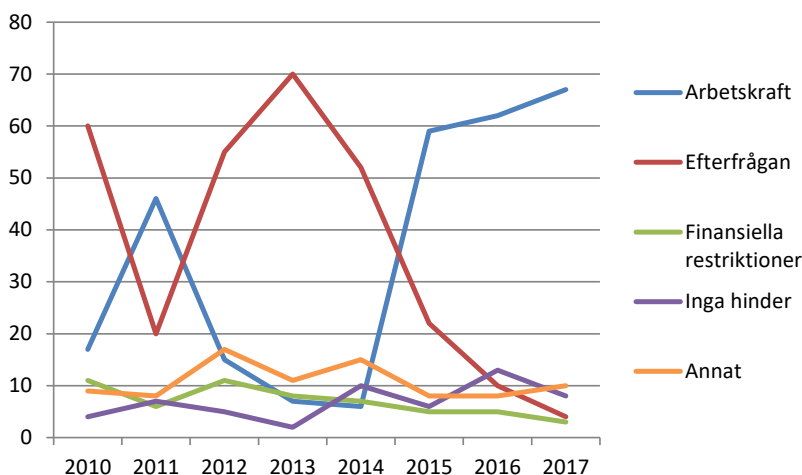
Utredningens direktiv är formulerade mot bakgrund av att bostadsbyggandet i Sverige under lång tid inte har hållit jämna steg med befolkningsutvecklingen. I direktiven uttrycks också att kommunernas förutsättningar och ambitioner att genom planläggning möta utveck-

lingen varierar. Även om beskrivningarna i sak är korrekta så har läget i båda dessa avseenden förändrats snabbt de senaste åren.

Befolkningen förväntas enligt SCB:s prognos från maj i år öka med i genomsnitt 102 000 personer per år de kommande tio åren, med en variation mellan 86 000 och 116 000 personer. Antalet påbörjade nya bostäder kommer i år att överstiga 70 000. Det är en produktionstakt som – om den upprätthålls – väsentligt överstiger de behov som långsiktigt följer av befolkningsutvecklingen. Det tillfredsställer dock inte behoven i närtid. Ackumulerade underskott, regionala skillnader och behovet av att ersätta äldre bostäder med nya gör vidare att en fortsatt hög takt på bostadsbyggandet är motiverad, särskilt i storstadsregionerna, för att behovet av bostäder ska kunna mötas. Nuvarande årstakt, för det fall den upprätthålls under kommande decennium, motsvarar emellertid behovet av nya bostäder fram till 2025 enligt Boverkets prognos från juli i år.

Vad som begränsar byggtakten mäts sedan 2010 av Konjunkturinstitutet genom frågor till de byggande företagen. Av figur 3.1 framgår att företagen i allmänhet anger att det antingen är efterfrågan på bostäder och lokaler, eller tillgången på arbetskraft som hindrar ökat byggande. Sedan slutet på 2014 är det enligt företagen bristen på arbetskraft som sätter ramarna för hur mycket som kan byggas.

Figur 3.1 Främsta hinder för byggande, viktad svarsfrekvens i procent för företag med SNI-kod 41 Husbyggande



Källa: Konjunkturinstitutet, Konjunkturbarometern.

Ett snabbt ökat byggande innebär ökad arbetsbelastning och svårigheter att hitta arbetskraft med rätt kompetens även för kommunerna. Under den senaste femårsperioden har antalet beviljade bygglov för nybyggnad ökat med mer än 60 procent.

Någon heltäckande bild av planeringaktiviteten i kommunerna ger inte offentlig statistik eller de undersökningar som SKL har genomfört.

Andelen kommuner som antar riktlinjer för bostadsförsörjningen och i den formen tar ställning till framtida behov av bostäder ökar snabbt. Tabell 3.1 är baserad på uppgifter i länsstyrelsernas bostadsmarknadsanalyser som lämnades till Boverket i juni i år.

Tabell 3.1 Antagna riktlinjer för bostadsförsörjningen våren 2017

Antal kommuner

	Riktlinjer antagna senast 2010	Förväntas anta riktlinjer senast 2018	Förväntas sakna riktlinjer vid utgången av 2018	Samtliga
Stockholms län	23	3	0	26
Uppsala län	7	1	0	8
Södermanlands län	9		0	9
Östergötlands län	8	4	1	13
Jönköpings län	11	2	0	13
Kronobergs län	5	3	0	8
Kalmar län	7	5	0	12
Gotlands län	1		0	1
Blekinge län	4	1	0	5
Skåne län	14	19	0	33
Hallands län	5	1	0	6
Västra Götalands län	21	21	7	49
Värmlands län	7	8	1	16
Örebro län	10	1	1	12
Västmanlands län	4	4	2	10
Dalarnas län	10		5	15
Gävleborgs län	5	3	2	10
Västernorrlands län	4	2	1	7
Jämtlands län	4	3	1	8
Västerbottens län	8	5	2	15
Norrbottnens län	11	1	2	14
Totalt	178	87	25	290

Redovisningen från länen är inte fullständigt samordnad och nu läget i tabell 3.1 kan avse olika tidpunkter under våren 2017. Jämfört med läget i slutet av 2015, som refereras i utredningens direktiv, har antalet kommuner med uppdaterade riktlinjer för bostadsförsörjningen ökat väsentligt.

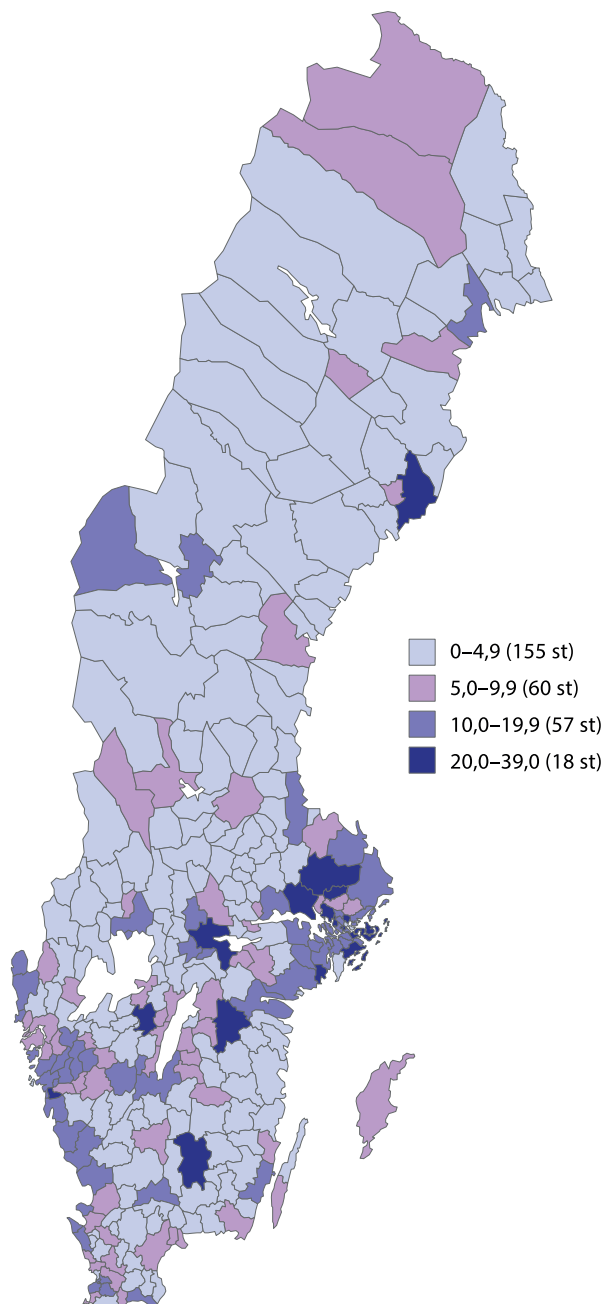
Översiktsplaneutredningen (N 2017:02) har vid samråd angett att andelen kommuner som i slutet av 2018 har en översiktsplan som är antagen eller som har förklarats aktuell under innevarande eller föregående mandatperiod kommer att överstiga 90 procent.

Det ska betonas att bostadsbyggandet i landet, och därmed aktiviteten i kommunerna, är mycket ojämnt fördelad. De 25 kommuner som kommer att sakna riktlinjer för bostadsförsörjningen i slutet av nästa år är alla utpräglade glesbygdskommuner där nybyggnad av bostäder är ovanligt.

Av figur 3.2 framgår hur handläggningen av bygglov för bostäder fördelades över landet åren 2015–2016. Det är i storstadsområdena och i kommuner med universitet och högskolor det byggs bostäder.

Skillnaden i byggaktivitet avspeglar de stora skillnader som finns mellan landets kommuner på nästan alla områden. Många kommuner har en svag skattebas, en arbetsmarknad som är beroende av få företag och svårigheter att attrahera kvalificerad arbetskraft.

Figur 3.2 Antal permanentbostäder som beviljats bygglov per 1 000 invånare åren 2015 och 2016



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

3.2 Boverkets bedömning av bostadsbyggnadsbehovet

- Boverkets metod för att bedöma bostadsbyggnadsbehovet består av en beräkningsmodell som ska kompletteras med andra underlag beroende på tillämpning.
- Beräkningsmodellen ger osäkra resultat beroende på osäkerhet i de befolkningsprognoser som används.
- Remissinstanserna har inga principiella invändningar mot beräkningsmodellen.

3.2.1 Boverkets uppdrag från regeringen

Boverket fick genom regeringsbeslut den 4 maj 2016 i uppdrag att i samråd med SCB och efter hörande av Tillväxtanalys lämna förslag till hur framtagandet av återkommande bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet i hela landet ska organiseras, finansieras och regleras. Av förslaget skulle framgå:

- med vilken periodicitet bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska göras,
- i vilken geografisk indelning bostadsbyggnadsbehovet ska bedömas så att hänsyn tas till behovet i olika delar av landet; sambandet mellan bostadsmarknad och arbetsmarknad ska ligga till grund för förslaget i denna del,
- vilken offentlig statistik som behövs som underlag för bedömningarna, och eventuella behov av förändringar i insamlingen av offentlig statistik,
- vilken eller vilka myndigheter som bör ansvara för beräkningar av bostadsbyggnadsbehovet,
- kostnaderna för framtagandet och hur dessa kostnader bör finansieras, och
- hur uppdraget till den eller de ansvariga myndigheterna bör regleras.

I skälen för att ge Boverket uppdraget hänvisade regeringen till den metod för beräkningar av bostadsbyggnadsbehovet som Boverket redovisat i rapporten Behov av bostadsbyggande, rapport 2015:18, och angav att det fanns anledning att överväga om Boverkets metod i något avseende borde revideras för att leverera resultat som är robusta som underlag för olika tänkbara reformer. Någon tänkt tillämpning av resultaten angavs dock inte.

3.2.2 Boverkets förslag till metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet

Boverket redovisade den 23 december 2016 uppdraget i form av rapporten En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet, rapport 2016:32. Boverket föreslår där en modell för beräkningar av det framtida bostadsbyggnadsbehovet som tar sin utgångspunkt i förändringar i antalet hushåll. I beräkningsmodellen inkluderas även variabler som representerar avgångar från nuvarande bostadsbestånd, lediga lägenheter, behovet av en bostadsbuffert samt ett eventuellt initialt underskott på bostäder. Beräkningsmodellen har stora likheter med den av Boverket tidigare tillämpade.

Vid bedömning av bostadsbyggnadsbehovet anger Boverket att det behövs en sammanhållen analys bestående av flera delar med modellberäkningen som en central byggsten. Denna analys kan enligt Boverket, förutom beräkningen, exempelvis innehålla information om förändringar i behovet över tid och information om behovet för vissa grupper i samhället, till exempel äldre och ungdomar.

Som svar på de olika delfrågorna i regeringsuppdraget lämnar Boverket följande förslag, citerat ur rapporten.

Bedömningar av det framtida bostadsbyggnadsbehovet ska göras årligen och prognoshorizonten bör vara tio år.

Den regionala indelning som bedömningen av det framtida bostadsbyggnadsbehovet ska göras på är FA-regionerna, för att sedan summeras till nationell nivå.

Den officiella statistik som behövs som underlag för bedömningarna är SCB:s nationella befolkningsprognoser samt det nationella lägenhetsregistret. Dessutom bör SCB:s statistik över lediga lägenheter och rivningar vara underlag till beräkningarna.

Boverket bör vara ansvarig myndighet för bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet.

Boverket bedömer kostnaderna för framtagandet till mellan 1 och 1,5 miljoner kronor årligen.

Uppdraget bör regleras genom en formulering i Boverkets instruktion, förordning (2012:546).

Det framgår också att Boverket anser att verkets bedömningar ska redovisas för regeringen i form av en rapport.

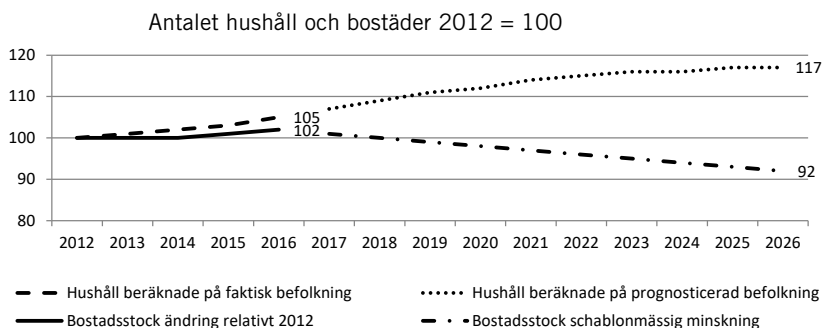
Boverket redovisar inte några beräkningar eller bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet i rapporten.

Vad innebär Boverkets förslag?

En modell som beräknar relativ förändring

Boverkets modell är i grunden en beräkning av skillnaden mellan antalet beräknade hushåll och antalet bostäder vid en framtida tidpunkt, med utgångspunkt i ett antaget jämviktsläge. Med hänsyn till tillgången på data föreslår Boverket att beräkningarna ska ha 2012 som starttidpunkt. För detta år beräknas antalet hushåll genom att till de statistiska hushåll som SCB bildar genom att koppla den folkbokförda befolkningen till lägenheter, addera teoretiska hushåll bildade av de cirka 260 000 personer som inte är folkbokförda på lägenhet. Dessa beräknade hushåll antas i utgångsläget ha en bostad.

För åren från 2012 fram till i dag beräknas ett nytt antal hushåll på samma sätt som för 2012. För varje år avläses också förändringen i antalet bostäder i lägenhetsregistret. Förändringen i antalet hushåll och förändringen i antalet bostäder jämförs med varandra. Om hushållen ökar snabbare än lägenheterna uppstår ett underskott. För beräkningar framåt i tiden antas befolkningen formera hushåll på samma sätt (med samma hushållskvoter) som 2012. Bostäderna antas minska i antal till följd av rivning eller att de tas ur bruk. Figur 3.3 visar hur modellen fungerar och ger en uppfattning av vad resultatet avspeglar.

Figur 3.3 Illustration av tillämpning av Boverkets beräkningsmodell

Bostadsbyggnadsbehovet på tio års sikt 2017 i figur 3.3 beräknas som $(105 - 102) + (117 - 92) = 28$. Talet 28 saknar enhet i exemplet, men motsvarar ett antal bostäder vid en verklig beräkning.

Som framgår av figuren kommer resultatet av beräkningarna att till stor del bero på hur snabbt man antar att bostadsbeståndet behöver förnyas. Antagandet i figur 3.3, att bostadsbeståndet ska förnyas på 100 år, är väsentligt högre än ett antagande som bygger på statistik över rivningar, vilket Boverket använt vid tidigare beräkningar. Boverket uttrycker en osäkerhet om vilket antagande som bör göras för framtiden.

En "sammanhållen analys"

Boverket återkommer vid flera tillfällen till behovet av en sammanhållen analys som komplement till modellberäkningarna. Något faktiskt förslag till hur denna analys ska utföras och vad den ska tillföra lämnas inte. Boverket ger dock relativt många exempel som kan grupperas enligt följande.

- Alternativa modellantaganden där hushållskvoter eller avgångar av lägenheter varieras med hänsyn till någon potentiell omvärldsförändring eller för att belysa olika scenarier.
- Komplettering med kunskap om faktiska förändringar i (den nära) framtiden. Det kan röra sig om detaljplanläget eller kunskap om förändringar på den lokala arbetsmarknaden.
- Fördjupningar kring vissa grupper bostadssituation.

Efter kontakt med Boverket står det klart att det som avses inte är ett systematiskt arbetssätt som tillämpas lika över hela landet varje år. Det ska snarare uppfattas som en markering av att det behövs ytterligare underlag och bearbetning om det beräknade resultatet ska användas i någon tillämpning.

Årliga beräkningar på tio års sikt

Boverket beskriver utförligt hur stor osäkerheten varit i de senaste decenniernas befolkningsprognoser och hur avvikelser på några få procent på riksnivå kan vara summan av avvikelser på regional nivå som ibland kan uppgå till fler hundra procent i en viss region. Att det trots allt föreslås en tidshorisont för bedömningarna på tio år är enligt Boverket en avvägning mellan allt sämre prognossäkerhet vid långa tider och behovet av att omfatta tidsperioder som står i relation till de åtgärder som kan bli aktuella med anledning av resultaten.

Boverkets främsta argument för att göra årliga bedömningar är prognososäkerheten i befolkningsutvecklingen. Genom att göra återkommande bedömningar kan senast tillgängliga data och prognoser läggas till grund för bedömningarna.

FA-regioner och Raps befolkningsprognos

Boverket föreslår att bedömningarna av bostadsbyggnadsbehovet ska göras fördelat på landets FA-regioner. Förslaget motiveras av att överskott på bostäder i en del av landet inte ska kunna kompensera för ett underskott i en annan del av landet. De regionala beräkningarna summeras sedan till ett nationellt behov. FA-regionerna bygger på pendlingsmönster och reflekterar därför arbetsmarknaden och den yrkesarbetande befolkningens boendemönster.

Boverket föreslår också att befolkningsutvecklingen i respektive FA-region ska beräknas med det regionala informationssystemet Raps. I Raps finns fem delmodeller som länkar samman befolkning, arbetsmarknad, regional ekonomi, bostadsmarknad och en kommunal eftermodell som bland annat inkluderar det kommunala utjämningsystemet. Delmodellerna bygger på kontinuerligt uppdaterad statistik, SCB:s demografiantaganden och långtidsutredningens antaganden om produktivitetsutveckling per bransch.

Ett beräkningsunderlag med brister

Samtliga de underlag som Boverket använder vid sina beräkningar är behäftade med stora och kända svagheter.

SCB:s befolkningsprognoser har historiskt visat på betydande avvikelser från faktiskt utfall. Boverket redovisar hur prognosen från 2002 underskattade befolkningsökningen till 2010 med 46 procent. Avvikelserna på FA-regionnivå under samma tidsperiod är inbördes mycket olika. De varierade mellan en underskattning på 81 procent och en överskattning på 129 procent.

Hushållsbildningen så som den framstår baserad på folkbokföring reflekterar inte hur människor bor, vilket gör att antagandet om att ett registerhushåll motsvarar en bostad inte är korrekt. Även om samtliga personer var folkbokförda på lägenhet, vilket de inte är, finns felaktigheter i folkbokföringen som avspeglar medvetna eller omedvetna felaktigheter i anmälningar till Skatteverket.

Bostadsbeståndet i lägenhetsregistret ökar sedan 2012 snabbare än vad som är motiverat med hänsyn till nytillkomna bostäder och permanentning av fritidshus. Ett skäl till detta är att det rapporteras in befintliga lägenheter som inte fanns med när registret togs i bruk 2012. Den redovisade bostadsstocken ökar därför snabbare än det faktiska antalet bostäder. Samtidigt saknar nära 300 000 bostäder i flerbostadshus folkbokförd befolkning, vilket kan bero på felaktig folkbokföring, dubbel bosättning, att det är fråga om specialbostäder eller att kommunerna inte tar bort rivna lägenheter ur registret.

Kostnader och finansiering

Boverket anger en årskostnad för myndighetens arbete med att ta fram bedömningar till mellan 1 och 1,5 miljoner kronor. Av detta anges en tiondel avse inköp av statistik från SCB. Vilka analyser som Boverket anser sig kunna göra inom ramen för de angivna beloppen framgår inte. Något förslag till finansiering lämnas inte.

Ett instruktionsgivet uppdrag

Boverket föreslår att myndigheten i sin instruktion får inskrivet att man årligen ska redovisa sin bedömning av bostadsbyggnadsbehovet i en rapport till regeringen. Formen för reglering ger Boverket fritt utrymme att välja metod och ambitionsnivå för att lösa uppgiften.

Remissinstansernas synpunkter

Boverkets rapport sändes i januari 2017 på remiss av Näringsdepartementet fram till den 14 april. Remissinstanserna utgjordes huvudsakligen av länsstyrelser och regioner. Inga kommuner fanns upptagna på remisslistan. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgänglig i Regeringskansliet, dnr. N2016/08167/PBB.

Remisstiden sammanföll med att denna utrednings direktiv beslutades och blev offentliga. Några remissinstanser, men långt ifrån alla, har formulerat sina remissvar i relation till den tänkta tillämpning av Boverkets bedömningar som framgår av direktiven. Redovisningen nedan lyfter fram vissa för utredningen relevanta aspekter men utgör inte en sammanfattning av remissutfallet.

Beräkningsmodellen är inte kontroversiell

Få remissinstanser har synpunkter på Boverkets modell för beräkningar. Det implicita antagandet att bostadsmarknaden var i balans 2012 ifrågasätts av några, och SCB för ett resonemang om hushållsprognoser som alternativ till fasta hushållskvoter.

De regioner som gör egna bedömningar, t.ex. Stockholm och Skåne, lyfter fram fördelarna med de egna sätten att arbeta.

Behovet av en samlad analys får stöd

Flera remissinstanser lyfter fram den samlade analysen eller någon form av fördjupning som en nödvändig del av en bedömning av bostadsbyggnadsbehovet. Särskilt de remissinstanser som lämnar synpunkter på Boverkets bedömningar som underlag för kommunal planering framhåller att ett sådant underlag måste kompletteras med uppgifter som rör regionala och kommunala förhållanden. Flera

remissinstanser anser att analysen eller fördjupningen bör göras på regional och lokal nivå.

