

Kathlen Henricson-Karlsson

Från: Maria Edlund [maria.edlund@social.ministry.se]
Skickat: den 8 oktober 2012 15:38
Till: hovratten.skaneblekinge@dom.se; kammarratten.goteborg@dom.se;
 konkurrensverket@kkv.se; socialstyrelsen@socialstyrelsen.se;
 registrator@statskontoret.se; tillvaxtverket@tillvaxtverket.se; info@tillvaxtanalys.se;
 registrator@kth.se; ibf@ibf.uu.se; stockholm@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se;
 vastragotaland@lansstyrelsen.se; dalarna@lansstyrelsen.se;
 norrbotten@lansstyrelsen.se; landstinget@sl.se; region@skane.se; post@vgregion.se;
 office@ostsam.se; info@regionuppsala.se; registrator@regionjamtland.se;
 kansliet@regionvarmland.se; info@skl.se; huddinge@huddinge.se; Funktion
 Kommunstyrelsen; info@nacka.se; kommun@soderkoping.se; kommunen@varnamo.se;
 kommun@borgholm.se; info@solvesborg.se; kommunen@staffanstorp.se;
 kommun@ostragoinge.se; kansli@skurup.se; kommun@astorp.se;
 kommunstyrelsen@malmo.se; halmstad.kommun@halmstad.se;
 kommun@stenungsund.se; kommunen@bollebygd.se;
 stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; molndals.stad@molndal.se;
 kommun@gullspang.se; boras.stad@boras.se; kommun@arjang.se;
 karlstadskommun@karlstad.se; kommun@hallstahammar.se; kommun@kumla.se;
 info@fagersta.se; kommun@hedemora.se; bolinas@bolinas.se; are.kommun@are.se;
 umea.kommun@umea.se; kommun@overkalix.se; kommunen@boden.se;
 mats.bjors@byggherre.se; kansli@byggherre.se; info@fastighesagarna.se;
 info@hyresgastforeningen.se; stella.papasotiriou@jagvillhabostad.nu;
 hilkka.eskelinen@smakom.se; info@sabo.se; info@bygg.org; sfs@sfs.se
Ämne: Remiss: Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen samt avsnitt 7.3 i Statskontorets
 rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens
Bifogade filer: Remissmissiv Boverkets översyn av BFL.pdf

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

Det är totalt tre rapporter:

Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen
 Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen tillägsrapport
 Statskontorets rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens

Rapporterna finns tillgängliga på regeringens hemsida under adress <http://www.regeringen.se/sb/d/1474/a/26379>

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet senast fredagen den 18 januari 2013. Vi ser helst att ni skickar remissvaren i elektronisk form och då i både word- och pdf-format. Remissvaren ska skickas till följande e-postadresser: registrator@social.ministry.se och s.pbb@social.ministry.se

Med vänliga hälsningar
 Maria Edlund
 Plan-, bygg- och bostadsenheten



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2012-10-08

S2011/10454/PBB

S2012/2989/PBB

Socialdepartementet

Plan-, bygg- och bostadsenheten

Sophie Ahlstrand

Telefon 08-405 16 63

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

Remissinstanser:

1. Hovrätten över Skåne och Blekinge
2. Kammarrätten i Göteborg
3. Konkurrensverket
4. Socialstyrelsen
5. Statskontoret
6. Tillväxtverket
7. Tillväxtanalys
8. Kungliga Tekniska högskolan, KTH
9. Institutet för bostads- och urbanforskning, IBF
10. Länsstyrelsen i Stockholms län
11. Länsstyrelsen i Skåne län
12. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
13. Länsstyrelsen i Dalarnas län
14. Länsstyrelsen i Norrbottens län
15. Stockholms läns landsting
16. Skåne läns landsting
17. Västra Götalands läns landsting
18. Samverkansorganet i Östergötlands län (Regionförbundet Östsam)
19. Samverkansorganet i Uppsala län (Regionförbundet Uppsala län)
20. Samverkansorganet i Jämtlands län (Regionförbundet Jämtlands län)
21. Samverkansorganet i Värmlands län (Region Värmland)
22. Sveriges Kommuner och Landsting
23. Huddinge kommun
24. Stockholms kommun
25. Nacka kommun
26. Söderköpings kommun
27. Värnamo kommun
28. Borgholms kommun
29. Sölvesborgs kommun