Synpunkter på periodicitet och tidshorisont

Få remissinstanser kommenterar periodiciteten och de som gör det noterar att årliga bedömningar innebär att det tillkommer nytt underlag oftare än det finns praktisk möjlighet att dra nya slutsatser. De remissinstanser som kommenterat tidshorisonten tio år anser att den är för kort.

FA-regioner ger upphov till reaktioner

Många remissinstanser har synpunkter på användandet av FA-regioner. Vissa ifrågasätter utgångspunkten att FA-regioner är en lämplig grund för analyser av bostadsmarknader, men de flesta ser svårigheter när det gäller tillämpningar på regional och lokal nivå. Avvikande uppfattning har länsstyrelserna i Skåne, Västra Götaland och Östergötland som i tidigare regeringsuppdrag arbetat med bedömningar på FA-regionnivå.

Brister i beräkningsunderlaget bekräftas

Remissinstanserna bekräftar de brister som finns i SCB:s befolkningsprognoser och vissa ifrågasätter starkt om bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet baserat på dessa underlag kan ligga till grund för planering.

3.3 En utredning i dialog

Utredningen har träffat företrädare för samtliga länsstyrelser och regioner och mer än 200 kommuner och fört dialoger om utredningens uppdrag. Utredningen drar av dialogerna några övergripande slutsatser:

- Kommunerna har förväntningar på att staten ska bidra till ökat bostadsbyggande på andra sätt än genom bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet.
- Boverkets underlag måste landa i ett sammanhang där det kan möta andra planeringsunderlag.
- Bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet som presenteras på FA-regionnivå kommer att få svårt att hitta mottagare.
- En tillämpning av Boverkets bedömningar inom olika delar av staten skulle bidra till att ge bedömningarna legitimitet och tillfredsställa en allmän önskan från kommunerna om ökad statlig samordning.

3.3.1 Genomförande

Dialogmöten med kommuner

För att så långt det är möjligt fullfölja direktivens intentioner om att ta fram förslag i dialog skrev utredaren i februari 2017 ett brev till samtliga länsstyrelser och regioner med en begäran om hjälp att identifiera tillfällen då kommunerna inom respektive län möts kring samhällsbyggnadsfrågor och att, i det fall länsstyrelsen/regionen stod som organisatör, ge utredningen utrymme på dagordningen vid sådana möten. Av brevet, som också sändes för kännedom till samtliga kommuner, framgick att ”utredningens huvuduppdrag är att genom dialog finna formerna för hur det offentliga Sverige på alla nivåer ska ha en gemensam och uppdaterad bild av bostadsbyggnadsbehovet i alla delar av landet”. Brevet besvarades av länsstyrelser och/eller regioner i hela landet och ledde till att utredningen under perioden 30 mars till 19 juni medverkade vid möten där samtliga landets kommuner varit inbjudna att delta. Även med reservation för att det inte vid varje

tillfälle varit möjligt att stämma av deltagarlistor mot verklig närvaro har utredningen träffat mer än 200 av landets 290 kommuner.

Mötena med kommunerna genomfördes under varierande förutsättningar. I vissa fall har det rört sig om tjänstemannamöten för planerare eller kommundirektörer, medan det på andra håll varit politiker som varit samlade. Mötestiden varierade från 30 minuter till tre timmar. Allteftersom utredningsarbetet fortskred kunde frågeställningar från tidigare möten berika dialogen vid senare möten.

Även om förutsättningarna gjorde varje möte unikt fanns det en gemensam grundform som utvecklades något över tiden. Utredningen presenterade sitt uppdrag och efterhand också remissreaktionerna på Boverkets rapport samt utkast till förändringar i BFL. Presentationen avrundades genomgående med två frågor:

- Givet att Boverket får i uppdrag att göra bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet på FA-regionnivå, hur skulle bedömningarna kunna tas emot och fördelas i FA-regionen/kommunen och hur skulle de hanteras i den kommunala planeringen?
- Hur ser ni på Boverkets bedömningar när det gäller tidsperspektiv och intervall?

Den påföljande dialogen kom i de allra flesta fall att behandla väsentligt fler frågor än dessa. Synpunkter och frågor noterades och sammanställdes till minnesanteckningar vars innehåll och omfattning speglar både förutsättningarna för mötet och de närvarandes faktiska reaktioner på presentationen.

Övriga möten och externa kontakter

Motsvarande dialogmöten, med en inledande presentation och en efterföljande diskussion, har hållits med länsstyrelserna i tre olika personuppsättningar; länsråden, avdelningschefer med ansvar för samhällsplanering och med planerare. Utredningen har på motsvarande sätt fört dialog med regionerna vid regeringens Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft, både med tjänstemän och med politiker. Vidare har utredningen mött Miljö- och samhällsbyggnadsrådet i Stockholms län samt SKL:s beredning för samhällsbyggnad. På initiativ från olika kommuner har utredningen mött kommungrupperingar i Mälardalen och i Småland, samt tre enskilda kom-

muner. Utredningen har själv tagit initiativ till att få delta vid möten med regionala företrädare i Östra Mellansverige. Tillsammans med de kommunala dialogerna har totalt 35 möten i dialogform genomförts.

Vid sidan av dessa möten har utredningen också träffat andra aktörer för att få deras synpunkter på hela eller delar av uppdraget.

Utredningen har träffat Boverket för att få myndighetens syn på hur det uppdrag som utgör utredningens arbetsförutsättning kommer att påverka Boverkets arbete.

Vid det utredningssammanträde då remissvaren på Boverkets rapport diskuterades var företrädare för Boverket, SCB och Tillväxtverket inbjudna för att hjälpa utredningen att dra slutsatser av de synpunkter som framkommit.

Utredningen har träffat tjänstemän vid Tillväxt- och regionplaneförvaltningen vid Stockholms läns landsting för att inhämta kunskaper om hur man där arbetar med bedömningar av framtida bostadsbyggandsbehov i dialog med regionens kommuner.

Initialt träffade utredningen också tjänstemän på SKL för att få deras syn på uppdraget och formerna för det nära samarbete som förutsätts i direktiven. Resultatet av detta blev SKL:s expertmedverkan i utredningen.

3.3.2 Resultat

För att förstå och tolka utfallet av dialogerna med landets kommuner är det viktigt att minnas förutsättningarna. Utredningen har tagit initiativ till en dialog kring en mycket specifik fråga – bostadsbyggande – med utgångspunkt i en teoretisk modell för att beräkna behov. Denna utgångspunkt för en dialog är inte relevant för en mycket stor del av landets kommuner.

I en tredjedel av landets kommuner har det de senaste tio åren byggts mindre än tio nya bostäder om året. För ett bostadsbyggande av den omfattningen är en kvantitativ demografisk analys inte ett väsentligt planeringsunderlag. De småhus som i första hand är det som byggs tillkommer till följd av beslut i enskilda hushåll. Detta byggande kompletteras med långa mellanrum av något enstaka flerbostadshus, där genomförandefrågorna i varje projekt överskuggar de långsiktiga planeringsunderlagen.

I 65 kommuner, drygt 20 procent, byggdes det under det senaste decenniet mer än 100 nya bostäder per år. I dessa kommuner finns det en god förståelse för behovet av långsiktiga demografiska modeller, men där finns också både modeller och kompetens tillgängliga lokalt. I Stockholms län, där en tredjedel av alla nya bostäder byggdes mellan 2007 och 2016, finns dessutom en sedan länge etablerad regional organisation för analys av behov och diskussion om fördelning mellan länets kommuner.

Mot denna bakgrund får man förstå att huvudbudskapet från kommundialogerna inte är svaret på utredningens frågor, utan i stället en motfråga; vad ska det här vara bra för?

Eftersom dialogerna trots allt bidragit till att forma de överväganden och förslag som lämnas i betänkandet redovisas de synpunkter som framkommit relativt utförligt. Det är inte en redovisning som möter vetenskapliga krav på fullständighet och exakthet och de olika synpunkterna kopplas inte till specifika kommuner, länsstyrelser eller regioner.

Övergripande kritiska synpunkter

Det är andra faktorer än prognoser och planering som styr bostadsbyggandet

Vid flera dialoger framfördes synpunkter som mera allmänt och oberoende av utredningens uppdrag ifrågasatte det meningsfulla i att genom långsiktig offentlig planering skapa förutsättningar för bostadsbyggande. Synpunkterna kretsade kring två tankelinjer. Den första kan sammanfattas med att *det är marknaden som styr*. I mindre kommuner kan det innebära att det är när det lokala företaget behöver nyanställa som det behövs bostäder, medan när samma företag går dåligt uppstår ett överskott. Företaget är beroende av en internationell marknad i konkurrens som ingen kommunal planering kan förutse. Större kommuner har upplevt hur de trots omfattande planering och dokumenterade behovsanalyser ställs inför byggföretag som väljer att inte bygga till följd av sina egna förväntningar på avkastning.

Den andra tankelinjen handlar om var kommunen ska satsa, dvs. att det finns *begränsade resurser*. Den personal som finns måste ägna sig åt genomförandefrågorna i dialog med byggföretagen när det finns en efterfrågan på att bygga i kommunen. Att avsätta tid och personal

åt långsiktig planering som endast sällan leder till genomförande går inte att motivera.

Staten borde göra annat för att stödja bostadsbyggandet

En mycket stor del av dialogerna har dominerats av kommunernas synpunkter på vad staten borde göra för att stödja ett ökat bostadsbyggande. Många har påpekat att bristen på demografiska prognoser inte är det som begränsar byggandet. Bland det som återkommande nämns är regler som ger kommunerna större utrymme att besluta om byggandet, där strandskyddet är det som oftast kommer upp. Andra kommuner lyfter behovet av statlig samordning mellan olika sektorer som den viktigaste uppgiften för regeringen. I en stor del av landet är finansieringsfrågorna det man vill att staten prioriterar och den fråga som nämns oftast är redovisningsreglerna, som innebär att nyproducerade bostadshus måste redovisas till ett värde som är lägre än produktionskostnaden, vilket enligt flera kommuner förhindrar allt bostadsbyggande.

Positiva synpunkter kopplade till utredningsuppdraget

Vid ett antal dialoger, har synpunkter framförts på att kommunerna borde få lätt tillgång till statliga data för att själva kunna utföra de analyser som de själva anser sig behöva, var och en eller tillsammans med grannkommuner. Ibland har detta kombinerats med önskemål om att nationella myndigheter borde göra fler och mera genomgripande analyser nedbrutna på kommunal nivå för att ge kommunerna ett beslutsunderlag av god kvalitet. Vid Forum för hållbar regional tillväxt framfördes direkta önskemål om att regioner och kommuner kostnadsfritt bör få ta del av data från i första hand SCB och Lantmäteriet, vilket ligger i linje både med den finansieringsmodell för grunddata som Ekonomistyrningsverket tagit fram på regeringens uppdrag (rapport 2017:54) och den satsning på öppna data som regeringen aviserar i budgetpropositionen för 2018.

Flera kommuner har lyft fram att det väsentliga användningsområdet för prognoser av den typ Boverket tagit fram vore mellan nationella myndigheter. I det fall Boverket gör en bedömning av att behovet av nya bostäder är stort så bör det få genomslag i hur andra

myndigheter ser på behovet av statlig service eller infrastruktur, liksom hur staten i andra roller värderar konkurrerande markanvändning. Synpunkterna liknar kritiken från dem som efterfrågar statlig samordning, men har en positiv grundhållning till att staten engagerar sig i planering. Genom att staten samordnar sig och förhåller sig till samma bedömning av behovet av bostäder kan staten bidra till att bostadsbyggande kommer till stånd. Vid några dialoger har frågan ställts om staten är beredd att koppla statliga finansiella åtaganden till Boverkets bedömningar.

Synpunkter direkt riktade mot utredningsuppdraget

Nedan redogörs för de svar som lämnades på utredningens i förväg formulerade frågor.

Synpunkter på vem som ska ta emot och fördela Boverkets underlag

Att direktiven anger att Boverkets bedömningar ska presenteras på FA-regionnivå har påverkat kommunernas möjlighet att besvara frågan om en lämplig hantering. De mellankommunala samarbeten som finns etablerade oberoende av länsgränser har i inget fall överensstämt med FA-regionindelningen. Sådana samarbeten där bostadsbyggande är eller skulle kunna vara en naturlig fråga på dagordningen finns t.ex. i Norrbotten (Boden, Luleå, Kalix, Piteå, Älvsbyn), Dalarna (Falun, Borlänge), Mälardalen (Enköping, Eskilstuna, Strängnäs Västerås), Småland (Gislaved, Gnosjö, Vaggeryd, Värnamo) i Skånes olika ”hörn” och i GR, som också är regionplaneorgan enligt PBL.

Först när utredningen tydligt markerat att FA-regionindelningen går att ifrågasätta har det varit möjligt att få konkreta synpunkter vid dialogerna. Flera kommuner har då velat ha ett underlag individuellt anpassat för den egna kommunen. I det fall den etablerade länsindelningen har diskuterats har röster talat både för regionen och för länsstyrelsen som mottagarare av Boverkets underlag. Vad som förordas reflekterar närmast hur utvecklad och etablerad regionens roll är i länet.

Synpunkter på Boverkets underlag

Det var inte möjligt att vid alla dialoger komma till en konkret diskussion om Boverkets underlag, med hänsyn till att de närvarande valde att lyfta fram andra frågor. De synpunkter som lämnades är dock av särskilt värde eftersom inga kommuner fanns bland remissinstanserna till Boverkets rapport. Samtidigt har inte dialogerna som form gett förutsättningar för en djupare metodologisk diskussion.

Den aspekt som lyftes i särklass oftast var kritik mot att utgå från en indelning av landet i FA-regioner. Kritiken handlade om att bostadsbehoven måste behandlas mycket mera lokalt, i klartext i olika delar av kommuner, att indelningen skapar problem i förhållande till andra etablerade indelningar, och att utgångspunkten att pendlingsmönster och bostadsmarknader reflekterar varandra i grunden är felaktig. Bakom den sistnämnda uppfattningen ligger bl.a. att i vissa kommuner är bostadsbyggnadsbehovet främst kopplat till äldres behov av tillgängliga bostäder i goda servicelägen.

En annan aspekt som lyftes vid flera tillfällen var tidsperspektivet tio år i Boverkets underlag. Såväl synpunkter på att det krävs längre planeringshorisont som att det är behoven på kort sikt som är intressanta framfördes.

Det faktum att befolkningsprognoserna som ligger till grund för Boverkets beräkningar visat sig vara osäkra och inte haft förmågan att förutse de snabba förändringarna av migrationen lyftes vid några tillfällen. För många kommuner är de många nyanlända den enda grupp som motiverar ett bostadsbyggnadsbehov och ett planeringsunderlag som inte förmår prognosticera hur många de nyanlända är, och om de långsiktigt kommer att vilja bo kvar i kommunen, är då inte av något värde.

I några kommuner med tydliga säsongsvariationer, typiskt kommuner med fjällturism, liksom i gränskommunerna mot Norge, ger ett underlag baserat på folkbokförd befolkning inte en rättvisande bild.

Vid några dialoger framfördes att det Boverkets underlag visar (eller borde visa) inte är ett behov av nybyggnad, utan snarare ett mått på behovet av ett tillskott av bostäder. Beroende på sammanhanget handlade det om att en kommun har att hantera permanentning av fritidshus eller motsatsen, att permanenta bostäder övergår till fritidsändamål; att ombyggnad av befintliga bostadshus kan ge fler lägenheter; att ombyggnad av institutioner till bostäder eller om-

vänt förändrar utbudet (men också behovet), liksom i några fall att en ökning, temporär eller permanent, av antalet inneboende också löser många hushålls bostadsbehov.

Övriga synpunkter

Framför allt sedan utredningen i samband med senare dialoger visat exempel på tänkta förändringar i BFL framkom synpunkter på lagstiftningen och dess funktion i praktiken.

Från flera kommuner markerades att bostadsförsörjningsplaneringen har sin centrala betydelse i att identifiera behoven hos de grupper som inte kommer att få sina behov tillfredsställda på marknaden. Nybyggnad av bostäder i förhållande till dessa grupper är sällan en förstahandslösning. Att stärka betoningen av bostadsbyggande i lagen, i linje med utredningens uppdrag, är därmed olämpligt.

Relationen mellan riktlinjerna för bostadsförsörjning och översiktsplanen kommenterades i flera fall. I kommuner där behovet av nybyggnad är begränsat uppkommer frågan på vilket sätt riktlinjerna ska kunna kopplas till översiktsplanen om ingen mark utanför redan etablerad bebyggelsestruktur behöver tas i anspråk. I andra fall sågs kopplingen redan som etablerad och självklar.

Vid flera dialoger ställdes utredningen inför beskrivningen av såväl riktlinjerna som översiktsplanen som dokument där politiska visioner avspeglas, snarare än faktiska styrdokument för genomförande. Ett exempel som återkom var att ett politiskt mål om befolkningstillväxt antas på en övergripande nivå, och att detta mål sedan blir en instruktion till tjänstemän vid framtagande av riktlinjer respektive översiktsplan. I andra fall ger riktlinjerna uttryck för beräknade behov, medan översiktsplanen avspeglar en politiskt önskvärd förändring.

Länsstyrelsernas och regionernas synpunkter

Övergripande och gemensamt

Utredningen har träffat länsstyrelser och regioner i särskilda forum med respektive kategori närvarande i olika personkonstellationer, men länsstyrelser och regioner har också varit representerade vid de möten utredningen har haft med kommunerna. Det brev utredningen

ställdes till regioner och länsstyrelser för att få hjälp att träffa kommunerna avspeglar att bostadsfrågan på regional nivå i Sverige inte har någon självklar hemvist. En enkel bild ges av vilka som tog på sig att arrangera utredningens kommundialoger.

- I åtta län stod länsstyrelsen som inbjudare.
- I elva län stod regionen som inbjudare.
- I Västra Götaland informerade utredningen om sitt uppdrag vid ett av länsstyrelsen organiserat arrangemang, medan dialogmötena genomfördes vid delregionala träffar i regi av kommunalförbund.
- I Stockholm, där länsstyrelsen är regionalt utvecklingsansvarig och landstinget är regionplaneorgan, skedde dialogerna med kommunerna i regi av Storsthlm, den ideella förening som alla länets kommuner är medlemmar i, samt vid möte med Miljö- och samhällsbyggnadsrådet, som länsstyrelsen samordnar.

I några län finns ett etablerat samarbete kring bostadsfrågor mellan länsstyrelse och region, medan det i andra län saknas helt, ofta beroende på att regionen är nybildad och inte har någon kompetens på området.

Gemensamt för de regionala företrädarna är att de visar större förståelse för det nationella intresset av att ha en uppfattning om bostadsbyggnadsbehovet. Det är också uppenbart att det finns en osäkerhet och i vissa fall en frustration kopplad till vilka förväntningar det finns från regeringen på agerande från respektive organisation. Det rör sig i ett givet län om väldigt få personer som arbetar med bostadsfrågor och bara i de allra största länen finns det resurser för att bedriva analys- och utredningsverksamhet parallellt.

Specifika synpunkter från länsstyrelserna

Länsstyrelserna har i dag regeringens uppdrag att följa upp bostadsmarknaden och bostadsplaneringen i länet och uppfattar med rätta att de senaste årens ändringar i BFL och inte minst tillägget i länsstyrelseinstruktionen har gett dem en tydligare roll på bostadsområdet.

Länsstyrelserna är de som i dag sammanställer kommunernas svar på Boverkets bostadsmarknadsenkät i länsvisa analyser. Länsstyrel-

serna är därför de som lyfter frågan om relationen mellan dessa behovsanalyser och de bedömningar som Boverket kommer att utföra.

När det gäller analys och redovisning av bostadsbehov på FA-regionnivå skiljer de länsstyrelser som tidigare haft uppdrag från regeringen att göra bedömningar av bostadsbehovet i sina län ut sig genom att vara positiva till FA-regioner. Deras erfarenhet är att ”nya” sätt att presentera bedömningar gett upphov till vitala diskussioner mellan kommunerna. Övriga länsstyrelser uttrycker liknande uppfattningar som kommunerna i respektive län.

Specifika synpunkter från regionerna

Regionerna har genom den av regeringen beslutade strategin för hållbar och regional tillväxt och attraktionskraft, där det regionala och regionöverskridande perspektivet i den fysiska planeringen och i planeringen av bostadsförsörjningen lyfts fram, fått stöd för att ta in bostadsfrågorna i sitt arbete. Regionernas företrädare ser alla positivt på att den ekonomiska och fysiska planeringen och planeringen för bostadsförsörjningen integreras. Samtidigt har inte alla regioner ett tydligt mandat att arbeta med bostadsfrågan och från flera håll efterfrågas en reform baserad på Bostadsplaneringskommitténs förslag, som skulle ge regionerna en mycket tydlig roll.

De regioner som har en lokal accept för att arbeta med bostadsfrågor upplever det som självklart att det är regionerna som ska ta hand om Boverkets underlag och i dialog med kommunerna fördjupa och komplettera underlaget som en del av uppgiften att föra in en regional dimension i den kommunala planeringen.

3.3.3 Slutsatser

Här redovisas kort några övergripande slutsatser av de genomförda dialogerna som utgör ingångsvärden för de fortsatta övervägandena.

- Det finns ingen efterfrågan på nationellt beräknade värden på bostadsbyggnadsbehov. I stora delar av landet är denna typ av information lågt prioriterad och i andra delar gör man redan liknande beräkningar i dag. Det finns en efterfrågan på data som möjliggör egna kalkyler och att få hjälp i form av metodstöd och möjligen

tematiska analyser, men rena siffersatta resultat kommer inte att få en tillämpning, åtminstone inte i hela landet.

- Boverkets underlag måste landa i ett sammanhang där det kan möta andra planeringsunderlag. Om syftet med Boverkets underlag är att det ska påverka den kommunala planeringen måste det kombineras med andra uppgifter för att upplevas som legitimt. Detta gäller även om underlaget i sig skulle ha sådan kvalitet att det inte kan ifrågasättas. Uppgifter om olika hushålls behov, förväntningar på ekonomisk utveckling och det lokala näringslivets framtid, liksom bedömningar av sannolikheten för kommande infrastrukturinvesteringar, är sådant som behöver adderas till den demografiska beräkningsmodellen. Om detta är alla, inklusive Boverket, överens.
- Ett underlag som presenteras på FA-regionnivå får mycket svårt att få genomslag. Dialogerna har visat att det finns ett mycket svagt intresse lokalt för Boverkets bedömningar och om de då redovisas på en nivå där ingen identifierar sig som mottagare, är det svårt att se att de skulle kunna nyttiggöras överhuvudtaget. Utredningen drar av dialogerna slutsatsen att en annan nedbrytning av den nationella bedömningen bör göras.
- Statens egen tilltro till Boverkets bedömningar påverkar genomslaget lokalt. Om Boverkets underlag ska få någon påverkan på lokala beslutsfattare – tjänstemän och politiker – är det rimligt att även den nationella nivån låter sig omfattas av bedömningarna genom att fler myndigheter tar del av och förhåller sig till resultaten.

3.4 Bostadsfrågor på regional nivå

- | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">– Bostadsfrågans regionala aspekter behandlas i dag i många olika forum och former.– Det förslag Bostadsplaneringskommittén lämnat om en regional fysisk planering löser den samordning av bostadsplanering mellan olika nivåer som denna utredning behandlar. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

I utredningsdirektiven konstateras att det finns en regional dimension i dagens bostadsförsörjningsplanering. Att bostadsmarknader blir större än kommuner och att bostadsförsörjningen därför behöver övervägas i ett regionalt perspektiv är närmast trivialt. Vem som ska göra dessa överväganden; respektive kommun, kommuner i samverkan, ett regionalt kommunalt organ eller kanske länsstyrelsen, har besvarats på olika sätt vid olika tidpunkter i olika delar av landet.

I detta avsnitt redovisas först något om hur frågor om bostadsförsörjning på regional nivå hanteras i dag. Redovisningen är inte uttömmande men är avsedd att ge en aktuell bild av läget. Därefter redovisas innehållet i Bostadsplaneringskommitténs betänkande En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, SOU 2015:59, som innehåller förslag som skulle kunna innebära en samlad lösning på hur arbetet med bostadsförsörjning ska bedrivas på regional nivå.

3.4.1 Bostadsförsörjning på regional nivå i dag

Regionfrågan

Indelningskommittén redogör i betänkandet Regional indelning, SOU 2016:48, för de senaste 25 årens utredningar med siktet inställt på att reformera den regionala organisationen av Sverige. Indelningskommittén hade själv att föreslå en indelning av landet i färre län och landsting. Den geografiska indelningen av landet har varit en av de tre frågor som stått i centrum för utredningsintresset. De två andra är ansvarsfördelningen mellan staten och regionala organ styrda av direkt valda politiker och samordningen av den sektorsindelade statliga förvaltningen på regional nivå. Ingen av dessa tre frågor har fått någon långsiktig lösning trots återkommande försök.

Den utredning som hade att hantera alla frågorna var Ansvarskommittén som i sitt slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, SOU 2007:10, konstaterade att den regionala samhällsnivån är oöverskådlig och splittrad, med ett stort antal aktörer med oklara och ofta överlappande uppgifter och en regionindelning som skiftar från sektor till sektor och som ytterligare försvårar samordning, samtidigt som behovet av en fungerande regional nivå har ökat.

Kommittén föreslog en ny regional samhällsorganisation med tydligare roller och uppgiftsfördelning och en gemensam regionindelning för staten och den kommunala sektorn. Kommittén föreslog bl.a. att landstingen skulle ersättas av direktvalda regionkommuner med ett sammanhållet ansvar för regional utveckling och hälso- och sjukvård.

När det gällde regional utveckling konstaterade kommittén att ansvaret för uppgifter med anknytning till regional utveckling var splittrat på alltför många aktörer, att uppgiftsfördelningen varierar från län till län samt att dagens länsindelning var dåligt avpassad för en effektiv regional utvecklingsplanering. Kommittén ville därför föra samman ett antal uppgifter till ett bredare, mer tvärsektorielt regionalt utvecklingsuppdrag, som ett komplement till den dominerande sektorspolitiken och som en förbindelse mellan sektorer av betydelse för hållbar utveckling och tillväxt. Detta regionala utvecklingsuppdrag ville kommittén ge till de nybildade regionkommunerna. Samtidigt ville kommittén renodla länsstyrelsernas uppgifter till ett utvecklat myndighetsuppdrag med fokus på statlig samordning, tillsyn, tillstånd och annan rättstillämpning samt uppföljning, utvärdering och tvärsektorieell kunskapsbildning. Förslagen kom inte till genomförande.

Indelningskommittén fick i juni i år tilläggsdirektiv som innebär att inte heller den här utredningen kommer att leda till en förändrad regional indelning av landet. Därmed befinner vi oss i ett läge med 21 län och 20 landsting där ansvarsfördelningen för olika frågor varierar över landet. När det gäller Gotland har kommunen, som numera benämns Region Gotland, det ansvar som landstingen har i övriga landet.

För det som i dag kallas regionalt tillväxtarbete är ansvaret numera fördelat på 13 landsting, en kommun (Gotland), sex kommunalförbund och i ett län, Stockholm, har länsstyrelsen ansvaret. Vid tidpunkten för färdigställandet av det här betänkandet har landstingen i Stockholm, Blekinge och Kalmar ansökt hos regeringen om att få ta över ansvaret för det regionala tillväxtarbetet. Vidare har landstingsfullmäktige i Värmland och Västerbotten beslutat att lämna in en sådan ansökan och enligt vad utredningen erfarit kommer landstingsfullmäktige i Dalarna och Södermanland att fatta sådana beslut senast den 30 september i år. Regeringen förväntas behandla samtliga ansökningar så att ansvaret kan övergå till landstingen från den 1 januari 2019. Därmed skulle den organisatoriska tillhörigheten för

frågor som rör regionalt tillväxtarbete vara densamma i hela landet från denna tidpunkt.

Befintlig regional fysisk planering, Stockholms- och Göteborgsregionerna

Det finns två regionplaneorgan, Stockholms läns landsting och GR. Nedan följer en beskrivning av hur de behandlar bostadsfrågor.

Stockholm

I Stockholm antog landstingsfullmäktige 2010 regionplanen för Stockholms län, RUFS 2010, som också utgör länets regionala utvecklingsstrategi beslutad av länsstyrelsen. Planen har tagits fram enligt förfarandereglerna för regionplanering i PBL. Planen utgör ett samlat och övergripande mål- och strategidokument för utvecklingsfrågor och fysisk planering.

När det gäller bostadsfrågan anges i planen bl.a. att för att bostadsförsörjningen i regionen som helhet ska fungera på lång sikt krävs att varje kommun, utifrån sina förutsättningar, bidrar till bostadsbyggandet. Att kommunerna har en god mark- och planberedskap anges som särskilt viktigt, samt att det är angeläget att kommunerna kan planera för ett bostadsbyggande som når upp till det högre av de två tillväxtalternativ som finns i planen. Av planen framgår också prognoser för antal bostäder och storleken på den framtida befolkningen, liksom behovet av bostadstillskott, per kommun och regiondel. För närvarande pågår arbetet med att ta fram en ny regionplan, RUFS 2050.

Göteborg

GR, som omfattar 13 kommuner i Göteborgsområdet inklusive Kungsbacka kommun i Hallands län, har inte antagit någon formell regionplan. I stället har GR tagit fram Strukturbild för Göteborgsregionen, som utgör en överenskommelse framtagen vid ett antal rådslag mellan medlemskommunerna om hur den regionala fysiska strukturen ska utvecklas. Efter beslutet om Strukturbilden har även

ett rådslag ägt rum om Hållbar tillväxt, som är ett mål- och strategidokument som utgör en grund för kommunernas gemensamma arbete.

När det gäller bostadsfrågan anges i Strukturbilden bl.a. att förutsättningarna för en uthållig tillväxt stärks om utbyggnaden av bostäder koncentreras till de centrala delarna av Göteborg, välbelägna delar av det sammanhängande stadsområdet, och till orter belägna i eller starkt knutna till de regionala huvudstråken. I Strukturbilden har Göteborgsområdet delats upp i olika delar, såsom t.ex. kärnan (de centrala delarna av Göteborg), kustzonen och Göta älv. För varje del anges vad kommunerna kommit överens om. För flera av delarna tas olika aspekter när det gäller bostadsbyggande upp. Även i Hållbar tillväxt behandlas bostadsfrågor.

Bostäder och planering i de regionala utvecklingsstrategierna

Regionerna ska enligt förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete ta fram en regional utvecklingsstrategi för länets utveckling. I den tidigare gällande förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete var benämningen på detta dokument regionalt utvecklingsprogram. Vid en översiktlig genomgång av regionernas utvecklingsstrategier framgår att bostadsfrågan berörs förhållandevis ingående i ungefär hälften av strategierna. I ytterligare några strategier finns bostadsfrågan nämnd.

I Region Skåne har strategin namnet *Det öppna Skåne 2030*, och den har tagits fram i dialog med kommunerna i länet. Som ett prioriterat ställningstagande i strategin anges att Skåne ska dra nytta av sin flerkärniga Ortsstruktur och inom ramen för det behandlas bostadsbyggandet, och vikten av samverkan över kommungränserna, utförligt. Det finns också ett omfattande regionalt samarbete kring fysisk planering genom *Strukturbild för Skåne*, som har tagits fram tillsammans med kommunerna och som samverkar med strategin. Vidare kan nämnas Region Uppsalas *Utvecklingsstrategi för Uppsala län*, där behovet av ökat byggande och utveckling av befintligt bostadsbestånd för att möta befolkningstillväxten tas upp, och region Dalarnas *Dalastrategin – Dalarna 2020*, där ökat bostadsbyggande tas upp som en faktor för att skapa livskvalitet och attraktionskraft.

Bostäder och planering i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt 2015–2020

Regeringen har antagit en nationell strategi för hållbar regional tillväxt 2015–2020 som ska vara vägledande för arbetet med hållbar regional tillväxt och attraktionskraft i hela landet fram till 2020 och som ska bidra till att uppnå målet med den regionala tillväxtpolitiken. I beskrivningen av strategin anges att den är inriktad på att skapa goda förutsättningar att bo, arbeta samt etablera företag och verksamheter i hela landet och på så sätt skapa förutsättningar för hållbar regional tillväxt och ett Sverige som håller samman.

I strategin anges fyra prioriteringar; innovation och företagande, attraktiva miljöer och tillgänglighet, kompetensförsörjning samt internationellt samarbete. För prioriteringen attraktiva miljöer och tillgänglighet är bostadsfrågan en del som behandlas.

I strategin framhålls bl.a. det regionala perspektivet för att uppnå attraktiva miljöer och tillgänglighet. En del som tas upp i strategin är fysisk planering och boende. När det gäller dessa frågor anges att det för att skapa hållbara och effektiva fysiska strukturer som stärker sambanden inom och mellan regioner krävs en utvecklad mellan-kommunal, regional och sektorsövergripande samverkan och samplanering, som utgår ifrån ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbara perspektiv. Det tas upp att särskilt frågor om fysisk planering och boendemiljöer behöver tydliggöras i det regionala tillväxtarbetet, och att det är viktigt att planeringen integreras med utvecklingen av bl.a. hållbara transportsystem.

Det lyfts fram att med växande funktionella regioner och förbättrad tillgänglighet ökar behovet av ett regionalt och regionöverskridande perspektiv i den fysiska planeringen och i planeringen av bostadsförsörjningen. De regionalt utvecklingsansvarigas ansvar och medvetenhet om den fysiska planeringens betydelse lyfts också fram som en viktig aspekt.

Uppdrag till länsplaneupprättarna att bedöma bostadspotential

I mars i år gav regeringen Trafikverket i uppdrag att ta fram en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för åren 2018–2029. Samtidigt fick regionerna i sina roller som

länsplaneupprättare i uppdrag att ta fram länsplaner för samma tidsperiod, dnr. N2017/02312/TIF.

Regionerna ska enligt uppdraget beskriva vilka effekter olika infrastrukturåtgärder i länsplanen väntas ge på förutsättningarna för bostadsbyggandet; hur många ytterligare bostäder som åtgärderna bedöms skapa förutsättningar för, i vilket planeringsskede dessa bostäder befinner sig, när de beräknas vara färdigställda och vilken typ av bebyggelse det rör sig om. Beskrivningen ska föregås av en dialog med berörda kommuner och relatera till Boverkets bedömningar av bostadsbyggnadsbehov. Om effekterna på bostadsbyggandet är betydande och behovet av bostäder i den aktuella kommunen är stort ska effekterna på bostadsbyggandet redovisas för enskilda objekt. I redovisningen ska det även ingå en bedömning av vilka effekter på resandet som den nya bebyggelsen kan ha.

Länsplanerna skulle ursprungligen ha redovisats senast den 31 augusti i år. Redovisningstidpunkten har flyttats till den 31 januari 2018.

Aktuella bostadsuppdrag till länsstyrelserna

Enligt länsstyrelseinstruktionen har länsstyrelserna uppgifter i fråga om bl.a. regional tillväxt, infrastrukturplanering och hållbar samhällsplanering och boende. Enligt instruktionen ska länsstyrelserna fullgöra vissa sektorsövergripande uppgifter, som bl.a. gäller jämställdhet, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och förenkling för företag. Länsstyrelserna ska sedan våren 2017 också i sin verksamhet verka för att behovet av bostäder tillgodoses. Hur länsstyrelserna avser att ta sig an denna nya uppgift kommer att redovisas till regeringen senast den 1 oktober i år. Länsstyrelserna har också uppgifter enligt BFL och enligt förordningen om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Länsstyrelserna arbetar även utifrån PBL och bidrar med kunskapsunderlag, råd och stöd, och ska yttra sig över kommunala planer och överpröva kommunala beslut om bygglov.

Enligt regleringsbrevet för 2017 skulle samtliga länsstyrelser för respektive kommun inom länet redovisa och bedöma om de har antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen som uppfyller kraven i BFL, eller om de kan antas göra det under mandatperioden 2014–2018. Länsstyrelserna skulle även redovisa sin bedömning av vilka effekter

ändringarna i lagen 2014 har haft på kommunernas arbete. Uppdraget har avrapporterats i samband med de regionala bostadsmarknadsanalyserna i juni i år.

Efter ett tidigare uppdrag till landstinget i Stockholms län fick länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Skåne och Västra Götalands län i regleringsbrevet för 2015 i uppdrag att göra en regional bedömning av behovet av nya bostäder i länets kommuner. Behovsbedömningen skulle göras utifrån ett regionalt perspektiv och utarbetas efter samråd med berörda kommuner, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och andra berörda regionala organ. Länsstyrelserna skulle för de kommuner där man bedömde att det behöver byggas nya bostäder granska respektive kommuns planeringsmässiga förutsättningar att förverkliga angivet antal nya bostäder. Granskningen skulle ske med utgångspunkt i respektive kommuns översiktsplan, detaljplaneläge, planberedskap och planeringsaktivitet. Länsstyrelserna skulle också redovisa det antal nya bostäder som tillkommit under vart och ett av åren 2010, 2011, 2012, 2013 och 2014 i respektive kommun. Länsstyrelserna skulle slutligen med utgångspunkt i den regionala bedömningen, granskningen av de planeringsmässiga förutsättningarna samt det historiska bostadsbyggandet göra den analys som utredningsmaterialet motiverar. Uppdragen redovisades till regeringen i november 2015. En uppföljning av bostadsbyggandet i dessa län redovisades i juni 2017.

Länsstyrelserna har också ett särskilt regeringsuppdrag att stödja och informera kommuner och andra relevanta aktörer i arbetet med att underlätta inträde på bostadsmarknaden för resurssvaga hushåll och hushåll som i övrigt har svårt att varaktigt etablera sig på bostadsmarknaden samt i arbetet med att motverka hemlöshet och förebygga avhysningar. Uppdraget är en fortsättning på tidigare uppdrag med liknande inriktning och ska avrapporteras den 31 januari 2018.

Starkare koppling mellan kommunal och regional nivå

Den regionala aspekten i BFL

BFL trädde i kraft 1 januari 2001 och lagen innehöll då tre paragrafer om bostadsförsörjning, där det bl.a. framgick att en kommun skulle vara skyldig att planera för bostadsförsörjningen, vid behov i samråd med andra kommuner. I förarbetena till lagen, prop. 2000/01:26, togs

behovet av samråd mellan kommuner med en gemensam arbets- och bostadsmarknad och mellan kommuner i områden med behov av ett omfattande bostadsbyggande, t.ex. i storstadsområdena, upp som skäl för att införa ett krav på samråd när det fanns behov av det.

BFL ändrades 2014. Ändringen innebar bl.a. att samråd med andra berörda kommuner gjordes obligatoriskt. Som skäl för denna ändring togs i förarbetena, prop. 2012/13:178, upp den stora betydelsen av det regionala perspektivet när det gäller bostadsförsörjning, både i tillväxtregioner och i områden med vikande befolkningsunderlag eller på annat sätt förändrad befolkningsstruktur. Ett mellankommunalt och regionalt perspektiv i arbetet med bostadsförsörjningen togs upp som en viktig förutsättning för att främja fungerande bostadsmarknader och näringslivets utveckling.

Ny förordning om regionalt tillväxtarbete

I förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete, som har ersatt en förordning med samma namn från 2007, utvecklas kraven på innehållet i de regionala utvecklingsstrategier som de ansvariga för regionalt tillväxtarbete i respektive län ska utarbeta. En nyhet jämfört med den äldre förordningen är att kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen ingår bland de underlag som särskilt ska beaktas när en regional utvecklingsstrategi tas fram.

3.4.2 En möjlig lösning – Bostadsplaneringskommitténs förslag

Bostadsplaneringskommittén, som var en parlamentarisk kommitté, hade uppdraget att utreda och vid behov föreslå sådana förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet. I uppdraget ingick vidare att utvärdera hur samordningen av bostadsförsörjningsfrågorna på regional och kommunal nivå fungerar och hur nämnda regler förhåller sig till bestämmelserna BFL. Även samarbetet mellan olika regionala aktörer skulle ses över. Kommittén skulle bland annat överväga om och hur de regionala planeringsinstrumenten bör stärkas i förhållande till den kommunala planläggningen.

Kommittén konstaterade i sitt betänkande En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, SOU 2015:59, att det inte fanns någon given regional nivå för kommittén att utgå från och att de planeringsslag som berördes av uppdraget hade en otydlig ansvars- och uppgiftsfördelning på regional nivå. Otydligheten angavs bestå i en utbredd asymmetri när det gäller valet av ansvariga aktörer för det regionala tillväxtarbetet och länstransportplanerna samt valet av kollektivtrafikansvarig myndighet. Det konstaterades också att mängden planer, program och strategier inom olika sektorer, återkommande och blandade statliga intressen och en asymmetri av ansvarsfördelning på regional nivå, inte bidrar till att underlätta en planering som sakligt sett är nog så svår. Kommittén anförde också att förändrade omvärldsfaktorer innebär att hänsyn bland annat måste tas till allt större geografiska planeringsområden. Behovet av planering på regional nivå angavs uppkomma när samhällsutvecklingen kommer ifatt och växer ifrån gårdagens planering inom kommungränserna. Det konstaterades också att det inte fanns någon enskild aktör med ansvar för att det råder bostadsbrist eller obalans mellan efterfrågan och utbud av bostäder i delar av landet och att det därmed inte heller finns någon som kan samordna eller få till stånd en planering för ökad bostadsförsörjning, när kommunerna inte själva ser något sådant behov. Kommittén anförde också att staten och statliga myndigheter inte samordnar sig i tillräcklig omfattning i sina dialoger med kommunerna och att kommunerna på detta sätt får för många budskap att förhålla sig till och för många intressen att avväga mot varandra. Det konstaterades att flera efterfrågar en stat som inte bara ger restriktioner utan som också förmedlar en viljeinriktning och i betänkandet beskrivs hur kommuner och aktörer på den regionala nivån uppfattat att staten ger olika, ibland motstående, budskap.

Kommittén ansåg att bostadsförsörjning och en hållbar utveckling i hela landet skulle kunna tillgodoses bättre med en regional fysisk planering. Kommittén såg inte i första hand behov av att lämna förslag inom planeringen för bostadsförsörjning. Utredningsarbetet visade enligt kommittén tydligt att bostadsförsörjning inte tillgodoses genom sin egen solitära sektorsvisa planering. Den kommunala planeringen för bostadsförsörjning borde enligt kommittén i stället betraktas som en planering som följer och är beroende av, men som också behöver samspela med, andra planeringar.

Kommittén drog bl.a. slutsatsen att kraven på bostadsförsörjning och hållbar utveckling bättre kan tillgodoses genom ökad samordning mellan berörda planeringsslag och mellan kommunal, regional och nationell nivå. Det angavs att en regional nivå placeras in den fysiska miljön inklusive bebyggelsen i ett större geografiskt sammanhang än vad varje enskild kommun kan göra. Fysisk planering angavs också i ökad utsträckning påverka en regions utveckling och ansågs därför ha betydelse för fler än bara enskilda kommuner. Till detta kom enligt kommittén att flera av de planeringsslag som bedöms ha en positiv effekt på bostadsförsörjningen bedrivs på regional nivå, exempelvis planering för transportinfrastruktur, tillväxt och kollektivtrafik.

Kommittén föreslog att bestämmelser om regional fysisk planering skulle regleras i en ny lag om regional fysisk planering samt att 7 kap. PBL och lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län skulle upphöra att gälla.

Kommittén föreslog vidare att regional fysisk planering skulle vara ett uppdrag i hela landet och ha länet som indelningsgrund. Aktören med ansvar för det regionala tillväxtarbetet i varje län föreslogs inom sitt län ha i uppgift att bedriva regional fysisk planering. I län där länsstyrelsen fortfarande har det regionala utvecklingsansvaret, föreslogs landstinget i stället ha den uppgiften.