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 6

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 91

E-post: registrator@social.ministry.se

30. Staffanstorps kommun
31. Östra Göinge kommun
32. Skurups kommun
33. Åstorps kommun
34. Malmö kommun
35. Halmstads kommun
36. Stenungsunds kommun
37. Bollebygds kommun
38. Göteborgs kommun
39. Mölndals kommun
40. Gullspångs kommun
41. Borås kommun
42. Årjängs kommun
43. Karlstads kommun
44. Hallstahammars kommun
45. Kumla kommun
46. Fagersta kommun
47. Hedemora kommun
48. Bollnäs kommun
49. Åre kommun
50. Umeå kommun
51. Överkalix kommun
52. Bodens kommun
53. Byggherrarna Sverige AB
54. Fastighetsägarna Sverige AB
55. Hyresgästföreningen Riksförbundet
56. Jagvillhabostad.nu
57. SmåKom
58. Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO
59. Sveriges Byggindustrier
60. Sveriges förenade studentkårer, SFS

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet senast fredagen den 18 januari 2013. Vi ser helst att ni skickar remissvaren i elektronisk form och då i både word- och pdf-format. Remissvaren ska skickas till följande e-postadresser: registrator@social.ministry.se och s.pbb@social.ministry.se

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på Boverkets förslag till ny lag.

Statskontoret har med anledning av ett regeringsuppdrag utarbetat en rapport "Mark, bostadsbyggande och konkurrens – En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen" (2012:25). I rapporten föreslås bl.a. att det förtydligas i bostadsförsörjningslagen att det ska finnas en policy för markanvisningar i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen.

I rapporten redovisas också motiven till varför kommunerna bör ha en markanvisningspolicy. Statskontoret har dock inte redovisat något konkret författningsförslag med anledning av förslaget.

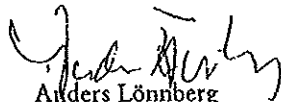
Statskontorets rapport innehåller också vissa förslag som vänder sig direkt till kommunerna.

Regeringen emotser remissinstansernas synpunkter på Statskontorets förslag att kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen ska innehålla en policy för markanvisningar, avsnitt 7.3 Statskontorets förslag till regeringen.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

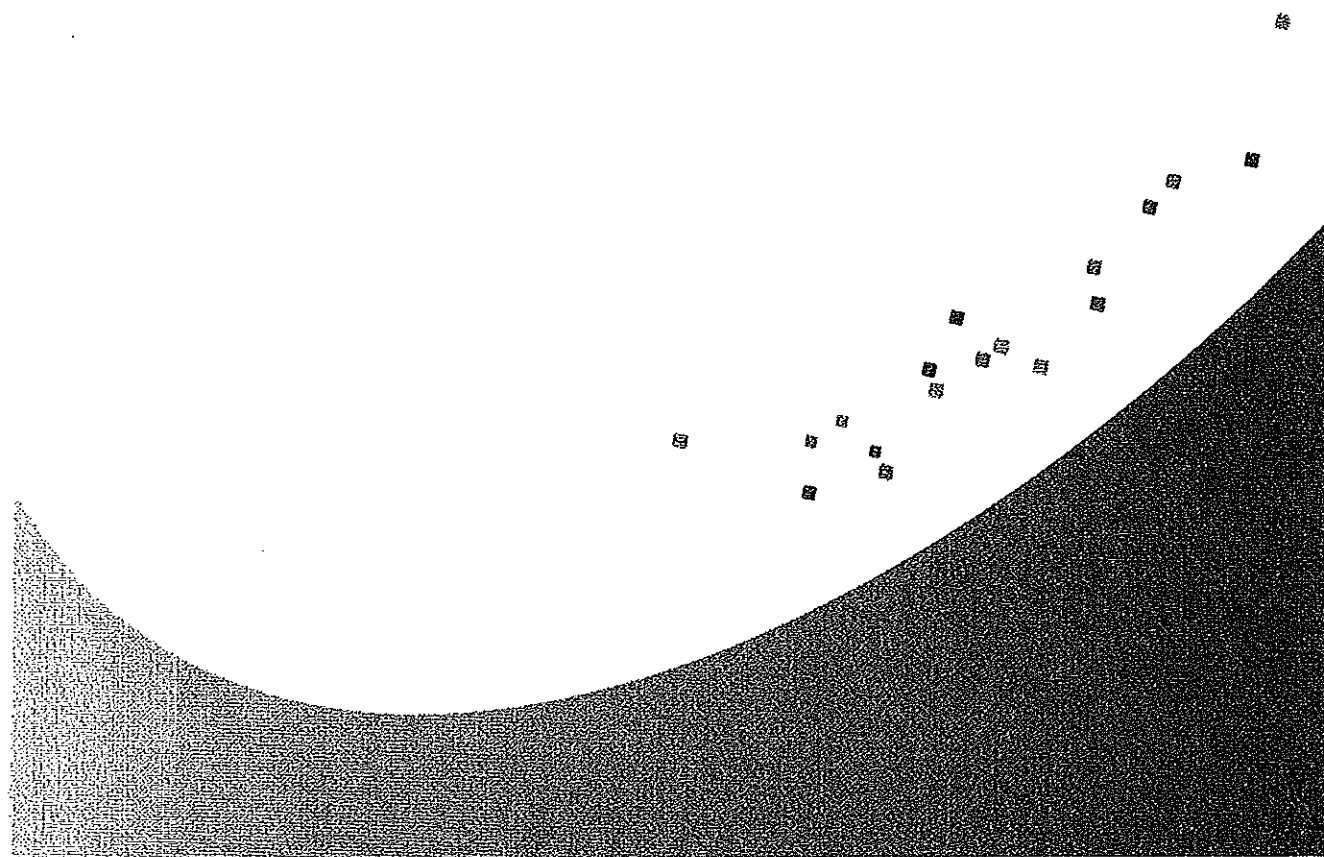
Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens broschyr "Svara på remiss. Hur och varför?" Broschyren kan beställas från Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm.