Den ansvarige aktören föreslogs ha i uppgift att bl.a. utreda regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö och att upprätta, anta och aktualitetspröva ett regionalt fysiskt program för länet. Programmet för regional fysisk planering, som inte skulle vara bindande, föreslogs vara vägledande för översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.

Det föreslogs också att vissa uppgifter för länsstyrelsen enligt PBL skulle upphävas, samt att regeringens möjlighet enligt PBL att meddela planföreläggande för att samordna användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner skulle upphävas.

Det föreslogs vidare att den aktör som är ansvarig för regional fysisk planering skulle överta länsstyrelsens uppgifter enligt 3 § BFL samt att den aktören årligen också skulle genomföra en bostadsmarknadsanalys för länet.

Det föreslogs därtill att de planer, strategier, program och riktlinjer som upprättas inom regional fysisk planering, för regionalt tillväxtarbete, transportinfrastruktur och kollektivtrafik samt kommunal

översiktsplanering och planering för bostadsförsörjning ska beskriva hur hänsyn har tagits till och samordning skett med annan planering.

Kommittén ansåg också att regeringen regelbundet och minst en gång under varje mandatperiod borde besluta om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning. En nationell strategi borde enligt kommittén behandla frågor som har ett tydligt nationellt strategiskt värde och som syftar till en hållbar utveckling för hela landet. Regeringen borde också enligt kommittén regelbundet höra representanter för den regionala och kommunala nivån samt andra aktörer som regeringen anser är berörda av fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor i landet. Regeringen borde därför enligt kommittén inrätta ett forum som får i uppdrag att behandla bostadsförsörjningsfrågor och fysisk planering utifrån ett framtidsperspektiv, att tillföra kunskap och att sätta frågan i ett internationellt sammanhang.

3.5 Sammanfattande slutsatser

Utredningens omfattande dialoger liksom andra tillgängliga data ger bilden av att ett ökat byggande begränsas av bristen på arbetskraft mer än något annat. Att addera bedömningar av bostadsbyggnadsbehoven från Boverket gör i det perspektivet ingen nytta för att öka bostadsbyggandet på kort sikt. Utredningen kan dessutom konstatera att sådana bedömningar kommer att vara behäftade med stora osäkerheter.

Utredningen kan också konstatera att formerna för regional samverkan kring bostadsbyggnadsplanering är svagt utvecklade i stora delar av landet och att de förslag som skulle förändra den bilden finns för beredning på Näringsdepartementet i form av Bostadsplaneringskommitténs betänkande.

Utgångspunkterna när utredningen ska formulera sina förslag är alltså att den fördelning av Boverkets bedömningar som utgör huvuduppdraget på kort sikt inte kommer att ha någon positiv effekt på bostadsbyggandet och att förslag på längre sikt är svåra att formulera och bedöma konsekvenserna av med hänsyn till hur fysisk planering och bostadsplanering på regional nivå kommer att utvecklas.

4 Överväganden och förslag

4.1 Att etablera en gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet

Utredningen lämnar förslag som etablerar följande ordning:

- Boverket beräknar behovet av tillskott av bostäder i hela landet och presenterar resultaten på länsnivå.
- Regionerna genomför dialoger med kommunerna grundade på Boverkets beräkningar i syfte att nå en samsyn om behovet av tillskott av bostäder i länets kommuner.
- Kommunerna gör en bedömning av behovet av tillskott av bostäder i den egna kommunen och dokumenterar detta i sina riktlinjer för bostadsförsörjningen. Bedömningen i riktlinjerna ska komma till uttryck i kommunens översiktsplan.
- Regionerna uppmärksammar kommunerna på behovet av samordning av bedömningarna och verkar för att samordning kommer till stånd.
- Länsstyrelsen följer upp och analyserar hur kommunernas bedömningar förhåller sig till Boverkets beräkningar.

I detta avsnitt redovisas utredningens överväganden och förslag med anledning av samtliga deluppdrag i de ursprungliga direktiven, som återfinns i bilaga 1. I avsnitt 4.2 redovisar utredningen några ytterligare överväganden, förslag och bedömningar.

4.1.1 Inledande överväganden

Från ”fördela” till ”gemensam bild”

Kärnan i utredningens uppdrag är att föreslå hur Boverkets bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska fördelas på kommuner. Formuleringen har ställt utredningen inför betydande utmaningar.

För det första är det svårt att tänka sig vad fördelning av en bedömning innebär. En bedömning är ingen fritt hanterbar materia, utan är direkt kopplad till den som gör bedömningen. Andra kan välja att dela en bedömning eller att använda den som utgångspunkt för egna bedömningar.

För det andra har utredningens arbete gjort det tydligt att Boverket knappast kan göra en bedömning av bostadsbyggnadsbehovet med tillräcklig noggrannhet för att vara relevant för planering på kommunal nivå. Boverkets bedömning behöver kompletteras med uppgifter som varierar mellan kommunerna. Det kan t.ex. röra detaljplaneläget eller förändringar på den lokala arbetsmarknaden. Det är då inte längre fråga om en fördelning, utan om en lokal komplettering av en nationell bedömning.

För det tredje har kommunerna redan en av lagstiftaren given uppgift att göra bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet som en del av sitt ansvar för bostadsförsörjningen. Att i den situationen fördela en konkurrerande bedömning på kommunerna reser frågan om de olika bedömningarnas inbördes status. Utredningen har av direktivens formulering om ”bibehållen ansvarsfördelning mellan befintliga aktörer” dragit slutsatsen att regeringen inte önskar förslag som innebär att staten genom Boverket övertar kommunernas roll och ansvar. Det innebär att de nationella och kommunala bedömningarna på något sätt måste kunna samspela och influera varandra.

Utredningen har mot bakgrund av dessa utmaningar funnit för gott att både vid utformningen av förslag och vid extern kommunikation avstå från att försöka fördela Boverkets bedömningar på kommunerna. Utredningen har i stället formulerat som sin uppgift att *finna formerna för hur det offentliga Sverige på alla nivåer ska ha en gemensam och uppdaterad bild av bostadsbyggnadsbehovet i alla delar av landet*. Med denna uppgiftsställning som grund har utredningen ägnat huvuddelen av sin tid åt att söka svaret på hur en sådan gemensam bild ska etableras.

De dialoger med kommunala företrädare som utredningen genomfört har präglats av en uttalad skepsis mot att Boverket skulle kunna bedöma bostadsbyggnadsbehovet i den egna kommunen. Samtidigt finns det en förståelse för behovet av en nationell bedömning och att summan av de kommunala bedömningarna på något sätt bör relatera till denna. Ansatsen att finna en gemensam bild möter ingen entusiasm, men kan accepteras av Kommunsverige. Att fördela Boverkets bedömningar direkt på kommuner kan det inte.

I brist på regional fysisk planering

Regeringen har ännu inte tagit ställning till Bostadsplaneringskommitténs betänkande En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, SOU 2015:59. I betänkandet finns välgrundade överväganden kring behovet av samordning mellan olika former av planering, relationerna mellan kommunal och regional planering och de begränsade möjligheterna att med hjälp av kommunal planläggning tillgodose bostadsbyggnadsbehovet. I betänkandet belyses också statens brist på ansvarstagande för att samordna planeringen i landet.

Som resultat av sina överväganden föreslog Bostadsplaneringskommittén en obligatorisk fysisk planering på regional nivå med regionerna som ansvariga. I sin roll som ansvariga för regional fysisk planering skulle regionerna också ge kommunerna råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen och uppmärksamma behov av samordning i frågor om bostadsförsörjning och verka för att samordning kommer till stånd. Regionerna skulle också analysera bostadsmarknaden i länet.

Utredningen kan konstatera att om Bostadsplaneringskommitténs förslag hade genomförts hade de frågor denna utredning har att behandla knappast formulerats. Det hade då varit uppenbart att nationella beräkningar av behovet av tillskott av bostäder måste behandlas av regionerna som en del i deras arbete.

Bostadsplaneringskommitténs betänkande är efter remiss under beredning i Regeringskansliet. Utredningen finner att de iakttagelser och analyser som gjordes av kommittén är fortsatt giltiga, och de förslag som lämnades var väl motiverade. Utredningens direktiv är främst inriktade på behovet av fler bostäder och de förslag som lämnas

får därför en snäv inriktning på den frågan. Förslagen har dock utformats så att de kan kompletteras med, eller åtminstone inte hindrar, ett genomförande av Bostadsplaneringskommitténs förslag.

Från bostadsbyggnadsbehov till behov av tillskott av bostäder

Bakgrunden till utredningen är en strävan från regeringen att öka bostadsbyggandet och det är bostadsbyggnadsbehovet som står i centrum för direktiven. Utredningens dialogmöten har visat på ett behov av att närmare överväga begreppet i relation till den kommunala verkligheten.

Det finns ingen definition av bostadsbyggande, men ordet associerar för de flesta till det som i PBL definieras som *nybyggnad* av bostäder. I offentlig statistik över tillkommande bostäder skiljer man på tillskott genom nybyggnad och ombyggnad, där tillskott genom ombyggnad är en nettoredovisning av hur många fler bostäder som finns efter en ombyggnad.

I statistiken över bostadsbeståndet förändras antalet bostäder genom ny- och ombyggnad och vid rivningar, men också när fritidshus tas i anspråk för permanentboende.

Det Boverket beräknar när de beräknar bostadsbyggnadsbehov, såväl i tidigare prognoser som i den senaste metodrapporten, är skillnaden mellan antalet beräknade hushåll och antalet beräknade bostäder. Den skillnad som beräkningarna påvisar kan minskas genom andra åtgärder än nybyggnad, t.ex. ombyggnad eller permanentning av fritidshus.

I de starka tillväxtområdena är nybyggnad av bostäder den helt dominerande åtgärden för att hantera ett bedömt underskott av bostäder. I en majoritet av Sveriges kommuner, där behoven av fler bostäder är mindre och där viljan att investera i bostäder är låg, är olika typer av ombyggnad för ökad användning av det befintliga beståndet det främsta, och i vissa fall det enda, sättet att öka antalet bostäder.

Med hänsyn till att de nationella bedömningarna i praktiken avser behov av tillskott av bostäder och att begreppet tillskott bättre fångar den verklighet som råder i många kommuner har utredningen funnit att det inte är ändamålsenligt att använda begreppet bostadsbyggnadsbehov. Utredningen använder därför genomgående

begreppet *behov av tillskott av bostäder* i resterande delar av betänkandet.

4.1.2 Boverket beräknar behovet av tillskott av bostäder

Förslag: Boverket får regeringens uppdrag att årligen beräkna behovet av tillskott av bostäder på tio års sikt och presentera resultaten på nationell nivå och på länsnivå. Boverket ska på lämpligt sätt göra resultat och gjorda antaganden tillgängliga för regioner och länsstyrelser.

Regeringens uppdrag till Boverket tidsbegränsas och utformas som ett särskilt regeringsbeslut.

Utredningens målbild är att det offentliga Sverige på alla nivåer ska ha en gemensam och uppdaterad bild av behovet av tillskott av bostäder i alla delar av landet. Som ett steg för att förverkliga denna målbild föreslår utredningen att regeringen ger Boverket ett uppdrag enligt vad som framgår i det följande. Uppdraget avviker från det Boverket föreslagit i rapporten *En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet*, rapport 2016:32, som presenterats i kapitel 3.

Boverket gör beräkningar som kompletteras med regionala och lokala analyser

Den av Boverket presenterade metoden för bedömning av behovet av tillskott av bostäder består av en tydligt redovisad modell för beräkningar, vars resultat ska kompletteras med inte närmare redovisade data och analyser till en färdig bedömning. Boverket betonar med instämmande av remissinstanser och kommuner att en bedömning av behovet av tillskott av bostäder på regional och lokal nivå kräver analyser och fördjupningar som bygger på kunskap om förhållandena på regional och lokal nivå. Att Boverket skulle göra sådana analyser är inte praktiskt möjligt utan en väsentligt utökad organisation och därmed väsentligt utökade resurser.

Utredningen bedömer att det finns flera skäl att låta de ytterligare analyserna utföras på regional och lokal nivå. Det främsta skälet är att kunskaperna om faktiska förhållanden och förväntade händelser

blir bättre. Även beslut om vilka fördjupade analyser av behoven för t.ex. olika typer av hushåll som bör genomföras bör fattas regionalt eller lokalt för att dessa fördjupningar ska vara relevanta. I många regioner och kommuner genomförs dessutom redan i dag kvalificerade analyser av bostadsmarknaden där andra parametrar är de Boverket använder är inkluderade.

För att det lokalt och regionalt ska gå att dra någon nytta av, eller förhålla sig till, ett underlag från Boverket, krävs att detta är så generellt uppbyggt att det går att addera ytterligare kunskap som finns tillgänglig lokalt eller att bygga in Boverkets underlag i befintliga modeller med så enkla handgrepp som möjligt. För utredningen framstår det därför som ändamålsenligt att Boverkets uppdrag begränsas till att utföra beräkningar baserade på tydligt redovisade parametrar.

Boverkets uppdrag preciseras i vissa avseenden

Att beräkna behovet av tillskott av bostäder är en uppgift som ligger inom Boverkets kompetensområde och myndigheten har också gjort sådana beräkningar vid ett flertal tillfällen och kan även framdeles göra så med stöd i sin instruktion. Boverkets metodologiska kompetens har inte ifrågasatts i samband med remissen av metodrapporten. Eventuella motiv för regeringen att styra hur Boverket går tillväga när beräkningar utförs måste därför sökas i den tillämpning som följer av utredningens direktiv.

Enligt direktiven ska Boverkets beräkningar utgöra den gemensamma kvantitativa ramen för alla bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet i hela landet, och i förlängningen påverka omfattningen av den fysiska planeringen för bostäder. Med den ambitionen är det nödvändigt att Boverkets beräkningar uppfattas som korrekta för att de ska erhålla legitimitet hos användarna. De data och de prognoser som Boverket bygger sina beräkningar på innehåller svagheter vilket innebär ett legitimitetsproblem. Problemet minskar dock inte genom att regeringen formulerar mer specifika krav på Boverket när det gäller hur beräkningarna ska utföras.

Ställningstaganden från regeringen i metodfrågor som inte är ifrågasatta skulle kunna uppfattas som uttryck för en politisk vilja att uppnå ett visst kvantitativt resultat. Någon sådan ambition finns

inte uttryckt i utredningens direktiv. Som utgångspunkt bör det vara Boverket som bestämmer hur beräkningarna ska utföras.

På två punkter bedömer utredningen att regeringen trots allt bör precisera Boverkets uppdrag med hänsyn till direktiven och vad som framkommit vid utredningens dialoger. För det första finns det anledning att fastslå att tidshorisonten för beräkningarna ska vara tio år. Även om Boverket pekar på stora svårigheter att göra korrekta prognoser på tio års sikt, och även om det framkommit synpunkter från kommuner och remissinstanser som talar för både kortare och längre tidshorisonter, bör de årliga beräkningarna från Boverket alltid avse samma tidshorisont för att kunna vara en indikator på förändringar. Vilken denna tidshorisont ska vara skulle regeringen kunna överlåta åt Boverket att besluta. Med hänsyn till att det ingått i utredningens uppdrag att bedöma om det finns en bred uppslutning bland Sveriges kommuner kring en annan tidshorisont än de tio år som Boverket föreslagit, och något sådant inte framkommit, finner utredningen att regeringen bör ge Boverket i uppdrag att göra beräkningarna med tidshorisonten tio år.

Den andra punkt där regeringen bör styra Boverket är den geografiska nivå på vilken resultaten presenteras. Det har under utredningen framkommit att en redovisning på FA-regionnivå kommer att göra det svårt för kommunerna att ta till sig Boverkets underlag.

En möjlighet som övervägts är att ge Boverket i uppdrag att göra beräkningar och presentera dessa på kommunnivå. Mot detta talar att säkerheten i resultaten minskar när beräkningarna görs på fler och mindre geografiska områden. Möjligheten att behandla behovet av tillskott av bostäder i en regional kontext som utredningen bedömer har ett självständigt värde får heller inget stöd med en sådan lösning.

Genom att formulera Boverkets uppdrag så att resultatet ska redovisas på länsnivå skapas förutsättningar för att behandla bostadsfrågan tillsammans med en mängd andra frågor i en analys av de regionala förutsättningarna för hållbar regional tillväxt och utveckling i länet. En kanske mindre men nog så viktig effekt av en redovisning på länsnivå är att inga negativa resultat kommer att redovisas, vilket skulle bli effekten i vissa kommuner vid en resultatredovisning på kommunnivå.

Utredningen anser att Boverket bör få i uppdrag att redovisa resultatet av sina beräkningar på länsnivå och summerade på nationell nivå. Det ska betonas att detta inte innebär något ställningstagande

till hur myndigheten ska utföra sina beräkningar. Om Boverket finner att det är ändamålsenligt att använda data och göra beräkningar som avser kommuner, FA-regioner eller någon annan indelning av landet, och sedan sammanställa dessa till resultat på aggregerad nivå är inget som utredningen med ledning av remissutfallet kan ha några synpunkter på.

Vad gäller periodiciteten för beräkningarna har Boverket själva föreslagit att uppdraget bör innebära en redovisning årligen. Det gör det möjligt att snabbt fånga upp förändringar och säkerställer att det alltid finns ett aktuellt beslutsunderlag tillgängligt. Även om det inte kommer att finnas praktisk möjlighet att i varje kommun ta ställning till nya underlag varje år är Boverkets argument giltiga. Utredningen delar därmed Boverkets uppfattning att beräkningar bör göras årligen.

Beräkningarna görs tillgängliga för regioner och länsstyrelser

Utredningens förslag är att Boverket ska göra modellberäkningar som ska kunna bearbetas vidare regionalt och lokalt. Då är det väsentligt att inte bara resultatet, utan också underliggande antaganden och så långt det är möjligt även använda data, görs tillgängliga. De primära användarna av Boverkets beräkningar är enligt vad utredningen föreslår i de följande regioner och länsstyrelser. Av regeringens uppdrag bör det framgå att Boverket ska göra resultat och gjorda antaganden tillgängliga för dessa. De närmare formerna för tillhandahållandet kan överlämnas åt Boverket att besluta om.

Boverkets uppdrag tidsbegränsas

Boverket har föreslagit att de bör få ett regeringsuppdrag i form av en ändring i myndighetens instruktion. Utredningen har som framgått funnit behov av att ändra och vissa avseenden precisera uppdraget så att det till formen inte längre ansluter till myndighetens instruktionsgivna uppdrag i övrigt. En annan form för styrning behöver därför övervägas.

Ett uppdrag till en myndighet att på nationell nivå utföra beräkningar av behoven inom ett område där ansvaret ligger på kommunal nivå har karaktären av en temporär lösning i en speciell situa-

tion. Om och när bostadsmarknaden blir mera balanserad är det rimligt att överväga om det är en åtgärd som är fortsatt prioriterad. Den förutsägbara osäkerheten i Boverkets beräkningar gör också att uppdraget bör utvärderas efter några års erfarenheter. Det finns också förslag till förändringar i fördelning av ansvar och arbetsuppgifter mellan nationell, regional och kommunal nivå i Bostadsplaneringskommitténs förslag, som om de genomförs också innebär att Boverkets uppdrag att utföra beräkningar måste övervägas på nytt. Ytterligare förslag till förändrad ansvarsfördelning kan härutöver komma att lämnas av Kommunutredningen (Fi 2017:02).

Utredningen föreslår att regeringen ger Boverket ett uppdrag att utföra årliga beräkningar av behovet av tillskott av bostäder under en begränsad tid. För att kunna utvärdera både den årliga variationen i Boverkets beräkningar och hur resultaten kommer till användning bör beräkningarna utföras under åtminstone fem år. Formen för ett sådant femårigt uppdrag bör vara ett särskilt regeringsbeslut där regeringen kan utveckla motiven bakom uppdraget. Ett utkast till regeringsbeslut återfinns i bilaga 3.

4.1.3 Regionerna får ansvaret för att sammanföra nationella beräkningar med kommunala bedömningar

Förslag: Regionerna får regeringens uppdrag att genomföra dialoger med kommunerna i respektive län grundade på Boverkets beräkningar i syfte att nå en samsyn om behovet av tillskott av bostäder. Uppdraget bör tidsbegränsas och utformas som ett särskilt regeringsbeslut. Uppdraget finansieras genom medel ur länsstyrelsernas förvaltningsanslag.

Uppgiften i BFL att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd flyttas från länsstyrelserna till regionerna. Regeringen ges möjlighet att besluta att vissa särskilt angivna frågor ska behandlas i samordningsverksamheten.

Utredningen ser som sin uppgift att lämna förslag som innebär att Boverkets nationella beräkningar av behovet av tillskott av bostäder möter kommunernas bedömningar i en form som gör att det kan

uppstå en gemensam bild av behoven. Under utredningens dialoger har en huvudfråga varit om det finns etablerade forum för mellan-kommunalt samarbete där Boverkets beräkningar skulle kunna behandlas. Någon sådan heltäckande struktur har inte kunnat identifieras. För att säkerställa att ett möte kommer till stånd behövs någon form av reglering. Av föregående delavsnitt framgår att utredningen förordar att Boverket får i uppdrag att redovisa sina beräkningar på länsnivå.

Regionerna blir mottagare av Boverkets beräkningar

De växande arbetsmarknadsregionerna gör att också frågor om infrastruktur och bostäder måste bedömas i ett större perspektiv än den egna kommunen. I Stockholms län och i Göteborgsregionen finns utpekade regionplaneorgan med denna uppgift. I Skåne har länsstyrelse, landsting och kommunalförbund organiserat ett länsövergripande samarbete. I övriga landet är behoven av samordning mindre och de organisatoriska formerna mindre fasta.

När Bostadsplaneringskommittén övervägde vilken aktör som borde få ansvaret för uppgiften att bedriva regional fysisk planering bedömde man att landstingen var den organisation som hade bäst förutsättningar för uppgiften. När kommittén lämnade sitt betänkande 2015 var dock ansvaret för andra former av regional planering så splittrat att kommittén inte bedömde att det var möjligt att ge landstingen i hela landet detta ansvar. När denna utrednings förslag föreslås bli verklighet förutsätts den splittrade bilden ha klarnat och alla landsting – det som i detta betänkande kallas regioner – kommer att ha likartade uppgifter i hela landet.

Alternativet till regionerna som mottagare av Boverkets beräkningar är länsstyrelsen. Länsstyrelserna har fördelen att ha kompetens på bostadsområdet och i planfrågor och de har tillgång till många av de kompletterande underlag som behövs för att utveckla beräkningarna till verkliga bedömningar. Att uppdra åt länsstyrelsen att sammanföra de nationella beräkningarna med kommunernas bedömningar skulle dock innebära att behovet av bostäder separeras från övriga regionala utvecklingsfrågor. Som utredningen ser det skulle det innebära ett steg tillbaka i en utveckling där det är regionalt valda politiker som ska ansvara för planering och prioriteringar av resurser

på den regionala nivån. Staten ska via länsstyrelserna stödja en sådan utveckling och delta som företrädare för utpekade nationella intressen.

Utredningen ser regionerna som den lämpliga mottagaren av Boverkets beräkningar.

Regionerna leder en mellankommunal dialog

För att den nationella beräkningen av behovet av tillskott av bostäder med säkerhet ska möta de kommunala bedömningarna behöver regionerna få ett konkret uppdrag. Regeringen bör ge regionerna i uppdrag att årligen genomföra dialoger med länets kommuner med Boverkets beräkningar som grund, i syfte att nå en samsyn om behovet av tillskott av bostäder.

Ett uppdrag att genomföra dialoger innebär inte att regionen åtar sig att företräda eller försvara Boverkets beräkningar. Beräkningarna utgör ett underlag, framtaget på ett transparent sätt av en part utanför regionen. Närvaron av detta underlag, och förändringar i det beräknade behovet av tillskott av bostäder mellan åren, ger förutsättningar för en diskussion om varför summan av kommunernas bedömningar avviker, uppåt eller nedåt, från de nationella beräkningarna på länsnivå.

Den primära dialogen ska ske mellan länets kommuner. Det är när deras olika bedömningar av framtiden i allmänhet, och behovet av tillskott av bostäder specifikt, möts, som dialogen kan få verklig effekt. Då kommer det att framgå om olika bedömningar beror på olika tilltro till befolkningsprognoser, olika syn på hur befolkningen vill bo eller vad den har råd att efterfråga, eller på verkligt lokala förhållanden som inte är generellt giltiga. När kommunerna på detta sätt inbördes jämför sina bedömningar kommer det att påverka synen på den egna bedömningen, och skapa en gemensam insikt om att vissa förutsättningar som uppfattas som lokala egentligen är regionala eller nationella. Resultatet blir inte bara att den regionala dimensionen i den kommunala bedömningen av behovet av tillskott av bostäder förstärks, utan sannolikt också att flera kommuner ser möjligheter att samarbeta för att möta behoven.

Regionerna kommer också att kunna använda Boverkets beräkningar som underlag för sitt eget arbete med regionala utvecklings-

strategier. Vid framtagandet av strategierna ska kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen särskilt beaktas. Om uppdraget att genomföra dialoger utförs inom ramen för den regionala utvecklingsstrategin är det som utredningen ser det enbart en fördel.

Regionerna får ett lagreglerat uppdrag

För att regeringen ska kunna ge ett uppdrag till regionerna, som inte är myndigheter under regeringen, krävs antingen ett direkt bemyndigande eller annat medgivande från riksdagen i lag, eller att det finns förutsättningar för regeringen att meddela en förordning med stöd av bestämmelserna i 8 kap. 7 § RF. Där stadgas att regeringen får meddela föreskrifter om verkställighet av lag, och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Den senare möjligheten brukar kallas för regeringens restkompetens.

Bostadsförsörjningsfrågor ingår inte i det lagreglerade regionala tillväxtarbetet

Regeringen har preciserat det regionala tillväxtarbetet så som det är formulerat i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar respektive lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen med föreskrifter i form av en förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete, och fattar årligen så kallade villkorsbeslut riktade till regionerna utan några särskilda bemyndiganden från riksdagen. Bakgrunden är att det regionala tillväxtarbetet är en av riksdagen beslutad uppgift som samverkansorgan respektive landsting begärt att få ta över från staten.

I *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020* gör regeringen bedömningen att regionerna bör arbeta mer med frågor om fysisk planering och boendemiljöer. Flera regioner har också gjort detta inom ramen för sina regionala utvecklingsstrategier. Av detta följer dock inte att det ingår i det av riksdagen definierade regionala tillväxtarbetet att arbeta med bostadsförsörjningsfrågor.

Utredningen bedömer att det inte är möjligt för regeringen att ge regionerna ett uppdrag att föra dialoger om behovet av tillskott av bostäder med stöd av de lagar som styr det regionala tillväxtarbetet. Ett lagstöd behöver därför skapas.

*Samordning av kommunernas bostadsförsörjning
är en lämplig uppgift för regionerna*

Sedan 2014 har länsstyrelserna en i BFL fastlagd uppgift som skulle kunna inrymma dialoger kring behov av tillskott av bostäder, nämligen att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

När länsstyrelserna fick uppgiften var det ett tillägg till en befintlig uppgift i BFL att lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Regeringen skrev följande angående den ursprungliga uppgiften i prop. 2000/01:26.

Av regleringsbrevet för länsstyrelserna för budgetåret 2000 framgår att ett verksamhetsmål för länsstyrelserna är att de i sina kontakter med kommunerna skall uppmärksamma bostadsfrågorna. Länsstyrelsen genomför årligen besök i länets kommuner. Vid dessa besök diskuteras bostadsförsörjningsfrågor med kommunen. Genom att länsstyrelsen har ansvar för samordningen av svaren på Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät kan länsstyrelsen bistå kommunerna i deras arbete med att skapa en överblick över bostadsförsörjningsläget i länet. Länsstyrelsens arbete med de övergripande planeringsfrågorna och samråd med kommunerna om översiktsplaner utgör också ett stöd för kommunerna i arbetet med bostadsförsörjningsplaneringen. Vid de samråd och informationsutbyten som kontinuerligt sker mellan länsstyrelserna och kommunerna om bostadsförsörjnings- och andra planeringsfrågor är det därför enligt regeringens uppfattning naturligt att länsstyrelsen gör kommunerna uppmärksamma på olika frågor som rör bostadsförsörjningsplaneringen.

Tilläggsuppgiften – att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd – motiverades av regeringen enligt följande i prop. 2012/13:178.

Regeringen kan konstatera att länsstyrelserna dels har en viktig roll för att bevaka bostadsförsörjningsfrågor ur ett regionalt perspektiv, dels redan genom nuvarande uppgifter bör ha en god överblick över det regionala bostadsförsörjningsbehovet och vilken planering som är på gång i kommunerna. I syfte att stärka det regionala hänsynstagandet vid framtagande av de kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjningen bör det dock i BFL förtydligas att länsstyrelsen ska medverka till att berörda kommuner utbyter information om pågående arbete med kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Bostadsplaneringskommittén föreslog i sitt betänkande att alla länsstyrelsens uppgifter i BFL skulle flytta över till den aktör som enligt kommitténs förslag skulle ansvara för regional fysisk planering. Denna aktör skulle också ta över ansvaret för att upprätta en bostadsmarknadsanalys. Utredningen ser fördelar med Bostadsplaneringskommitténs förslag men konstaterar att det utgjorde en del av en mer genomgripande reform än vad som motiveras för att lösa utredningens uppdrag.

Genom att flytta den del av länsstyrelsernas uppgift som tillkom 2014 till regionerna så behåller länsstyrelserna uppgiften att ge råd, information och underlag, samtidigt som det öppnar för regionerna att med lagstiftaren i ryggen agera för att förstärka den mellankommunala aspekten av bostadsplaneringen.

Redan utredningens ställningstagande för att ge regionerna uppdraget att föra en dialog med kommunerna gör det nödvändigt att ändra eller ta bort länsstyrelsernas samordningsuppgift i BFL. Om så inte sker kan två regionala organ komma att utföra överlappande arbetsuppgifter. Att helt ta bort uppgiften att verka för kommunal samordning ur lagen hade varit ett alternativ, men utredningen ser inte några fördelar med att ta bort denna uppgift. Vid möten med företrädare för regioner runt om i landet är det uppenbart att det trots vad som framgår av den nationella strategin finns regioner som inte anser sig kunna behandla bostadsfrågor, med hänsyn till kommunernas starka ställning inom området. Genom att en uppgift nu flyttas från länsstyrelsen till regionerna blir det tydligt att det inte handlar om att regionerna inkräktar på kommunala uppgifter utan om mellankommunal samordning.

Regeringen får möjlighet att ge preciserade uppdrag till regionerna

Samordningsuppgiften i BFL skulle, som redan konstaterats, kunna inrymma dialoger kring behov av tillskott av bostäder. Utredningen föreslår att sådana dialoger ska genomföras i alla län med Boverkets beräkningar som grund.

Den lagreglerade uppgift som förs över till regionerna är till skillnad från det regionala tillväxtarbetet inte en uppgift som flyttas efter begäran från mottagarna. Det blir en uppgift bland andra där det är respektive region som bestämmer ambitionsnivån. Utredningen

bedömer inte att regeringen kan precisera vad samordningsuppgiften ska innehålla med stöd av restkompetensen. För att regeringen ska ha möjlighet att ge regionerna ett uppdrag inom ramen för uppgiften att samordna kommunerna i länet krävs därför att riksdagen uttryckligen medger detta. Utredningen föreslår att regeringen ges en sådan möjlighet och att den utformas efter förebild från den lag som reglerar Stockholms läns landstings roll som regionplaneorgan. I den lagen ges regeringen möjligheten att inrikta landstingets verksamhet mot vissa uppgifter. År 2012 använde regeringen möjligheten för att uppdraga åt landstinget att bedöma bostadsbyggnadsbehovet i länets kommuner, dnr. S2012/4203/PBB.

Regeringens möjlighet att besluta ska utformas så att det blir tydligt att regeringen kan precisera regionernas arbete i visst avseende, men inte förhindra dem från att i övrigt bedriva samordningsverksamheten enligt eget gottfinnande inom ramen för lagstiftningen. Tänkbara exempel på vad regeringen kommer att använda beslutsrätten till kan vara bostadssituationen för vissa grupper eller, som i detta betänkande, att en viss metod eller ett visst underlag ska användas.

Kostnaderna för det särskilda uppdraget tas ur länsstyrelsernas anslag

Att flytta en befintlig uppgift från länsstyrelsen till regionerna har gjorts vid flera tillfällen tidigare, och innebär att det i praktiken är verksamheter av olika omfattning som förs över från staten till regionerna i de olika länen. I samband med detta ska också ekonomiska resurser medfölja enligt finansieringsprincipen. Eftersom länsstyrelserna inte tillfördes några resurser när de tilldelades den aktuella uppgiften, finns det inget belopp att utgå ifrån som skulle kunna avspegla en lämplig ambitionsnivå för samverkan som regionerna bör sträva efter att uppnå. Utredningen är förhindrad att lämna förslag som ökar statens utgifter och det är inte utredningens uppgift att mera generellt stärka samverkan mellan kommunerna. Regionerna föreslås därför få ta över uppgiften att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning och att verka för att sådan samordning kommer till stånd utan något generellt resurstillskott.

Det utredningen föreslår som ett obligatoriskt uppdrag för regionerna – att genomföra dialoger – bör dock finansieras av staten, och

utredningen föreslår att denna tidsbegränsade finansiering hämtas ur länsstyrelsernas förvaltningsanslag.

Regionernas uppdrag tidsbegränsas

De argument som utredningen redovisat för att ge Boverket uppdraget att göra beräkningar i form av ett tidsbegränsat regeringsbeslut låter sig göra gällande även när det gäller uppdraget till regionerna att genomföra dialoger med kommunerna baserade på dessa beräkningar. Utredningen föreslår alltså att regionerna får ett tidsbegränsat regeringsuppdrag att genomföra dialoger med länets kommuner grundade på Boverkets beräkningar i syfte att nå en samsyn om behovet av tillskott till bostäder. Ett utkast till uppdrag återfinns i bilaga 3.

Ett uppdrag att genomföra dialoger kan inte lämnas förrän riksdagen har behandlat förslaget till ändrad uppgiftsfördelning i BFL. Den förändringen bör enligt utredningen avvakta att landstingen i samtliga län tar över ansvaret för det regionala tillväxtarbetet, vilket bedöms ske per den 1 januari 2019. Skulle länsstyrelsen i Stockholm då fortfarande vara ansvarig för det regionala tillväxtarbetet bör uppdraget att genomföra dialog trots detta lämnas till landstinget i Stockholms län i dess roll som regionplaneorgan.

4.1.4 Kravet på kommunerna att dokumentera behovet av tillskott av bostäder skärps

Förslag: Kommunerna ska i riktlinjer för bostadsförsörjningen redovisa sin bedömning av behovet av tillskott av bostäder i kommunen.

Det är kommunerna som gör den slutliga bedömningen

Varje kommun har att planera 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. Av BFL framgår att kommunen förutsätts göra analyser av den demografiska utvecklingen, efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper samt mark-

nadsförutsättningarna. Kommunerna ska också redovisa hur de tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Med utredningens förslag kommer varje kommun att ställas inför ett nytt underlag för sin planering i form av en dialog i regionens regi med Boverkets beräkningar som grund. För de flesta kommuner i landet innebär det att det regionala perspektivet i bostadsförsörjningsplaneringen stärks.

Den kommunala planeringen innefattar ställningstaganden till faktisk inhämtad kunskap om bostadsförhållanden och bostadsbehov hos den nuvarande befolkningen i kombination med prognosticerad utveckling och politiska ambitioner att forma framtiden. Ambitionsnivån skiljer sig åt, och det är inte alla kommuner som tydligt ställer det nuvarande bostadsbeståndet i relation till det de bedömer vara nödvändigt för att möta framtiden, och därmed kvantifierar ett behov av tillskott av bostäder. Det är dock ingen kommun som inte ser detta som en typiskt kommunal uppgift, givet att behovet ska kvantifieras.

För att utredningens mål att etablera en gemensam bild av behovet av tillskott av bostäder ska förverkligas är det nödvändigt att varje kommun aktivt tar ställning till behovet i den egna kommunen. Det bör alltså vara obligatoriskt för kommunerna att dokumentera sina bedömningar i detta avseende.

Inom kommunen kommer bostadsförsörjningsplaneringen genom förslaget att få en tydlig komponent av planering för nybyggnad, även i de kommuner där byggandet är och kommer att förbli begränsat. Det här har under utredningens kommundialoger beskrivits som ett problem eftersom det tvingar alla kommuner att lägga resurser på något som många kommuner inte uppfattar har någon synbar nytta, nämligen långsiktig planering för tillskott av bostäder. Utredningen har uppfattat direktiven som att detta är precis den effekt regeringen eftersträvar; att även kommuner med begränsat bostadsbyggande ska ha en planeringsberedskap.

Att långsiktig planering kan vara till nytta har kommuner som i lågkonjunktur haft svårt att attrahera investerare vittnat om. När högkonjunkturer kommer är det en fördel att vara en kommun som har en egen uppfattning om vilka behov av tillskott som behövs på lång sikt för att möta olika investerares förslag. Ett krav på ställnings-

tagande till behovet av tillskott av bostäder skärper också kraven på analysen av bostadsbehoven.

Dokumentationen sker i riktlinjerna för bostadsförsörjningen

Direktiven innehåller ett uppdrag att föreslå hur det bedömda behovet av tillskott av bostäder på kommunal nivå ska dokumenteras och hållas tillgängligt. Eftersom det redan finns ett dokumentationskrav i BFL – och utredningens förslag innebär att det är den kommunala bedömningen efter en regional dialog baserad på en nationell beräkning som ska dokumenteras – finner utredningen ingen anledning att överväga någon ny form för dokumentation. Utredningen föreslår att kommunerna i sina riktlinjer för bostadsförsörjningen ska redovisa sina bedömningar av behovet av tillskott av bostäder i kommunen.

Direktiven kan tolkas som att varje förändring av de nationella beräkningarna ska resultera i nya lokala bedömningar och därmed en årligen uppdaterad dokumentation. Med hänsyn till att väldigt många kommuners bostadsförsörjningsplanering i huvudsak handlar om annat än det kvantitativa behovet av tillskott av bostäder vore det enligt utredningen inte rimligt att från statens sida ställa krav på alla Sveriges kommuner att årligen uppdatera sina riktlinjer. Informationen om de förändringar som Boverkets beräkningar pekar på kommer genom de årliga regionala dialogerna att vara kända för varje kommun och kommer att användas i det skede av bostadsförsörjningsplaneringen där respektive kommun befinner sig.

4.1.5 Behovet av tillskott av bostäder ska komma till uttryck i översiktsplanen

Förslag: I PBL införs en bestämmelse om att bedömningen av behovet av tillskott av bostäder enligt BFL ska komma till uttryck i kommunens översiktsplan.

Syftet med de nationella beräkningarna och de regionala dialogerna är ytterst att göra kommunerna medvetna om behovet av tillskott av bostäder så att de kan ta höjd för detta i sin planering. Den sista

länken i den kedjan är att kommunernas bedömningar av behovet av tillskott av bostäder ska komma till uttryck i översiktsplanen.

Efter förslag från regeringen i prop. 2013/14:59 infördes 2014 i PBL en bestämmelse om att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder. Regeringen menade i propositionen att kopplingen mellan översiktsplanen och kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen stärktes genom lagändringen. Utredningens direktiv i denna del måste uppfattas som att regeringen nu anser att kopplingen bör förstärkas ytterligare. Utredningen föreslår därför att översiktsplanebestämmelsen i PBL kompletteras med en hänvisning till den bedömning av behovet av tillskott av bostäder som enligt utredningens förslag ska framgå av riktlinjerna enligt BFL.

Regeringens gjorde i prop. 2013/14:59 följande överväganden om hur riktlinjerna bör avspeglas i översiktsplanen.

Bestämmelsen ger stöd för att redovisningen i översiktsplanen anpassas till kommunernas skilda förutsättningar och behov. I den mån behovet lämpligen tillgodoses genom ny bostadsbebyggelse, bör kommunen precisera hur behovet ska tillgodoses, t.ex. i vilka områden som det är aktuellt att exploatera för nya bostäder. Därmed inte sagt att bostadsbehovet med nödvändighet behöver tillgodoses genom att nya områden pekats ut för bostadsbebyggelse. Behovet kan lika gärna tillgodoses genom förändringar eller kompletteringar i befintlig bebyggelse. I den mån det finns ett överskott av bostäder kan kommunen välja att redovisa hur balans kan uppnås i beståndet. Avsikten med lagändringen är således att kommunens riktlinjer om bostadsförsörjningen ska återspeglas genom ställningstaganden i den fysiska planeringen, och inte att dubblera innehållet i översiktsplanen och kommunens riktlinjer.

Utredningen delar helt regeringens syn på hur sambanden mellan de båda dokumenten bör komma till uttryck.

Det går att hävda att den förändring som nu föreslås saknar materiell innebörd eftersom den bara uttrycker vad som avsågs med den tidigare lagändringen. Vid kommundialogerna har utredningen dock uppfattat att synen på relationen mellan riktlinjerna i BFL och översiktsplanen skiljer sig åt mellan kommunerna. Ett förtydligande kan därmed få en konkret effekt på tillämpningen.

4.1.6 Länsstyrelsernas roll renodlas

Bedömning: Länsstyrelsernas roll renodlas till att lämna råd, information och underlag och att följa upp kommunernas arbete med bostadsförsörjning. En återrapportering av hur Boverkets beräkningar får genomslag på kommunal nivå bör ske i samband med de regionala bostadsmarknadsanalyserna. Någon ytterligare reglering av detta krävs inte.

Genom att uppgiften att uppmärksamma kommunerna på samordningsbehov flyttas till regionerna renodlas länsstyrelsens roll till att ge råd, information och underlag till kommunernas bostadsförsörjningsplanering. Boverkets beräkningar utgör ett sådant underlag som länsstyrelsen kommer att sprida kännedom om, och använda i sitt eget arbete, men det är inte länsstyrelsens uppgift att hjälpa kommunerna att dra slutsatser av resultaten.

Det är däremot en uppgift för länsstyrelsen att bedöma om Boverkets beräkningar, den regionala dialogen och kravet på dokumentation av kommunens bedömningar, sammantaget leder till en ökad samsyn om behovet av tillskott av bostäder. Länsstyrelserna ska enligt förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar årligen rapportera om bostadsmarknaden och kommunernas planering till Boverket. Det är enligt utredningen både ändamålsenligt och självklart att länsstyrelserna i en sådan rapport belyser hur de regionala dialogerna påverkat kommunernas planering och i vad mån de nationella beräkningarna och summan av de lokala bedömningarna divergerar, och vad orsaken är till detta. Någon ytterligare reglering av hur återrapporteringen bör ske behövs inte. Länsstyrelserna har vid kontakter med utredningen uppfattat sin roll som kvalitetssäkrare av reformen som naturlig.

4.2 Övriga överväganden och förslag

4.2.1 En gemensam bild av behovet av tillskott av bostäder inom staten

Förslag: Myndigheter vars verksamhet påverkar möjligheterna att möta behovet av tillskott av bostäder eller vars verksamhet innebär att analysera samhällsutvecklingen inom ett område där tillgången till bostäder ingår i analysen får i uppdrag att:

- Redovisa hur de avser att använda Boverkets beräkningar av behovet av tillskott av bostäder i sitt arbete.
- Ta ställning till hur de kan medverka till att förbättra underlaget för Boverkets beräkningar.

Bedömning: Bostadsplaneringskommitténs förslag om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning bör genomföras.