Anders Lönnberg
Departementsråd

Kopia till
Registrator, Socialdepartementet

Rapport 2012:12
REGERINGSUPPDRAG

Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen



Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen

Boverket juni 2012

Titel: Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen

Rapport: 2012:12

Utgivare: Boverket juni 2012

Upplaga: 1

Antal ex: 80

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-87131-28-8

ISBN pdf: 978-91-87131-29-5

Sökord: Bostadsförsörjningslagen, översyn, författningsförslag, boende, boendeplanering, boendeprogram, bostadsförmedling, bostadspolitik, staten, regioner, länsstyrelser, kommuner, plan- och bygglagen, PBL

Dnr: 10140-1771/2012

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2012

Förord

Grundstenen i svensk bostadspolitik är att staten svarar för de rättsliga och finansiella förutsättningarna medan kommunerna har ansvaret för planering och genomförande. Såväl kommuner som länsstyrelser och andra berörda parter har i olika sammanhang framfört att det finns ett behov av att förtydliga det kommunala ansvaret när det gäller bostadsfrågorna. Boverket har nu på uppdrag av regeringen gjort en översyn av Bostadsförsörjningslagen och presenterar här ett förslag till ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering.

Målsättningen är att den nya lagen ska klargöra syftet med bestämmelserna, förtydliga det kommunala ansvaret och understryka behovet av ett regionalt perspektiv på boendefrågorna. Vi har även velat tydliggöra länsstyrelsernas roll samt stärka kommunernas verktyg för att leva upp till sitt ansvar enligt denna lag. Boverkets förslag innebär också att den nya lagen anknyter bättre till plan- och bygglagen.

Rapporten är sammanställd av Ulrika Hägred, Christina Johannesson och Amelie Fasth, samtliga från enheten för boende, arkitektur och stadsutveckling.

Karlskrona juni 2012

Janna Valik
Generaldirektör

Innehåll

Inledning och läsanvisningar	7
Sammanfattning	9
Bakgrund	11
Uppdrag	11
Reglering av ansvaret för boendefrågor	11
Regeringsformen	12
Kommunallagen	12
Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	12
Förordning om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar	13
Socialtjänstlagen	13
Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag	14
Plan- och bygglagen	14
Ansvar för regionala planeringsfrågor	15
Regionala planeringsorgan	15
Göteborgsregionen regionplaneorgan enligt PBL	15
Speciallag för Stockholms län	16
Ändrade förutsättningar	16
Förslag och motiveringar	19
En ny lag	19
Nya begrepp	19
Från "bostadsförsörjningsplanering" till "boendeplanering"	19
Från "riktlinjer för bostadsförsörjningen" till "boendeprogram"	19
Tydligare syfte med lagen	20
Kommunens ansvar förtydligat	21
Mer preciserat lagkrav	21
Tydligare regionalt perspektiv	23
Nationella och regionala mål bör beaktas	24
Samråd med grannkommuner och yttrande från regionala organ	24
Verktyg för kommunerna	25
Identifiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	26
Klarare roll för länsstyrelsen	28
Ge råd, information och underlag samt uppmärksamma samordningsbehov	28
Regler om bostadsförmedling kvarstår	29
Möjlighet för regeringen att ställa krav	29
Effekter på andra författningar	30
Förordning om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar	30
Plan- och bygglagen	30
Författningsförslag	33
Förslag till lag (2012:xxx) om kommunernas ansvar för boendeplanering	33
Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar	36
Författningskommentarer	37
Boendeplanering i praktiken	41
Att planera för boendet	41

<i>Välfärdsperspektivet och tillväxtperspektivet</i>	41
<i>Kommunen vinner på en aktiv boendeplanering</i>	42
Innebörden av att ta fram ett boendeprogram	43
<i>En modell för arbetet</i>	43
<i>Behovs- och marknadsanalys</i>	44
<i>Ett regionalt perspektiv</i>	44
<i>Omvärldsbevakning och trendanalyser</i>	44
<i>Involvera berörda aktörer</i>	45
<i>Analysen användbar även i andra sammanhang</i>	45
<i>Genomförandestrategi</i>	45
<i>Uppföljning</i>	46
Koppling till planering enligt PBL	46
<i>Samordning nödvändig</i>	47
Instrument för genomförande	47
<i>Markberedskap, markinnehav och markanvisning</i>	47
<i>Planläggning och planeringsberedskap</i>	48
<i>Allmännyttigt bostadsföretag</i>	48
<i>Bostadsförmedling</i>	48
<i>Kommunala hyresgarantier</i>	48
Bilaga 1. Den nuvarande bostadsförsörjningslagen	49
Bilaga 2. Karta över regionala planeringsorgan	51

Inledning och läsanvisningar

I den första delen, "Bakgrund", redovisas uppdragets syfte och bakgrund. Här ges en kort redogörelse för hur kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen regleras idag och lite om de överväganden som gjorts vid tidigare lagändringar. Den nu gällande bostadsförsörjningslagen finns i sin helhet i bilaga 1. Ett särskilt avsnitt ägnas åt att beskriva vilka regionala organ som finns idag för frågor som rör regional planering. I bilaga 2 finns en karta som beskriver den regionala ansvarsfördelningen. Slutligen diskuteras under rubriken "Ändrade förutsättningar" olika faktorer på bostadsmarknaden som påverkar kommunernas arbete med bostadsfrågorna.

Rapportens huvuddel, "Förslag och motiveringar", har vi valt att lägga upp *tematiskt*, bland annat för att kunna renodla de aspekter som regeringen tar fasta på i uppdraget – att förtydliga kommunernas ansvar och att tydliggöra det regionala perspektivet. Det innebär att vi *inte* följer den ordning som paragraferna i förslaget till ny lag ligger i.

Själva lagförslaget, som ligger i delen "Författningsförslag" är där-
emot *processorienterat*, och paragraferna ligger i en ordning som utgår från kronologin i kommunernas arbete med boendefrågorna. Här finns också ett förslag till ändringar i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Sist i rapporten, under rubriken "Boendepanering i praktiken", finns en diskussion om hur kommunerna mer konkret kan arbeta med boendepaneringen. Materialet utgår från tidigare publicerade vägledningar som Boverket har tagit fram eller medverkat i.

Sammanfattning

Boverket presenterar här resultatet av en översyn av bostadsförsörjningslagen i syfte att förtydliga det kommunala ansvaret och att tydliggöra det regionala perspektivet.

Ny lag och nya begrepp

Som ett led i en anpassning till förändrade förutsättningar på bostadsmarknaden föreslår Boverket en modernisering av begreppen i lagen. "Bostadsförsörjningsplanering" föreslås ersättas med "boendeplanering" och i stället för "riktlinjer för bostadsförsörjningen" föreslås begreppet "boendeprogram" för det dokument som ska visa kommunens bostadspolitiska mål och planerade insatser för att nå dessa mål.

Boverket föreslår att nuvarande lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar upphävs och ersätts med en ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering. Skillnaderna mellan nu gällande lag och den förslagna nya lagen gäller i huvudsak hur ansvaret för kommuner och länsstyrelser uttrycks och preciseras. Det är principiellt sett inte fråga om ett utökat ansvar eller en ändrad ansvarsfördelning.

Anknytning till PBL

Boverket anser att lagen om kommunernas ansvar för boendeplanering behöver en inledning om lagens syfte och innehåll. Det bör tydligt framgå att boendefrågorna är en kommunal angelägenhet och i övergripande ordalag vad som förväntas av kommunerna. Härigenom knyter man också an till plan- och bygglagen, som har en liknande upptakt. Det behöver uttryckas att när det gäller kommunernas ansvar ligger fokus på *planering* och på att *skapa förutsättningar* för önskad utveckling, samt att ansvaret omfattar såväl nyproduktion som utveckling och anpassning av befintliga boendemiljöer. Boverket menar att det är logiskt att åtgärder enligt denna lag bidrar till samma övergripande mål som åtgärder enligt plan- och bygglagen: *en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden*.

Ett boendeprogram varje mandatperiod

Boverket föreslår att kommunen minst en gång per mandatperiod ska ta fram ett *boendeprogram*. Boverket har inte bedömt det som lämpligt att detaljreglera vad detta program ska omfatta. Men av lagtexten bör det framgå att programmet ska ange mål för bostadsutvecklingen i alla delar av kommunen och beskriva kommunens planerade insatser för att nå dessa mål samt att programmet ska baseras på en analys av efterfrågan, behov och aktuella marknadsförutsättningar. Boverket bedömer att dessa preciseringar överensstämmer väl med intentionerna i den nuvarande lagen.