Boverkets beräkningar bör användas inom staten

Utredningen har under dialogerna med kommunerna vid upprepade tillfällen fått återkoppling som innebär att staten i sina olika roller är dåligt samordnad gentemot kommunerna. En direkt uppmaning till utredningen har varit att medverka till att olika statliga myndigheter gör samma bedömningar av framtiden, i det här fallet av behovet av tillskott av bostäder.

Med utredningens målbild att det offentliga Sverige ska ha en gemensam och uppdaterad bild av behovet av tillskott av bostäder är det naturligt att lämna förslag på hur Boverkets beräkningar kan få genomslag också inom den statliga sfären.

Länsstyrelserna har sedan lång tid vana att arbeta med bostadsfrågor och utredningen bedömer att förslaget att regeringen ska uppdraga åt Boverket att göra resultat och beräkningar tillgängliga för länsstyrelserna innebär att beräkningarna kommer att tas tillvara i deras arbete.

De flesta andra myndigheter har inte någon erfarenhet att arbeta med bostadsfrågor eller beräkningar av behov av bostäder. Samtidigt är det ett stort antal myndigheter som ansvarar för frågor som

direkt eller indirekt ger förutsättningar för bostadsbyggande. Om dessa myndigheter bedömer behovet av tillskott av bostäder på olika sätt kommer det att försvåra ett samlat statligt agerande. Sådana myndigheter är:

Arbetsförmedlingen	Riksantikvarieämbetet
Finansinspektionen	Skatteverket
Försvarsmakten	Socialstyrelsen
Lantmäteriet	Skolverket
Migrationsverket	Statens energimyndighet
Myndigheten för yrkes- högskolan	Trafikverket
Naturvårdsverket	Tillväxtverket

En stor mängd myndigheter utför analyser och utredningsuppdrag åt regeringen inom områden där bedömningar av bostadssituationen är eller kan vara en viktig parameter. Även dessa myndigheter bör kunna använda, men också utveckla, beräkningar och bedömningar av behovet av tillskott av bostäder. Sådana myndigheter är:

Brottsförebyggande rådet	Myndigheten för tillväxt- politiska utvärderingar och analyser
Ekonomistyrningsverket	Statistiska centralbyrån
Folkhälsomyndigheten	Statskontoret
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	Trafikanalys
Institutet för framtidsstudier	Universitetskanslersämbetet
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	

Utredningen anser att medvetenheten om behovet av bostäder och samsynen inom staten skulle stärkas om samtliga de nu uppräknade myndigheterna fick ett tudelat uppdrag. För det första bör myndigheterna få ta ställning till hur de avser att använda Boverkets beräkningar i sin egen verksamhet. För det andra bör de få möjlighet att föreslå hur de kan medverka till att förbättra underlaget för Boverkets beräkningar. På så sätt kan en gemensam nationell bedömning med tillämpning inom hela myndighetssverige komma till stånd. Varje myndighet bör själv få avgöra på vilken del av uppdraget den lägger

tonvikten. Uppdraget lämnas lämpligen i myndigheternas regleringsbrev för 2019. Ett utkast till uppdrag återfinns i bilaga 3.

Svaren från myndigheterna förväntas ge regeringen ett underlag för att ta ställning till om fler statliga myndigheter än länsstyrelsen och Boverket bör få i uppdrag att på olika sätt bidra till att bostadsbyggande kommer till stånd. Svaren förväntas också ge Boverket underlag för att utveckla modeller för nationella bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet, vilket i sin tur kan komma att påverka hur kopplingen mellan bedömningar på nationell, regional och kommunal nivå bör utvecklas.

Även vissa statliga bolag, t.ex. Akademiska Hus och Statens bostadsomvandling agerar på bostadsmarknaden, och skulle kunna ha synpunkter på nationella beräkningar av bostadsbehovet.

En statlig samordning behövs

I kapitel 3 har Bostadsplaneringskommitténs syn på den bristande samordningen inom staten berörts och att det från kommunerna framförts en önskan om en statlig viljeinriktning. Kommittén beskriver att bristen på statlig samordning och viljeinriktning leder till att den fysiska planeringen och planeringen för bostadsförsörjning är summan av enskilda kommuners inriktning och vilja och statliga myndigheters restriktioner. Kommittén föreslog att regeringen under varje mandatperiod ska besluta om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning.

Utredningen har under sitt arbete mött precis samma reaktioner från kommuner och regioner på den bristande statliga samordningen som Bostadsplaneringskommittén redovisar. Utredningens direktiv är specifikt inriktade på bedömningar av behovet av tillskott av bostäder och hur en samsyn kring dessa behov ska kunna uppnås. Möjligheterna att uppnå detta skulle öka väsentligt om regeringen uttryckte en samlad statlig syn på hur behovet av tillskott av bostäder förhåller sig till andra statliga prioriteringar. Den strategi som Bostadsplaneringskommittén har föreslagit skulle enligt utredningen vara en utmärkt form för detta. Utredningen bedömer därför att förslaget om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning bör genomföras.

4.2.2 En tydligare lagstiftning

Förslag: Bestämmelser om kommunernas planering för bostadsförsörjning skiljs från bestämmelser om att dokumentera planeringen i riktlinjer i BFL.

Hänvisningen i BFL till 2 kap. PBL flyttas till PBL.

Utredningen har haft anledning att studera BFL och dess förarbeten. Bakgrunden till de ändringar som genomfördes efter förslag i En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, prop. 2012/13:178, var en rapport från Boverket som innehöll ett förslag till en helt ny lag. Regeringen föreslog i stället ändringar i den befintliga lagen, vilket kom att leda till en del något ologiska lösningar. I centrum står den språkliga konstruktionen ”planera med riktlinjer” som återfinns i 1 § BFL. Av förarbetena framgår tydligt att avsikten är att kommunerna ska planera bostadsförsörjningen med det syfte som framgår av 1 §, och att resultatet av planeringen ska dokumenteras i riktlinjer.

I BFL blandas i dag referenser till planering och till riktlinjer i 1 och 2 §. Utredningen föreslår att de aktuella paragraferna renodlas så att de bestämmelser som avser kommunens planering återfinns i 1 § och de bestämmelser som avser dokumentationen (riktlinjerna) återfinns i 2 §. Någon förändring av innehållet är inte avsedd.

I 4 § BFL finns en bestämmelse som uppelyser om att riktlinjerna enligt BFL ska vara vägledande när bestämmelsen i PBL om att planläggning ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet ska tillämpas. Liksom när det gäller den nya koppling som utredningen föreslår mellan översiktsplanen i PBL och bedömningen av behovet av tillskott av bostäder i BFL, bör denna koppling komma till uttryck i den lag där bestämmelsen föranleder ett ställningstagande. Innehållet i den aktuella bestämmelsen bör därför flyttas till PBL med oförändrad betydelse.

Utredningen har också övervägt att ändra i 2 § BFL så att uttrycket ”mål” ersätts med uttrycket ”inriktning”. Av förarbetena framgår inte varför det ska vara obligatoriskt för kommuner att formulera mål, och vilken karaktär dessa ska ha. Utredningen tycker sig i propositionen utläsa att det är vägval, snarare än mål som regeringen har velat att kommunerna ska redovisa.

Under dialogerna har det framkommit att kommuner som i dag sätter upp mål uppfattar dagens lagstiftning som ett stöd. Några konkreta problem med dagens lagstiftning kopplat till begreppet mål har heller inte identifierats. Trots att utredningen saknar motiv för staten att avkräva kommunerna målformuleringar i detta sammanhang lämnas inget ändringsförslag.

4.3 Avslutande kommentarer

Utredningen har valt att i vissa delar lämna förslag som är tidsbegränsade till fem år. Efter denna period kan det utvärderas vad nationella beräkningar av bostadsbyggnadsbehovet kan tillföra på kommunal, regional och nationell nivå. Om det efter en utvärdering står klart att beräkningar bidrar till en effektivare anpassning av de offentliga planeringsresurserna till olika omvärldsförändringar så kan mera långsiktig ställning tas till hur beräkningarna ska göras och på vilket sätt de ska tas tillvara.

I andra delar lämnar utredningen permanenta lagförslag. Överflyttningen av ansvaret för att samordna kommunerna i bostadsförsörjningsfrågor från länsstyrelserna till regionerna är relevant även om Boverket efter fem år inte gör några beräkningar. Effekterna blir små eller obefintliga utan ett tillskott av resurser, men principen att det politiska ansvaret ska gå att utkräva lokalt och regionalt är ändå giltig. Förslagen till ändringar i BFL och PBL medför små eller inga kostnader och innebär förhoppningsvis en lite större tydlighet om vad som förväntas av kommunerna.

5 Konsekvenser

5.1 Inledning

I detta kapitel finns utredningens analys av konsekvenserna av förslagen. Tyngdpunkten ligger på konsekvenserna av utredningens huvudförslag, dvs. de förslag som innebär att Boverket får ett regeringsuppdrag att beräkna behovet av tillskott av bostäder, att regionerna får ett uppdrag att genomföra dialoger med kommunerna med Boverkets beräkningar som grund samt att kommunerna ska redovisa sina bedömningar av behovet av tillskott av bostäder i riktlinjerna för bostadsförsörjningen. Övriga förslag behandlas också, men i vissa delar mer översiktligt.

Regler om konsekvensbeskrivningar finns i kommittéförordningen (1998:1474) och i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I utredningens direktiv uttrycks särskilt att det ska bedömas om förslagen kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen och att om sådana förslag lämnas, ska utredaren genomföra en sådan proportionalitetsbedömning som krävs enligt 14 kap. 3 § regeringsformen. Vid proportionalitetsbedömningen ska enligt direktiven hänsyn också tas till alternativ reglering och om flera möjligheter finns för att nå samma mål, ska utredaren välja den reglering som innebär minst intrång i den kommunala självstyrelsen.

5.2 Problembild och utredningens förslag

Bostadsbyggnadstakten i Sverige har under en längre tid inte varit i paritet med befolkningstillväxten. Utredningens uppdrag är att lämna förslag som bidrar till att undvika att sådana avvikelser uppstår.

Utredningen föreslår att:

- Boverket ska beräkna av behovet av tillskott av bostäder i hela landet och presentera resultaten på länsnivå.
- Regionerna ska samla kommunerna i länet till dialog om behovet av tillskott av bostäder med Boverkets beräkningar som grund.
- Det blir obligatoriskt för kommunerna att redovisa sin bedömning av behovet av tillskott av bostäder i den egna kommunen.
- Regionerna uppmärksammar kommunerna på behovet av samordning av bedömningarna och verkar för att samordning kommer till stånd.

Den förväntade effekten av förslagen är att det offentliga Sverige på alla nivåer har en gemensam och uppdaterad bild av behovet av tillskott av bostäder i hela landet.

Arbetsformerna med en nationell myndighet som beräknar behov och regioner som genomför dialoger med beräkningarna som grund föreslås bestå under en femårsperiod för att sedan utvärderas. Kravet på kommunerna att redovisa sin uppfattning om behovet av tillskott av bostäder föreslås bli permanent. Detsamma gäller förslaget att ansvaret för att samordna kommunerna i frågor om bostadsförsörjning i BFL flyttas från länsstyrelserna till regionerna för att ge stöd för att integrera bostadsfrågorna med övrig regional planering.

För att skapa en ökad samsyn inom staten när det gäller behovet av tillskott av bostäder föreslås ett stort antal myndigheter få svara på hur Boverkets beräkningar kan eller bör inverka på deras verksamhet.

5.3 Förslagets övergripande effekter

Boverkets beräkningar liksom de regionala dialogerna föreslås genomföras årligen medan kravet på kommunerna att besluta om riktlinjer för bostadsförsörjningen, och därmed ge uttryck för sin bedömning av behovet av tillskott av bostäder, inträder en gång per mandatperiod. Det betyder att det vid varje tidpunkt inte kommer att finnas en samstämmighet mellan nationella beräkningar och regionala och kommunala bedömningar.

Hur en samsyn kan utvecklas över tid kan illustreras med situationen i Stockholms län, där det sedan länge gjorts regionala bedöm-

ningar av behovet av tillskott av bostäder. Landstinget i Stockholms län gör kontinuerligt analyser av utvecklingen och bedriver fortlöpande en dialog med länets kommuner. Ungefär vart sjätte till åttonde år när beslut fattas om en regionplan, tillika regional utvecklingsplan (RUFS), ingår den då aktuella bedömningen av tillskott av bostäder i länets kommuner som en del av planen. Såväl landstinget som kommunerna gör mellan besluten om regionplaner förnyade bedömningar med hänsyn till förändringar i omvärldsförutsättningarna. I tabell 5.1 jämförs landstingets bedömningar i utställningsförslaget till kommande RUFS med Länsstyrelsen i Stockholms sammanställning av kommunernas mål, som återfinns i årets bostadsmarknadsanalys.

De kommunala målen, som är Länsstyrelsens tolkning av kommunala dokument, ligger på totalnivå i linje med de ännu ej beslutade regionala bedömningarna. Några kommuner ligger kvar med lägre, ännu ej uppdaterade, mål. Andra kommuner avviker på ett sätt som måste uppfattas som att de gör en annan bedömning av den regionala ansvarsfördelningen än den som utställningsförslaget till RUFS ger uttryck för. Dessa bedömningar får man nu argumentera för vid det fortsatta framtagandet av nästa regionplan.

Tabell 5.1 Bedömningar av behovet av bostadstillskott i Stockholms län

	Landstingets bedömning 2017 av behov av årligt bostadstillskott till 2030	Kommunernas mål för årligt bostadstillskott till 2030
Botkyrka	650	1 000
Danderyd	300	250
Ekerö	200	140–175
Haninge	700	600
Huddinge	700	700
Järfälla	1 000	1 000
Lidingö	300	250
Nacka	1 100	1 000
Norrtälje	600	450
Nykvarn	100	80–120
Nynäshamn	200	260
Salem	100	100
Sigtuna	400	950
Sollentuna	650	600
Solna	1 100	800
Stockholm	7 500	7 000
Sundbyberg	1 000	800
Södertälje	800	1 000
Tyresö	300	300
Täby	950	900
Upplands-Väsby	350	350
Upplands-Bro	300	300
Vallentuna	400	350–400
Vaxholm	100	100
Värmdö	550	500
Österåker	350	300
Summa	20 700	cirka 20 150

Källa: Länsstyrelsen i Stockholms län, rapport 2017:15 och Stockholms läns landsting, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, rapport 2017:14.

Referensen till Stockholms län avser bara att spegla relationen mellan beräkningar och bedömningar på olika nivåer. Utredningens förslag innebär inte att regionerna i Sverige generellt får den kapacitet och formella ställning som landstinget i Stockholm har i dag. Behoven av bostadstillskott kommer också att vara betydligt mindre i övriga

landet, vilket påverkar vilken tid och vilka resurser som kommer att läggas på frågan.

Utredningens förslag kommer att leda till att det i alla län fort-löpande kommer att göras bedömningar av behovet av tillskott av bostäder. Boverkets årliga beräkningar kommer att ge signaler om utvecklingsriktningen. I vissa län kommer regionerna att ta fram egna bedömningar av hur behovet av bostadstillskott ser ut i länets kommuner, och i några fall kommer dessa bedömningar att ingå i regionala beslut om planer och strategier. Kommunerna kommer, liksom i Stockholms län, att befinna sig i lite olika faser av beslutsfattande, men kommer att minst en gång per mandatperiod behöva ta ställning till hur de bedömer behovet av tillskott av bostäder i den egna kommunen. Länsstyrelserna i hela landet kommer att i tabellform kunna redovisa hur nationella beräkningar, eventuella regionala bedömningar och kommunala bedömningar förhåller sig till varandra.

5.4 Vad händer om någon reglering inte kommer till stånd?

Enligt kommittéförordningen ska en konsekvensanalys, i de fall förslagen innebär nya eller ändrade regler, innehålla ett noll-alternativ, dvs. vad sker om förslagen inte genomförs? Utredningen ska enligt direktiven utgå från att Boverket kommer få ett uppdrag från regeringen när det gäller bostadsbyggnadsbehovet i landet. Utredningen har därmed att ställa sig frågan vilken effekt det kan förväntas få på kommunernas bedömningar och deras planering om regeringen endast ger Boverket i uppdrag att årligen ta fram beräkningar av bostadsbyggnadsbehovet, utan att utredningens förslag i övrigt genomförs.

Om Boverket skulle göra återkommande beräkningar av behovet av tillskott av bostäder i enlighet med vad utredningen föreslagit kommer dessa att få visst omedelbart genomslag via media och allmän debatt. I hela landet kommer länsstyrelserna att använda beräkningarna som referens vid sina kontakter med kommunerna i bostadsfrågor och med stor sannolikhet kommer de att återkomma i länsstyrelsernas bostadsmarknadsanalyser som jämförelse till kommunernas bedömningar i Boverkets bostadsmarknadsenkät. Att Boverkets beräkningar kommer att spridas och göras kända i alla kommuner kan därför förutsättas.

Vilken påverkan Boverkets beräkningar får på kommunerna är svårare att bedöma. Boverket presenterade i början av 2015 en analys av behovet av bostäder fram till 2025 nedbruten på de då 72 FA-regionerna i landet. Ingen av alla de kommuner utredningen träffat har hänvisat till denna analys när de beskrivit hur de går tillväga för att bedöma behovet av tillskott av bostäder. Kommunerna uppfattar sig uppenbarligen inte spontant träffade av Boverkets beräkningar.

I fyra län fick länsstyrelsen 2015 i uppdrag att göra en regional bedömning av behovet av nya bostäder i länets kommuner. I tre av länen, Östergötland, Skåne och Västra Götaland, gjordes modellberäkningar på kommunnivå med samma metod som Boverket tidigare använt. Av länsstyrelsernas redovisning av uppdragen framgår att de gjorda beräkningarna utgjorde ett bra underlag för en dialog med kommunerna kring deras egna ambitioner vad gäller tillskott av bostäder och förutsättningar att realisera dessa. Eventuell påverkan går inte att utläsa genom att följa utvecklingen av byggande och planeringsaktivitet i de berörda länen jämfört med övriga landet, men påverkan torde i dessa fall bero av dialogen och inte av beräkningarna som sådana.

I Stockholms län och i Göteborgsregionen, där det sedan länge finns en etablerad regionplanering med egna analyser av behovet av tillskott av bostäder, torde Boverkets beräkningar inte få något genomslag.

Sammanfattningsvis kommer en årlig beräkning av behovet av tillskott på bostäder från Boverket i sig knappast få någon påverkan på hur behoven bedöms i kommunerna, om någon ytterligare reglering inte kommer till stånd. Någon heltäckande struktur av möten mellan nationella beräkningar och lokala bedömningar kommer inte att etableras och därmed inte heller någon gemensam bild av behoven.

5.5 Framtida utvecklingsmöjligheter

Utredningen har lämnat förslag som innebär att Boverkets beräkningar och regionernas uppdrag att genomföra dialoger med kommunerna tidsbegränsas. Tidsbegränsningarna avspeglar en osäkerhet om vilka övriga reformer som kommer att genomföras de närmaste åren, men också en tveksamhet till att etablera ett regelverk med tyngdpunkt på kvantitativa tillskott av bostäder i ett läge då såväl

produktion som planering bedrivs med historiskt hög takt. Både direktiven och utredningsarbetet är präglade av tiden. I ett annat konjunkturläge skulle kanske andra aspekter på bostadsförsörjningen ha prioriterats och andra former för arbetsfördelning och samarbete ha föreslagits.

För bostadsförsörjningsfrågorna skulle de förslag som Bostadsplaneringskommittén lämnat, innebära att frågor om vilket tillskott av bostäder som behövs skulle behandlas på regional nivå tillsammans med frågan om var dessa bostäder ska byggas och andra relevanta planeringsfrågor. Regionerna skulle få mer resurser och ett bredare mandat än det som föreslås i denna utredning. Skulle Bostadsplaneringskommitténs förslag genomföras blir de tidsbegränsade uppdragen i detta betänkande överflödiga.

Om regeringen efter att ha tagit del av svaren från de statliga myndigheterna finner för gott att ta fram en strategi för bostadsförsörjning så bör ett sådant styrdokument kunna ersätta den direkta styrning som de tidsbegränsade regeringsuppdragen utgör.

5.6 Ekonomiska konsekvenser

5.6.1 Statliga aktörer

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna fräntas uppgiften att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommunerna i frågor om bostadsförsörjning och att verka för att sådan samordning kommer till stånd. Detta innebär att länsstyrelsernas arbetsuppgifter minskar i omfattning, vilket rimligen innebär att det frigörs resurser. Med samordningsuppgiften följde när den tillfördes länsstyrelserna inga särskilda resurser och den bedömdes rymmas inom ramen för länsstyrelsernas övriga arbete med bostadsfrågor. Detta arbete har generellt ökat i omfattning de senaste åren, och möjligheterna att särskilja vilka kostnader som hänför sig till samordning av kommunerna och som nu eventuellt frigörs är inte möjligt.

Länsstyrelsernas anslag minskas i praktiken med en miljon kronor per år under fem år enligt vad som framgår under Regionerna nedan. Relativt det totala anslaget som för 2017 uppgår till 2,75 miljarder

kronor är beloppet litet. Vilken del av respektive länsstyrelses verksamhet som påverkas går inte att förutse.

De befintliga uppgifterna att analysera bostadsmarknaden i länet och att följa upp kommunernas bostadsförsörjningsplanering påverkas såtillvida att det under en femårsperiod tillkommer nya förutsättningar för kommunernas bostadsförsörjningsplanering. Några extra kostnader för länsstyrelserna till följd av detta förutsätts inte.

Boverket

Boverkets nya uppgift att utföra beräkningar av behovet av tillskott av bostäder är en arbetsförutsättning för utredningen och det ligger därför utanför uppdraget att föreslå finansiering. Något kan dock sägas om kostnaderna för uppdraget. Boverket har i sin metodrapport bedömt att de årliga kostnaderna för framtagande av bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet är mellan 1 och 1,5 miljoner kronor i 2016 års penningvärde. Dessa kostnader består enligt Boverket till större delen av Boverkets arbete med beräkningar och analyser. Inköp av statistik beräknas av Boverket kosta mellan 100 000 och 150 000 kronor. Utredningen har inte något underlag för att ifrågasätta Boverkets uppskattning av kostnaderna, men det uppdrag till Boverket som föreslås i detta betänkande är enklare och bör därför bli billigare att utföra. Kostnaderna bör i vart fall inte överstiga en miljon kronor per år.