Som ytterligare vägledning bör anges att programmet ska utgöra underlag för planläggning enligt PBL och andra för kommunen strategiska beslut samt ge information till berörda aktörer om kommunens tilltänkta boendeplanering.

Det regionala perspektivet lyfts fram

Behovet av ett regionalt perspektiv understryks på tre sätt: För det första ska kommunen i boendeprogrammet visa på vilket sätt relevanta nationella och regionala mål, planer och program har beaktats. Detta innebär att kommunen måste förhålla sig till det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet och ta hänsyn till regionala program som RUP och RUPS. För det andra ska kommunen i samband med att boendeprogrammet upprättas samråda med andra kommuner som berörs av planeringen. För det tredje ska länsstyrelsen, regionplaneorgan samt kommunala organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering ges tillfälle att yttra sig över förslag till program.

Härutöver menar Boverket att det bör övervägas att införa en möjlighet för regeringen att förelägga två eller flera kommuner att ta fram en gemensam strategi för att tillgodose behovet av bostäder i ett regionalt perspektiv.

Ett nytt verktyg

Boverket ser det som angeläget att i detta sammanhang försöka förstärka kommunernas verktyg. Avregleringen av bostadsmarknaden har minskat kommunernas möjligheter att styra utvecklingen på bostadsmarknaden och många kommuner upplever en brist på styrmedel för att uppfylla sitt ansvar i boendefrågor. Boverket föreslår därför en ny bestämmelse som ger kommunerna möjlighet att tilldela ett kommunalt eller privat bostadsföretag ett uppdrag att till exempel tillhandahålla hyresbostäder där detta inte kan erbjudas på marknadens villkor.

Förslaget tar utgångspunkt i det instrument som erbjuds genom EU:s statsstödsregler för "tjänster av allmänt ekonomiskt intresse". Avsikten är att skapa en rambestämmelse för att under vissa förutsättningar kunna ge ekonomiskt stöd till åtgärder som krävs för att tillgodose behovet av hyresbostäder och vissa andra bostadsmarknadsåtgärder som har ett starkt allmänintresse. Det blir sedan respektive kommun som själv får avgöra om och hur man vill utnyttja denna möjlighet.

Länsstyrelsens roll förtydligas

När det gäller länsstyrelsernas roll föreslår Boverket att det skrivs in i lagen att länsstyrelsen ska uppmärksamma kommunerna på eventuella behov av samordning kommuner emellan kring boendefrågor och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

Att länsstyrelserna ges möjlighet att yttra sig över förslag till boendeprogram kan, beroende på hur man tidigare har arbetat, innebära en ny eller en förstärkt roll.