Förslaget att ett stort antal myndigheter ska redovisa hur de avser att använda Boverkets beräkningar av behovet av tillskott av bostäder i sitt arbete och att ta ställning till hur de kan medverka till att utveckla en nationell bedömning av behovet av tillskott av bostäder, kan i förlängningen komma att innebära att Boverket behöver lägga mer tid på att utveckla sitt arbetssätt. Detsamma torde gälla Bostadsplaneringskommitténs förslag om en nationell strategi. Bedömningen är att detta är sådant utvecklingsarbete som ryms inom befintliga anslag.

Boverket ska vidare stödja länsstyrelserna i deras arbete med att analysera bostadsmarknaderna, och lämna råd, information och underlag till kommunerna för deras planering av bostadsförsörjningen. Ändringarna som föreslås i BFL kan initialt bedömas innebära ökade kostnader för informationsinsatser till länsstyrelserna och kommu-

nerna. Dessa kostnader bedöms dock vara små och kan förväntas rymmas inom befintliga anslag.

Övriga myndigheter

Utredningens förslag att vissa i avsnitt 4.2.1 uppräknade myndigheter ska redovisa hur de avser att använda Boverkets beräkningar av behovet av tillskott av bostäder i sitt arbete och att ta ställning till hur de kan medverka till att utveckla en nationell bedömning av behovet av tillskott av bostäder innebär rimligen att myndigheternas resurser i form av personal som ska genomföra arbetet tas i anspråk. Tidsåtgången för ett sådant uppdrag och därmed den kostnad det innebär bedöms dock som liten och kostnaden bör kunna rymmas inom respektive myndighets befintliga anslag.

Förslaget om en nationell strategi bedömdes av Bostadsplaneringskommittén kunna finansieras inom Regeringskansliets och berörda statliga myndigheters ekonomiska ramar (SOU 2015:59, s. 520). Utredningen har inte funnit anledning att göra någon annan bedömning än den Bostadsplaneringskommittén gjorde.

5.6.2 Regionerna

Regionerna övertar genom förslagen länsstyrelsernas uppgift att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommunerna i frågor om bostadsförsörjning och att verka för att sådan samordning kommer till stånd. Som redovisats ovan medför övertagandet inte något krav på att några specifika arbetsuppgifter ska genomföras, utan det är upp till varje region att genomföra uppgiften på det sätt den finner lämpligt. Länsstyrelserna har inte heller haft några särredovisade kostnader. Ambitionsnivån får därför variera mellan regionerna.

Det särskilda dialoguppdraget kan förväntas innebära en kostnad för regionerna som i genomsnitt inte överstiger 50 000 kronor per region och år under en femårsperiod. Utredningen föreslår att kostnaderna täcks genom att de totala överföringarna av medel till regionerna inom anslag 5:1 Länsstyrelserna m.m. ökar med en miljon kronor per år under åren 2019–2023. Fördelningen av medel mellan regionerna sker i länsstyrelsernas regleringsbrev för respektive år.

5.6.3 Kommunerna

För kommunernas del innebär förändringarna i BFL en ny uppgift i form av dokumentation av behovet av tillskott av bostäder i kommunen. Denna nya uppgift torde dock inte innebära någon ökad kostnad. Själva bedömningen av behovet av tillskott är redan en del av planeringen för bostadsförsörjningen och att föra in uppgiften i ett redan existerande dokument kan inte anses vara en kostnadskrävande uppgift.

Ändringarna i PBL är en kodifiering av vad som redan gäller och innebär inte några ökade krav eller kostnader för kommunerna.

De nu behandlade ändringarna, tillsammans med övriga redaktionella förändringar i BFL kan emellertid initialt bedömas innebära kostnader för kommunerna, som rimligen behöver inhämta kunskap om, och sätta sig in i, hur regelverket förändrats. Denna kostnad bedöms vara mycket låg samt snabbt övergående.

5.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detta anges också särskilt i direktivet. Enligt 14 kap. 3 § RF ska en proportionalitetsbedömning göras vid lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen. Det innebär att en prövning ska ske om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Bestämmelsen anger att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen innefattar en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om olika möjligheter finns för att nå samma mål, bör riksdagen av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten (prop. 2009/10:80).

5.7.1 Vad innebär kommunal självstyrelse?

I 1 kap. 1 § RF stadgas att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt och att den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I 1 kap. 7 § RF anges att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. I 14 kap. 2 § RF anges att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag.

Det finns inte någon allmänt accepterad definition av vad som avses med kommunal självstyrelse. I förarbetena till regeringsformen uttalades bl.a. att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor och att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning i stället måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. I förarbetena uttalades vidare att det är av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter och att det inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt. Det anfördes även att denna initiativrätt kan sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som bör komma till klart uttryck i regeringsformen (prop. 1973:90).

Principen om kommunal självstyrelse har fått en tydligare markering i nuvarande bestämmelser i 14 kap. 2 § RF där det, som nämnts, anges att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse och angelägenheter som bestäms i lag på den kommunala självstyrelsens grund. I förarbetena anfördes att tydliggörandet inte innebar att den kommunala självstyrelsen utvidgades. Det skulle även i fortsättningen vara möjligt att föreskriva skyldigheter för kommuner och landsting i speciallagstiftning, i de fall detta motiverades av vikten att åstadkomma en reglering som gav likvärdig service för invånarna, oberoende av var de var bosatta. I dessa fall måste dock, anfördes det vidare, den föreslagna proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § RF beaktas (prop. 2009/10:80).

Någon reglering av vilka uppgifter som ska ligga på kommuner och landsting finns inte i RF. I kommunallagen (2017:725) anges

kommunernas och landstingens allmänna kompetens och vad som utgör den yttre ramen för deras handlingsfrihet genom ett antal kompetensbegränsande principer. Vidare finns det en kompetensutvidgande lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, som innebär att kommunerna och landstingen, inom vissa områden, har rätt att lämna olika former av bidrag, bistånd och stöd som annars skulle falla utanför den allmänna kompetensen.

Vilka uppgifter som kommuner och landsting ska svara för anges framför allt genom obligatoriska uppgifter reglerade i lag. Sådana obligatoriska uppgifter finns exempelvis i lag (2010:1065) om kollektivtrafik, lag (2002:34) om samverkansorgan i länen, lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, plan och bygglagen (2010:900), miljöbalken (1998:808), socialtjänstlagen (2001:453), lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och skollagen (2010:800).

Den kommunala självstyrelsen kan således begränsas och utökas genom lag. Utgångspunkten är att staten och kommunerna ska samverka på skilda områden och i olika former. Regeringen har ansett att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser kring den kommunala självstyrelsen. Ett skäl är att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen (prop. 1973:90).

5.7.2 Påverkan på den kommunala självstyrelsen är marginell och proportionell

Bedömning: Förslaget om krav på dokumentation av behovet av tillskott av bostäder i riktlinjerna enligt 2 § BFL innebär ett marginellt intrång i den kommunala självstyrelsen för kommunerna.

Intrånget i den kommunala självstyrelsen som ändringen utgör är proportionell.

Den kommunala självstyrelsen påverkas i begränsad utsträckning av förslagen

Genom utredningens förslag får regionerna den samordningsuppgift som i dag enligt 3 § BFL åligger länsstyrelserna. Förslaget innebär här till att regionerna inom ramen för uppgiften kan bli styrda av beslut från regeringen. Ansvar för uppgiften, som hittills ålegat endast staten, blir därmed delat mellan stat och kommun. Det område där regionerna har mandat att verka utökas således genom den föreslagna ändringen. Även om regionerna inom ramen för uppgiften i viss utsträckning kan ges särskilda uppdrag från regeringen, vilket också föreslås i det här betänkandet, kan förslagen till ändring i 3 och 4 §§ BFL som helhet inte sägas innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen för regionerna.

För kommunernas del innebär överflyttningen av uppgiften att samordna inte någon ändring på något annat sätt än att det blir en annan aktör som ska genomföra den redan befintliga uppgiften. Regeringen har genom sin rätt att besluta om innehållet i samordningsverksamheten inte någon möjlighet att föreskriva några skyldigheter för kommunerna. Även om ett regeringsbeslut, som t.ex. det som utredningen föreslår, kan få effekter för kommunerna på så sätt att genomförandet av det som anges i beslutet innebär att regionerna engagerar kommunerna på ett visst, av staten bestämt, vis kan ändringen i 3 och 4 § BFL inte anses innebära någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen för kommunerna.

Förslaget till ändring av 2 § BFL, som innebär ett krav på att kommunerna ska redogöra för behovet av tillskott på bostäder i riktlinjerna, innebär inte att kommunerna åläggs en ny planerings- eller analysuppgift, eftersom behovet av tillskott på bostäder redan med befintlig lagstiftning torde vara en del av innehållet i kommunernas planering för bostadsförsörjning. Däremot innebär kravet på att behovet också ska framgå i riktlinjerna en ny uppgift som får anses innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Att ålägga kommunerna att publicera en uppgift som redan tas fram, i ett dokument som redan är obligatoriskt, får emellertid anses innebära en mycket begränsad inskränkning i självstyrelsen.

Övriga ändringar i BFL är endast av redaktionell karaktär och innebär inte någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Ändringarna i PBL är ett förtydligande i lag av en redan gällande ordning och innebär inte att något nytt krav ställs på kommunerna. De ändringarna innebär alltså inte en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Intrånget i den kommunala självstyrelsen är proportionellt

En utebliven reglering innebär självfallet att de intrång i den kommunala självstyrelsen som beskrivits ovan inte blir verklighet.

För att målsättningen att det offentliga Sverige ska ha en gemensam och uppdaterad bild av bostadsbyggnadsbehovet ska kunna uppfyllas krävs enligt utredningen att alla berörda redovisar sin uppfattning om behovet. Det är därmed inte ett alternativ att frågan om dokumentation av behovet av tillskott lämnas oreglerad.

Utredningen har förkastat tanken på att redovisningen ska ske i en nytillkommande, separat process, eller att bedömningen ska föregås eller kringgärdas av några obligatoriska moment, eftersom nyttan med en sådan mera ingripande styrning av kommunerna inte kan motiveras. Den föreslagna regleringen i 2 § BFL är enligt utredningen mindre ingripande än tänkbara alternativa regleringar.

Mot bakgrund av att förslaget om dokumentationskrav utgör det minst ingripande intrånget i den kommunala självstyrelsen som är möjligt för att åstadkomma den förändring som utredningen anser nödvändig är utredningens bedömning att intrånget är proportionellt.

5.8 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag kan i förlängningen tänkas innebära positiva effekter för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. En ökad regional närvaro i bostadsförsörjningsfrågor skulle kunna innebära ökat bostadsbyggande och mer samverkan, som i sin tur kan innebära något positivt för sysselsättningen. Någon omedelbar sådan effekt kan dock inte påräknas av förslagen. Detsamma gäller för förslagets konsekvenser för de integrationspolitiska målen. Bostadsfrågan i stort bör antas ha en effekt på integrationen men förslagen som sådana har knappast en effekt åt något håll, åtminstone inte på kort sikt, i det avseendet. Inte heller kan utredningens förslag antas ha några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och

män, för personlig integritet eller för brottsligheten. Utredningen bedömer inte heller att någon av de ändringar som föreslås är sådana att särskilda hänsyn behöver tas när det gäller ikraftträdande eller informationsinsatser utöver vad som redan redogjorts för när det gäller Boverkets uppgifter i det avseendet.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för riktlinjer antagna senast den 31 december 2018.

Det är angeläget att de föreslagna ändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Samtidigt väntas den process där landstingen tar över det regionala utvecklingsansvaret enligt lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län som nu pågår i de sju län där detta ännu inte skett, vara klar den 1 januari 2019. Det finns då en gemensam regional organisation i hela landet som kan ta emot uppgiften att samordna kommunerna enligt 3 § BFL. Den förändrade ansvarsfördelningen i BFL bör alltså vänta till den 1 januari 2019, vilket i sin tur medför att uppdragen till regionerna att föra dialoger måste avvakta till samma datum.

När det gäller övriga föreslagna förändringar i BFL och PBL finns i och för sig inte något behov av att avvakta en gemensam regional organisation i landet. Övriga ändringar skulle därför kunna genomföras vid ett tidigare datum. Det skulle i så fall i praktiken bli fråga om ändringar vid halvårsskiftet 2018. Som redan berörts i kap. 5 kommer ändringarna kräva informationsinsatser från Boverket och kommunerna kommer behöva sätta sig in i det nya regelverket. Tätt på varandra följande ändringar förefaller i det avseendet inte ändamålsenligt. Det mest effektiva torde i stället vara om de som berörs av ändringarna kan behandla dem samlat. Det föreslås därför att samtliga ändringar ska träda i kraft vid samma tidpunkt, den 1 januari 2019.

Äldre bestämmelser för riktlinjer för bostadsförsörjningen som har antagits senast den 31 december 2018 bör fortfarande gälla. Skäl för ytterligare övergångsbestämmelser saknas.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

1 §

Varje kommun ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Planeringen ska syfta till att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Planeringen ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar.

Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig.

Paragrafen har ändrats.

I första stycket, första meningen, anges inte längre att varje kommun *med riktlinjer* ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Genom ändringen, tillsammans med tillägget i 2 § 1 st., tydliggörs att kommunens skyldighet enligt lagen är att planera för bostadsförsörjningen och att riktlinjerna är avsedda att vara en dokumentation av kommunens planering. Ändringarna i andra meningen är endast språkliga och är inte avsedda att innebära någon förändring av syftet med kommunens planering.

Andra stycket motsvarar innehållet i den tidigare 2 § 2 st. Av stycket framgår därmed att det är planeringen som särskilt ska grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar. Ändringen innebär inte någon förändring av eller ökat krav på kom-

munens planering för bostadsförsörjning, utan är endast avsedd att vara ett förtydligande av att parametrarna som anges i stycket ska användas under alla delar av planeringen. Eftersom planeringen ska dokumenteras i riktlinjerna kommer riktlinjerna genom detta förtydligande alltså att avspeglar hur kommunen tagit hänsyn till de olika parametrarna.

Tredje stycket utgörs av det tidigare andra stycket och har ändrats endast på så sätt att den aktör, dvs. för närvarande de landsting, de samverkansorgan och den länsstyrelse, som har ansvar för det regionala tillväxtarbetet i länet benämns som *den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet*. Begreppet används för dessa aktörer i förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete och ändringen syftar till att åstadkomma en enhetlig begreppsanvändning. Ändringen är därmed endast av språklig karaktär och innebär inte någon förändring i sak. Det tidigare innehållet i tredje stycket har flyttats till 2 § 3 st.

Paragrafen har behandlats närmare i avsnitt 4.2.2.

2 §

Kommunens planering för bostadsförsörjningen ska dokumenteras i riktlinjer. Riktlinjerna ska minst innehålla uppgift om:

- 1. behovet av tillskott av bostäder i kommunen,*
- 2. kommunens mål och planerade insatser för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet och*
- 3. hur kommunen tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.*

Riktlinjerna för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.

Paragrafen har ändrats.

I *första stycket* anges inledningsvis att kommunens planering för bostadsförsörjningen ska dokumenteras i riktlinjer. Som också berörs i kommentaren till 1 § tydliggörs härigenom att riktlinjerna utgör en dokumentation av kommunens planering för bostadsförsörjningen. Ändringen i den andra meningen är endast av språklig karaktär.

I *punkten 1* stadgas att riktlinjerna ska innehålla en uppgift om behovet av tillskott av bostäder i kommunen. Av bestämmelsen framgår därmed att kommunen ska tala om i vilken mån det finns ett behov av tillskott på bostäder och hur stort det behovet i sådant fall är. Det som ska anges är en kvantitativ uppgift baserad på den analys som ska göras enligt vad som framgår av 1 §. Begreppet *tillskott* förekommer inte sedan tidigare i BFL. Ett tillskott av bostäder kan tillkomma genom nybyggnad. Ett tillskott kan också tillkomma på andra sätt, t.ex. genom att befintliga lägenheter som inte används renoveras och tas i bruk eller genom att fritidshus tas i bruk för permanent boende.

I *punkten 2* anges att riktlinjerna ska innehålla uppgift om kommunens mål och planerade insatser för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Punkten är en bearbetad sammanslagning av de tidigare punkterna 1 och 2. I punkten framgår därmed att det är på vilket sätt kommunerna avser att verka för att nå bostadspolitiska mål, vilka medel som ska användas och vilka ambitioner kommunen har när det gäller bostadsbyggande och utveckling av det befintliga bostadsbeståndet som ska framgå av riktlinjerna.

I det *andra stycket* återfinns det tidigare tredje stycket i 1 §. Styckets tidigare innehåll har som redan berörts flyttats till 1 §. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Paragrafen har behandlats närmare i avsnitt 4.1.1, 4.1.4 och 4.2.2.

3 §

Länsstyrelsen ska lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.

Paragrafen har ändrats. Länsstyrelsens uppgift att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och att verka för att sådan samordning kommer till stånd har tagits bort. Länsstyrelsernas uppgift att lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen kvarstår dock oförändrad. Paragrafen har behandlats närmare i avsnitt 4.1.3 och 4.1.6.

4 §

Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska uppmärksamma kommunerna i länet på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

Regeringen kan besluta att vissa särskilt angivna frågor ska behandlas i samordningsverksamheten.

Paragrafen har ändrats. Det tidigare innehållet i bestämmelsen har flyttats till 2 kap. 3 § PBL.

Det nya *första stycket* innebär att uppgiften att uppmärksamma kommunerna i länet på behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning och att verka för att sådan samordning kommer till stånd har flyttats från länsstyrelserna till den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet. I 20 av landets län innebär det att antingen de landsting som avses i lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län eller de samverkansorgan som avses i lag (2002:34) om samverkansorgan i länen får uppgiften. För Stockholms län innebär överflyttningen av uppgiften så som det ser ut i dag ingen faktisk ändring, utan det är fortsatt länsstyrelsen som med befintlig ansvarsfördelning kommer att ha den aktuella uppgiften i länet. Vid tidpunkten för det föreslagna ikraftträdandet av bestämmelsen förväntas dock samtliga landsting ha tagit över ansvaret för det regionala tillväxtarbetet och det kommer då vara de som i alla län har ansvar för uppgiften enligt bestämmelsen. Hur uppgiften ska genomföras regleras inte närmare i paragrafen. När länsstyrelserna fick uppgiften anförde regeringen att syftet var att stärka det regionala hänsynstagandet vid framtagande av de kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjningen och att länsstyrelsen skulle medverka till att berörda kommuner utbyter information om pågående arbete med kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen (prop. 2012/13:178). Att genomföra konferenser, anordna seminarier och erbjuda ett regionalt forum för frågor kring bostadsförsörjning kan vara olika sätt att genomföra uppgiften på. Användningen av begreppet *den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet* har motiverats i kommentaren till 1 § 3 st.

I det *andra stycket* ges regeringen rätt att besluta att vissa särskilt angivna frågor ska behandlas i samordningsverksamheten. När uppgiften i första stycket låg hos länsstyrelserna hade regeringen möjlig-

het att ge närmare anvisningar om innehållet i samordningen och det kan även fortsättningsvis finnas ett behov av att kunna ge sådana anvisningar. Det kan vara fråga om sådana frågor som ur ett nationellt perspektiv anses angelägna och som det därmed är betydelsefullt att uppmärksamma i samtliga län. Bestämmelsen ger inte regeringen möjlighet att begränsa vilka frågor som den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet väljer att uppmärksamma och verka för med stöd av samordningsuppgiften. Bestämmelsen har utformats med 2 § 2 st. lag (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län som förlaga.

Paragrafen har behandlats närmare i avsnitt 4.1.3 och 4.2.2.

5 §

En kommun ska lämna regeringen de uppgifter om planeringen för bostadsförsörjningen som regeringen begär.

Paragrafen har ändrats språkligt. Ändringen innebär att begreppet *planering för bostadsförsörjning* genomgående används i lagen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Punkten 1

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Skälen för ikraftträdandedatumet har behandlats i kapitel 6.

Punkten 2

Äldre föreskrifter föreslås gälla för riktlinjer för bostadsförsörjningen som antagits senast den 31 december 2018. Skälen för övergångsbestämmelsen har behandlats i kapitel 6.

7.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglag (2010:600)

2 kap.

3 §

Planläggning enligt denna lag 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,*
- 4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och*
- 5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.*

Även i andra ärenden enligt denna lag ska hänsyn tas till de intressen som anges i första stycket 1–5.

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen enligt 2 § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska vara vägledande vid tillämpningen av första stycket 5.

Paragrafen har ändrats. Ett tredje stycke med innebörden att kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen enligt 2 § BFL ska vara vägledande vid tillämpningen av första stycket 5 har lagts till. Det materiella innehållet i stycket är detsamma som i den tidigare lydelsen av 4 § BFL. Ändringen innebär att sambandet mellan bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet som allmänt intresse enligt PBL och riktlinjerna enligt BFL kommer till uttryck i PBL. Det nya stycket innebär inte någon ändring i sak av hur sambandet mellan bestämmelserna ser ut. Ändringen har behandlats närmare i avsnitt 4.2.2.

3 kap.

5 §

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,

2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,

4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder och

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

Vid redovisningen av första stycket 5 ska det behov av tillskott av bostäder som framgår av kommunens riktlinjer enligt 2 § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar komma till uttryck.

Paragrafens har ändrats. Ett *andra stycke* har lagts till. Ändringen innebär att behovet av tillskott av bostäder enligt 2 § 1 p. BFL ska komma till uttryck i översiktsplanen. När 5 p. i bestämmelsen infördes anförde regeringen att det kan synas självklart att de behov av nya bostäder som identifieras i kommunernas riktlinjer kommer till tydligt uttryck i översiktsplanen, men att ambitionsnivån när det gäller samordningen mellan arbetet med bostadsförsörjning och översiktsplaneringen varierar. För att säkerställa att bostadsbyggnadsbehovet behandlas i översiktsplanen ansåg regeringen att det behövdes uttryckliga regler som ställer krav på att kommunens bedömningar av det framtida behovet av bostäder ska redovisas i översiktsplanen (prop. 2013/14:59). Ändringen i paragrafen är avsedd att vara en kodifiering av vad som uttrycktes vid den ovan behandlade lagändringen och innebär att det nära sambandet mellan riktlinjerna och översiktsplanen uttrycks tydligare. Ändringen har behandlats närmare i avsnitt 4.1.5.

Ikraftträdande

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Skälen för ikraftträdandedatumet har behandlats i kapitel 6.

Kommittédirektiv 2017:12

Kommunal planering för bostäder

Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet framtagna av Boverket ska fördelas på kommunerna. Förslaget ska tas fram i dialog med kommuner och regionala företrädare. Utredaren ska också föreslå ändringar i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och plan- och bygglagen som tydliggör att de kommunala bostadsbyggnadsbehoven ska avspeglas i översiktsplanen. Syftet är att etablera en ordning där staten gör bedömningar av behovet av nya bostäder i hela landet som kommunerna tillgodoser genom att i sin planering avsätta mark för ett bostadsbyggande som motsvarar behoven.

Utredaren ska bl.a.

- med arbetsförutsättningen att Boverket kommer att få i uppdrag att årligen bedöma bostadsbyggnadsbehovet för respektive FA-region föreslå hur de bedömda bostadsbyggnadsbehoven ska fördelas på kommuner vid ett första tillfälle,
- föreslå hur kommande revideringar av Boverkets bedömningar ska hanteras, och
- föreslå de lagändringar i berörda delar av lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och plan- och bygglagen som bedöms lämpliga.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2017.

Bakgrund

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2017 sin avsikt att presentera förslag om krav på kommunal planering för bostadsbyggande. Bakgrunden är att bostadsbyggandet i Sverige under lång tid inte har hållit jämna steg med befolkningsutvecklingen. Boverket har beräknat ett kvantitativt behov av bostadsbyggande på 710 000 bostäder under perioden 2016–2025, varav 75 procent i de tre storstadsregionerna, om utbudet av bostäder i förhållande till befolkningen ska kunna återgå till läget 2011.

Regeringen gav den 4 maj 2016 Boverket i uppdrag att lämna förslag till hur framtagandet av återkommande bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet i hela landet ska organiseras, finansieras och regleras. Boverket inkom den 23 december 2016 med rapporten En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet, där verket föreslår att bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska göras årligen med prognoshorizonten tio år för var och en av landets 60 funktionella analysregioner (FA-regioner). Bedömningarna ska enligt förslaget göras av Boverket och regleras i myndighetens instruktion. Förslaget har remitterats och remisstiden löper till den 14 april 2017.

Kommunerna är enligt lag skyldiga att varje mandatperiod pröva om kommunens översiktsplan respektive riktlinjer för bostadsförsörjningen är aktuella. Genom ändringar i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förkortad BFL, som trädde i kraft den 1 januari 2014, skärptes kraven på innehållet i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen. Riktlinjerna ska numera bl.a. innehålla kommunens mål för bostadsbyggande och de åtgärder kommunen planerar att vidta för att nå dessa mål. Riktlinjerna ska vidare ange hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Genom ytterligare lagändringar vid samma tid kopplades kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen samman med uppgiften som planmyndighet. Riktlinjerna ska således vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § första stycket 5 plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, där det framgår att kommunens planläggning – med hänsyn till natur- och kulturvärden,

miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden – bl.a. ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Alla kommuner ska bidra till bostadsbyggandet

Befolkningen i Sverige ökar snabbt. Sedan år 2000 har antalet invånare ökat med mer än en miljon. Av detta utgörs ungefär tre fjärdedelar av nettoinvandring. Möjligheterna att prognostisera förändringar i flyttmönster över gränserna är begränsade. År 2000 bedömde Statistiska centralbyrån att Sveriges befolkning år 2025 skulle uppgå till ungefär 9,4 miljoner invånare, en siffra som passerades 2010. Enligt de senaste prognoserna kommer vi 2025 att vara ungefär 11,1 miljoner invånare.

När befolkningen ökar till följd av födelseöverskott ökar behovet av bostäder med ett par decenniers fördröjning, och de nya invånarna har ofta en given hemort. Nya invånare som invandrar behöver därmed bostäder omedelbart och det är inte på samma sätt självklart i vilken kommun man kommer att bo.

Såväl bedömningar av bostadsbehovet som planläggning av mark för att möjliggöra nya bostäder är i dag kommunala angelägenheter. Kommunerna förutsätts fånga upp samhällsförändringar och anpassa sina planer efter dem. Såväl förutsättningar som ambitioner att göra detta varierar. Ett uttryck för detta är att en tredjedel av landets översiktplaner vid utgången av 2015 hade antagits för mer än tio år sedan och att mindre än hälften av kommunerna hade antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen vid samma tidpunkt.

Kommunernas varierande tillämpning av de regler som avser att fånga upp befolkningsutvecklingen gör att regeringen ser ett behov av att skapa en sammanhängande ordning där staten gör en bedömning av behovet av nya bostäder i hela landet och kommunerna i sin planering avsätter mark för bostadsbyggande som sammantaget motsvarar behovet.

Om Boverket efter remissbehandling får ett uppdrag i linje med det förslag verket lämnat, kommer det att årligen för varje FA-region finnas kvantitativa bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet på tio års sikt. Regeringen vill genom utredarens arbete säkerställa att dessa får ett genomslag i alla landets kommuner. Bedömningarna från

Boverket behöver i dialog med regionala och kommunala företrädare fördelas på varje kommun, och det ska bli ännu tydligare än i dag att bostadsbyggnadsbehovet i kommunen ska avspeglas i kommunens översiktsplan.

Uppdraget att föreslå hur det kommunala bostadsbyggnadsbehovet ska kvantifieras

Utredaren ska i sitt arbete utgå från att Boverket kommer att göra bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet baserat på det remitterade förslaget med de modifieringar som föranleds av remissinstansernas synpunkter. Dessa bedömningar behöver med hänsyn till regionala och lokala förutsättningar fördelas på kommuner.

Inom delar av Sverige sker redan i dag ett samordnat arbete kring bostadsförsörjningsfrågor på regional nivå. I hela landet ska länsstyrelser och aktörer med regionalt utvecklingsansvar ges tillfälle att yttra sig när kommunerna tar fram riktlinjer för bostadsförsörjningen. Av riktlinjerna ska det framgå hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Det finns med andra ord en regional dimension i dagens bostadsförsörjningsplanering.

Boverkets bedömningar kommer enligt verkets förslag att avse en annan geografisk indelning än den administrativa indelningen i län. Bedömningarna kommer också att presenteras med tidsintervall som kommer att avvika från de processer som i dag pågår i olika delar av landet. Utredaren ska genom dialog med kommuner och regionala företrädare, utifrån förutsättningarna i olika delar av landet, finna former för hur de bedömda bostadsbyggnadsbehoven ska fördelas på kommunerna inom respektive FA-region.

Även om formerna för hur Boverkets behovsbedömning tas om hand kan komma att variera i olika delar av landet, finns det ett värde i att de behov som fördelas på respektive kommun har samma tidshorisont i hela landet. Om det under utredningsarbetet framstår som lämpligt att generellt använda en annan tidshorisont än den som Boverket föreslår, och utredaren kan finna bred uppslutning bland Sveriges kommuner kring detta, står det utredaren fritt att göra så. Om utredaren bedömer att regeringens uppdrag till Boverket med hänsyn till vad som framkommer under utredningen bör utformas

annorlunda än vad verket föreslår, ska utredaren uppmärksamma regeringen på detta.

Boverkets årliga bedömningar kan förväntas innebära att bostadsbyggnadsbehovet i respektive FA-region justeras, såväl uppåt som nedåt. Beroende på hur arbetet med att fördela behoven på kommuner initialt organiseras, kan kommande förändringar kräva större eller mindre arbetsinsatser. I de fall där fördelningen initialt sker med stöd av indikatorer är det möjligt att låta dessa styra fördelningen mellan kommunerna vid mindre revideringar eller under vissa tidsintervall.

Om utredaren inte genom dialog kan lösa uppgiften att fördela de bedömda bostadsbyggnadsbehoven med bibehållen ansvarsfördelning mellan befintliga aktörer, får en modell där de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna får detta uppdrag övervägas i hela eller delar av landet.

Med hänsyn till att utredarens förslag antas innebära att arbets sättet kommer att variera över landet kan det vid varje tidpunkt vara svårt att överblicka vilka bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet på kommunal nivå som är aktuella. Det finns därför anledning att överväga om resultatet av de föreslagna processerna bör dokumenteras och hållas tillgängliga på ett samlat sätt.

Utredaren ska därför

- med arbetsförutsättningen att Boverket kommer att få i uppdrag att årligen bedöma bostadsbyggnadsbehovet för respektive FA-region föreslå hur de bedömda bostadsbyggnadsbehoven ska fördelas på kommunerna vid ett första tillfälle,
- föreslå hur kommande revideringar av Boverkets bedömningar ska hanteras,
- bedöma om det förslag till regeringsuppdrag som Boverket lämnat bör modifieras,
- föreslå hur de vid varje tillfälle aktuella bedömningarna av bostadsbyggnadsbehoven på kommunal nivå ska dokumenteras och hållas tillgängliga, och
- lämna förslag där utgifter för statens medverkan ryms inom befintliga budgetramar.

Uppdraget att säkerställa att det kommunala bostadsbyggnadsbehovet kommer till uttryck i översiktsplanen

Om de förslag som utredaren lämnar enligt den första delen av uppdraget genomförs, kommer varje kommun att få en kvantitativ bedömning av bostadsbyggnadsbehovet att förhålla sig till. Detta bedömda bostadsbyggnadsbehov har vissa likheter med sådana relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen, som kommunerna ska ta hänsyn till vid framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjningen (2 § första stycket 3 BFL). Kommunerna förutsätts grunda sina riktlinjer på en analys av bl.a. den demografiska utvecklingen och efterfrågan på bostäder (2 § andra stycket BFL). Den bedömning av bostadsbyggnadsbehovet i kommunen som genomförs med stöd av utredarens förslag bör komma till uttryck i den aktuella paragrafen.

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § första stycket 5 PBL (4 § BFL), dvs. kravet att planläggning enligt PBL bl.a. ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Av 3 kap. 5 § 5 PBL framgår att det av kommunens översiktsplan i sin tur ska framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder. Det kan i sammanhanget nämnas att några remissinstanser i samband med lagstiftningsärendet framförde att det borde göras en mera direkt koppling mellan riktlinjerna för bostadsförsörjning och översiktsplanen (prop. 2012/13:178, s. 23). Regeringen har beslutat om direktiv till en utredare med uppgift att föreslå en mer utvecklad översiktplanering (dir. 2017:6). Av direktiven framgår sammanfattningsvis att regeringen vill förstärka översiktplanens roll och tydliggöra hur de statliga intressena bör tas om hand vid efterföljande beslut om planer och bygglov. Det finns därför anledning att åter överväga om kopplingen mellan riktlinjerna för bostadsförsörjning och översiktsplanen bör stärkas ytterligare.

Det finns mot denna bakgrund behov av att överväga lagändringar både i BFL och PBL för att säkerställa att bostadsbyggnadsbehovet för en kommun, som det bestäms genom utredarens förslag, ska ligga till grund för kommunens bostadsförsörjningsplanering och att det av kommunens översiktplan framgår hur kommunen avser att tillgodose det bedömda bostadsbyggnadsbehovet.

Utredaren ska mot bakgrund av dessa överväganden föreslå de lagändringar i berörda delar av BFL och PBL som bedöms lämpliga.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska vid utformandet av sina förslag bedöma om de kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen. Om sådana förslag lämnas, ska utredaren genomföra en sådan proportionalitetsbedömning som krävs enligt 14 kap. 3 § regeringsformen. Vid proportionalitetsbedömningen ska hänsyn också tas till alternativ reglering. Om flera möjligheter finns för att nå samma mål, ska utredaren välja den som innebär minst intrång på den kommunala självstyrelsen.

Samråd, arbetsformer och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska utöver vad som framgår under respektive rubrik genomföras i nära samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren ska samråda med länsstyrelserna och regionalt utvecklingsansvariga aktörer.

Utredaren ska samråda med utredningen En utvecklad översiktsplanering (N2017:2).

Utredaren ska beakta remissutfallet med anledning av Boverkets rapport En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2017.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:85

Tilläggsdirektiv till Utredningen om kommunal planering för bostäder (N 2017:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juli 2017

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet framtagna av Boverket ska fördelas på kommunerna (dir. 2017:12). I uppdraget ingår att säkerställa att bostadsbyggnadsbehovet för en kommun ska ligga till grund för kommunens bostadsförsörjningsplanering och att det av kommunens översiktsplan framgår hur kommunen avser att tillgodose det bedömda bostadsbyggnadsbehovet.

Utredaren får därutöver i uppdrag att

- kartlägga hur kommunerna arbetar med att analysera och hantera efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden ur ett lokalt och regionalt perspektiv,
- kartlägga hur kommunerna använder olika verktyg och belysa vilka avvägningar kommunerna gör vid beslut om åtgärder för bostadsförsörjning i syfte att tillgodose dessa behov,
- analysera om det finns behov av vägledning eller kompletterande kommunala verktyg i syfte att underlätta arbetet med bostadsförsörjningsfrågor för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden, och lämna de förslag som analysen ger upphov till, och

- vid behov föreslå förändringar i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och angränsande lagstiftning, som kan leda till att efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt.
- Utredningstiden förlängs. Det ursprungliga uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 29 september 2017 medan uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 april 2018.

Det ursprungliga uppdraget

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2017 sin avsikt att presentera förslag om krav på kommunal planering för bostadsbyggande. Bakgrunden var att bostadsbyggandet i Sverige under lång tid inte har hållit jämna steg med befolkningsutvecklingen. En särskild utredare fick i uppdrag att lämna förslag på hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet framtagna av Boverket ska fördelas på kommunerna. Utredaren ska också överväga ändringar i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förkortad BFL, och plan- och bygglagen (2010:900) för att säkerställa att bostadsbyggnadsbehovet för en kommun, som det bestäms genom utredarens förslag, ska ligga till grund för kommunens bostadsförsörjningsplanering och att det av kommunens översiktplan framgår hur kommunen avser att tillgodose det bedömda bostadsbyggnadsbehovet. Syftet är att etablera en ordning där staten gör bedömningar av behovet av nya bostäder i hela landet som kommunerna tillgodoser genom att i sin planering avsätta mark för ett bostadsbyggande som motsvarar behoven.

Behov av ytterligare utredning

Enligt BFL ska varje kommun med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen och skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Som framgår av de ursprungliga direktiven är en del av utredarens uppdrag att bl.a. säkerställa att bostadsbyggnadsbehovet för en kommun ska ligga till grund för kommunens bostadsförsörjningsplaner-

ing. För att kunna möta behovet är det samtidigt viktigt att kommunen bedriver en ändamålsenlig planering för bostadsförsörjningen. Det handlar bl.a. om att aktivt arbeta med underlag och analyser, riktlinjer för bostadsförsörjning, genomförande, uppföljning och de verktyg som finns till förfogande i arbetet, t.ex. bostadsförmedlingar, hyresgarantier, planmonopolet, markinnehav och en aktiv markpolitik samt allmännyttiga bostadsföretag, bostadsstiftelser och samarbete med andra aktörer.

Befolkningen växer snabbt och situationen för grupper som står långt ifrån eller är nya på bostadsmarknaden har under lång tid varit ansträngd. Det är oroande att det finns indikationer på att vissa grupper på bostadsmarknaden är trångbodda, att den sekundära bostadsmarknaden växer och att socialtjänsten vittnar om att de i dag möter personer vars avgörande problem är att de inte får tag i en bostad på den reguljära bostadsmarknaden. Det behövs en fördjupad kunskap om hur kommunerna arbetar med efterfrågan och bostadsbehoven bland grupper som har svag ställning på bostadsmarknaden men som inte behöver, eller vid bättre balans på bostadsmarknaden inte skulle behöva, samhällets stöd. Det kan t.ex. handla om enskilda och hushåll som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden eller svårt att hitta en bostad som motsvarar livssituationen, vilken i förlängningen kan påverka barns uppväxtvillkor. Det behövs även kunskap om hur kommunernas arbete förhåller sig till olika områden inom kommunen samt till det regionala perspektivet. Situationen på bostadsmarknaden påverkar rörligheten på arbetsmarknaden, sysselsättningen och tillväxten.

Utan ett aktivt arbete med bostadsförsörjningsfrågor finns en risk att kommunerna saknar en sammanhängande bild av efterfrågan och bostadsbehoven i kommunen och regionen och att nödvändiga åtgärder därför inte kommer till stånd.

Sammantaget finns det behov av ytterligare utredning.

Tilläggsuppdrag

Utredaren ska mot denna bakgrund

- kartlägga hur kommunerna arbetar med att analysera och hantera efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden ur ett lokalt och regionalt perspektiv,
- kartlägga hur kommunerna använder olika verktyg och belysa vilka avvägningar kommunerna gör vid beslut om åtgärder för bostadsförsörjning i syfte att tillgodose dessa behov,
- analysera om det finns behov av vägledning eller kompletterande kommunala verktyg i syfte att underlätta arbetet med bostadsförsörjningsfrågor för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden, och lämna de förslag som analysen ger upphov till, och
- vid behov föreslå förändringar i BFL och angränsande lagstiftning, som kan leda till att efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt.

Förslagen ska utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven ta hänsyn till de skiftande förutsättningar som finns i delar av landet samt behovet av att minska och motverka socioekonomisk boendesegregation. De förslag som utredaren lämnar ska stå i överensstämmelse med det handlingsutrymme som följer av EU-rätten inklusive statsstödsreglerna.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utöver vad som redan gäller enligt det ursprungliga uppdraget i frågan om konsekvensbeskrivningar, samråd och arbetsformer ska utredaren på lämpligt sätt tillvarata de kunskaper och den erfarenhet som finns hos länsstyrelserna, bl.a. genom bostadsmarknadsanalyserna och det arbete som bedrivits i samband med uppdraget om kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning (Fi2016/04376/SFÖ m.fl.) och om att stödja kommuner och andra aktörer i arbetet med att underlätta inträde på bostadsmarknaden m.m. (N2016/00696/PUB).

Utredningstiden förlängs. Det ursprungliga uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 29 september 2017 medan uppdraget i övrigt enligt dessa tilläggsdirektiv ska redovisas senast den 30 april 2018.

(Näringsdepartementet)

Utkast till regeringsuppdrag

Uppdrag att utföra beräkningar av behovet av tillskott av bostäder

Regeringens beslut

Boverket ska under perioden 2019–2023 årligen beräkna behovet av tillskott av bostäder under den kommande tioårsperioden. Beräkningarna ska redovisas för hela landet och för varje län. Länsstyrelsen och den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i respektive län ska på lämpligt sätt få ta del av gjorda antaganden och de data som använts vid beräkningarna.

Uppdrag att genomföra dialoger om behovet av tillskott av bostäder

Regeringens beslut

Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i respektive län ska under perioden 2019–2023 årligen genomföra dialoger om behovet av tillskott av bostäder med länets kommuner. Dialogerna ska grundas på de beräkningar av behovet av tillskott av bostäder i länet som Boverket redovisar på uppdrag av regeringen (dnr. 0000/0000/XXX)

Skälen för regeringens beslut

Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i respektive län ska enligt vad som framgår i BFL uppmärksamma kommunerna i länet på behovet av samordning mellan kommuner i fråga om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd. Regeringen får besluta att samordningen under en viss tid ska avse en viss fråga.

Behovet av fler bostäder kommer under en följd av år att vara fortsatt historiskt högt. För att säkerställa att kommunernas totala bedömning av behovet överensstämmer med de beräkningar som görs av Boverket, med de variationer som följer av kommunernas större kännedom om lokala förhållanden, finner regeringen att det i hela landet finns ett behov av att under den kommande femårsperioden rikta kommunernas uppmärksamhet på behovet av samordning av bedömningarna av behovet av tillskott av bostäder.

För att säkerställa att kommunerna möts och inbördes utbyter erfarenheter och synpunkter kring behovet av tillskottet av bostäder ska den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet organisera möten där ett sådant utbyte av erfarenheter och åsikter kan komma till stånd.

Uppdrag i regleringsbrev om behovet av tillskott av bostäder

Myndigheten ska ta del av de beräkningar av behovet av tillskott av bostäder som Boverket redovisar på uppdrag av regeringen (dnr. 0000/0000/XXX) och med dessa som grund redovisa:

- hur Boverkets beräkningar kan komma till nytta i myndighetens verksamhet, och
- hur myndigheten kan bidra till att förbättra underlaget för Boverkets beräkningar.

Uppdraget ska redovisas i myndighetens årsredovisning för 2019.

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och
domstolens beslutsunderlag
i brottmål – en bättre hantering av
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig
förändring. M.
9. Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att
närvara vid rättegången. Genomförande
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen
mot fördjupad lokal samverkan
för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare
och enklare system för tillträde till
högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för
vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får
Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur
påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt
handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas
villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och
stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap
om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsdatalag. Ju
30. En omreglerad spelmarknad.
Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med
kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder
för att motverka nettoförluster av
biologisk mångfald och ekosystem-
tjänster, samtidigt som behovet av
markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi
för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhälls-
viktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och
beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Företsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbygggnadsbehovet. N.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]

- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]
- Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]
- Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]
- Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]
- Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]
- Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Våldsbejakande extremism.
En forskarantologi. [67]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner
– en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Detaljplanekravet. [64]

Bostäder på statens mark
– en möjlighet? [71]

En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan
för vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]
För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa.
Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård.
Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [66]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]

Samling för skolan.
Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning
och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling
för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning
– reformvård till stöd för en bättre skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. [54]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]

Marknadskontrollmyndigheter

– befogenheter och

sanktionsmöjligheter. UD. [69]