Effekter på annan lagstiftning

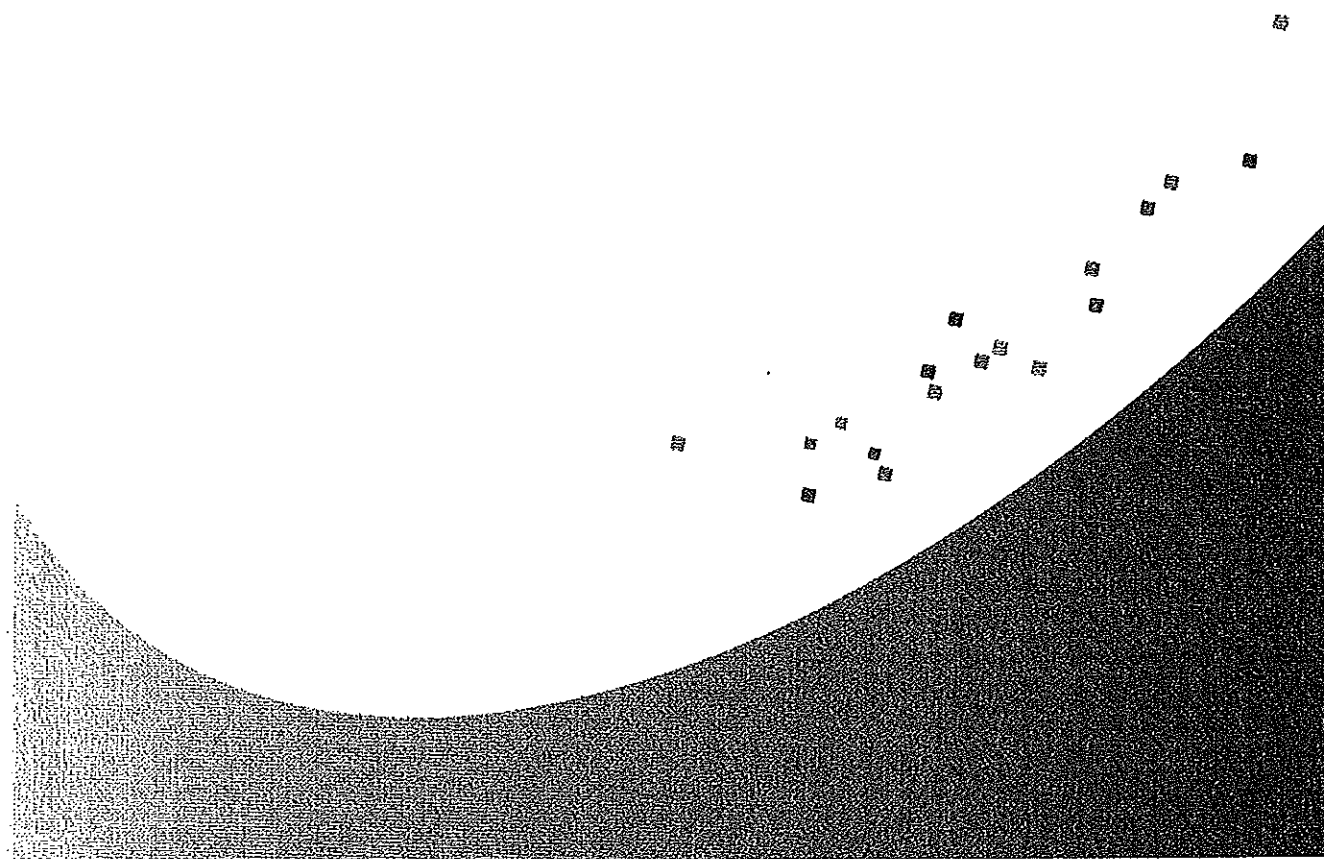
Boverkets lagförslag innebär att boendeprogrammet ska utgöra underlag vid planläggning enligt PBL. På motsvarande sätt borde det göras ett förtydligande i PBL om att kommunen ska beakta boendeprogrammet vid planläggning. För att stärka kopplingen mellan de båda lagarna bör behovet av ändringar i PBL utredas närmare.

2012-09-18

Dnr: 2102-3290/2012

Tillägg till rapport 2012:12

Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen



Sammanfattning

Boverket presenterar här ett tillägg till Boverkets rapport "En översyn av bostadsförsörjningslagen". Med anledning av det förslag som lämnades i rapporten om en ny lag om kommunernas ansvar för boendeplanering har Boverket även tittat på behovet av eventuella ändringar i PBL. Kopplingen mellan kommunens boendeplanering och planläggning av mark och vatten bör stärkas genom dels utformningen av den nya lagen, dels ändringar i PBL.

Ändringar i 2 kap. PBL

Boverket är av den uppfattningen att det redan idag ligger inom kommunens ansvar att vid tillämpningen av PBL ta hänsyn till kommunala, mellankommunala och regionala förutsättningar för bostadsbyggande och bostadsutveckling. Boverket anser dock att detta behöver tydliggöras i den aktuella lagen. Boverket föreslår att det införs en ny punkt i 2 kap. 3 § PBL som gör bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i kommunen till ett allmänt intresse enligt PBL. Denna lagändring syftar till att tydliggöra och understryka kommunens ansvar för boende frågor samt stärka kopplingen mellan kommunens arbete med boendeplanering och kommunens fysiska planering.

Boendeplanering är en mellankommunal fråga

Både den gamla och den nuvarande plan- och bygglagen innehåller bestämmelser som säger att kommunen ska ta hänsyn till mellankommunala förhållanden vid prövning av frågor enligt PBL. I samband med att den gamla plan- och bygglagen infördes diskuterades vad som är att se som en fråga av mellankommunalt intresse. Sedan dess har det skett en samhällsutveckling med en ökad regionalisering. Pendling sker över allt större område. Kommungränserna får allt mindre betydelse för var människor bosätter sig. Boendeplaneringen är i dagens samhälle en mellankommunal och regional fråga.

Styrmedel vid brister i samordningen av mellankommunala frågor

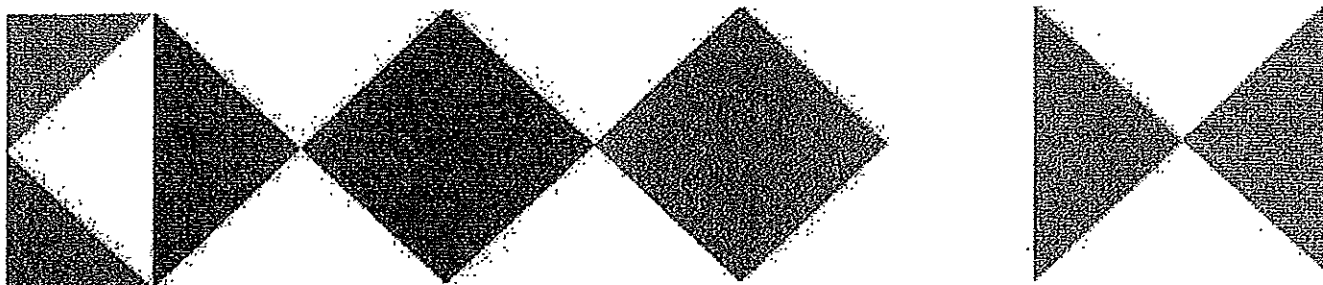
Boverket anser att boendeplanering är att se som en sådan mellankommunal fråga enligt PBL, där länsstyrelsen har ett särskilt bevakningsansvar och som kan aktualisera en statlig överprövning. Detta ger även regeringen i de fall boendeplanering är ett mellankommunalt intresse rätt att förelägga en kommun att ta fram en detaljplan för att tillgodose det aktuella intresset.



2012:25

Mark, bostadsbyggande och konkurrens

En granskning av den kommunala
markanvisningsprocessen





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2012-09-12
ERT DATUM
2011-11-24

DIARIENR
2011/278-5
ER BETECKNING
S2011/10454/PBB
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Mark, bostadsbyggande och konkurrens

Regeringen gav den 24 november 2011 Statskontoret i uppdrag att beskriva och utvärdera den kommunala markanvisningsprocessen för bostadsbyggande.

I och med denna rapport slutredovisas uppdraget. Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen (2012:25)*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Åsa-Pia Järliden Bergström och utredare Jonas Hammarlund, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Jonas Hammarlund

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	13
1.1	Bakgrund	13
1.2	Statskontorets uppdrag	13
1.3	Tidigare uppdrag	14
1.4	Uppdragets genomförande	15
1.5	Rapportens disposition	19
2	Kommunal markpolitik och konkurrens	21
2.1	Markpolitik som styrmedel	21
2.2	Markpolitik och markvärde	24
2.3	Regelverk för markanvisningar	25
2.4	Markanvisningsprocessen	27
3	Marknaden för bostadsbyggande	39
3.1	Byggherren är central	40
3.2	Byggprocessen och aktörernas olika roller	41
3.3	Betydande etableringshinder existerar	45
3.4	Konkurrensen kan ge nya lösningar	47
4	Kommunernas markanvisningsprocesser	51
4.1	Inledning	51
4.2	Stockholm	52
4.3	Göteborg	58
4.4	Malmö	66
4.5	Uppsala	73
4.6	Linköping	80
4.7	Västerås	86
4.8	Sammanfattning av markanvisningar i sex kommuner	92
4.9	Markanvisningar i tio mindre kommuner	94
5	Byggherrars syn på markanvisningsprocessen	99
5.1	Byggherrarna är beroende av kommunal mark	100
5.2	Byggandet har tagit nya former	100
5.3	Kommunerna är öppnare för nya idéer	102

5.4	Icke transparent markanvisningsprocess	103
5.5	Tävling eller direktanvisning?	104
5.6	För höga och detaljerade krav	106
5.7	Höga markpriser kan vara ett hinder	109
5.8	Sammanfattning	110
6	Markanvisning och konkurrens	113
6.1	Fokus är en fungerande konkurrens	114
6.2	Hur fungerar markanvisningsprocessen?	120
6.3	Sammanfattande bedömning	127
7	Slutsatser och förslag	135
7.1	Hur ser markanvisningsprocessen ut?	135
7.2	Hur påverkas konkurrensen?	139
7.3	Statskontorets förslag till regeringen	140
7.4	Statskontorets förslag till kommunerna	141
	Referenser	145
 Bilagor		
1	Regeringsuppdraget	147
2	Markanvisningar i tio kommuner	155

Följande bilaga finns att ladda ner på www.statskontoret.se

- | | |
|---|---------------------------------|
| 3 | Ärendinventering i sex kommuner |
|---|---------------------------------|

Sammanfattning

Statskontoret har granskat den kommunala markanvisningsprocessen och undersökt hur markanvisningarna påverkar konkurrensen och utbudet på marknaden för bostadsbyggande. Totalt har sexton kommuner undersökts. En fördjupad granskning har genomförts i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Linköping och Västerås där ärendehantering och dokumentationen kring markanvisningar har granskats närmare. Statskontoret har också intervjuat byggherrar om hur de uppfattar att kommunernas markanvisningar påverkar etableringsmöjligheter och konkurrens.

Markanvisningsprocessen är oförutsägbart

Markanvisningsprocessen är inte särskilt reglerad i lag. Den varierar mellan kommuner och inom kommuner. Kommunernas målsättningar och ambitioner för bostadsförsörjningen, deras ekonomiska situation och allmänt konjunkturläge ger förutsättningarna vid varje markanvisning. Alla kommuner har inte en fastställd markanvisningspolicy.

Juridiskt bindande avtalsvillkor, dvs. ett köpe- eller överlåtelseavtal som tydliggör rättigheter och skyldigheter för byggherren, fastställs ofta sent i processen. Det är först med detta avtal, när förhandlingarna mellan kommun och byggherre om marken och dess användning är klar, som kostnaderna för projektet är tydliga och byggherren slutligt kan göra sig en uppfattning om projektets lönsamhet och intjäningsförmåga.

Den offentligt tillgängliga informationen om markanvisningsprocessen varierar mellan olika kommuner. I de sexton kommuner vi har studerat närmare har vi funnit att den information som finns ofta är allmänt hållen, inkomplett eller otydlig. Informationen har i en del fall även varit svår att hitta. Den praktiska tillämpningen av förekommande policys överensstämmer heller inte alltid med informationen. I många delar

dokumenteras inte beslut i markanvisningsprocessen och beredningen av ärenden är i hög grad personberoende.

Bristande transparens är det största problemet

Markanvisningsprocessen har utvecklats i en positiv riktning sedan Statskontorets förra rapport år 2006. Vi kan samtidigt konstatera fortsatta brister i transparens, till exempel när det gäller att redogöra för motiv till val av byggherre. Avsaknad av information om genomförandet av byggprojekt hämmar etableringen och gör det svårt för byggherrar att anpassa sina idéer och projekt efter kommunens efterfrågan. Vissa förfaranden är slutna och beredningen är ofta personberoende. Kommunernas beskrivningar av sina markanvisningsförfaranden är ofta otydliga och ofullständiga. Vidare saknas i flertalet av de kommuner vi undersökt utvecklade system för dokumentation, uppföljning och utvärdering av markanvisningar såväl när det gäller själva processen som genomförandet av byggprojekten. Avsaknad av sådana system förhindrar för kommunen att dra nytta av erfarenheter till gagn för utveckling av process och genomförande.

Lika behandling måste garanteras

Otydliga motiv eller otillräckligt utvecklade riktlinjer för arbetet med markanvisningar skapar en brist på transparens. Det riskerar att hindra företagens etableringsvilja och utgör ett hinder för att marknaden för bostadsbyggande ska utvecklas mot en bättre fungerande konkurrens.

Av rapporten framgår att kommunernas förfarande vid marktilldelningar varierar med politisk inriktning, geografisk och lokal situation, konjunktur och förhållanden i övrigt på marknaden. När det gäller kommunens rutiner och markanvisningsprocessen som sådan är det viktigt att kommunen säkerställer att alla aktörer, oavsett varifrån de kommer, möter samma process och får möjlighet att delta på lika villkor. Valet av byggherre ska vila på objektiv grund.

Vi har funnit att processen inom en och samma kommun kan skilja sig åt, till exempel kan mark anvisas både genom den kommunala förvaltningen och genom ett kommunalt bolag. Om kommunen anvisar mark genom ett kommunalt bolag är det särskilt viktigt att processen styrs mot öppenhet och transparens. Om enbart vissa aktörer får möjlighet att ansöka om mark som ägs av ett kommunalt bolag innebär det att konkurrensen begränsas.

Kommunerna kan främja byggherrarnas utvecklingskraft

För företag på en marknad är förutsägbara villkor och möjlighet till framförhållning avgörande för etableringsviljan och konkurrenskraften. En stabil inriktning i bostadspolitiken och långsiktigt politiskt stöd underlättar marknadens utveckling. En politisk vilja att växa som kommun i kombination med konkreta åtgärder i form av satsningar på infrastruktur och annan nödvändig samhällelig service är en viktig förutsättning för ett ökat byggande.

För att det ska finnas drivkrafter för innovation och utveckling av bostadsbyggandet krävs vidare utrymme för företagen att utveckla egna lösningar. För mycket detaljstyrning eller ryckighet i den politiska styrningen med alltför ofta återkommande kursändringar riskerar att begränsa eller strypa detta utrymme. Konkurrenskraft, innovation och utveckling förutsätter utrymme för egna lösningar vilket riskerar att gå förlorat genom för mycket detaljstyrning.

Markanvisningarna påverkar incitamenten att bygga

Kommunen har genom sin roll som beslutsfattare över planfrågor möjlighet att ställa krav på byggherren. Kraven från kommunen får inte vara mer omfattande än kommunens lagstiftade rätt. Byggherrar åläggs emellertid ofta skyldigheter att bekosta allmänna planläggningar såsom vatten, avlopp, parker, med mera. I vår undersökning förekommer exempel på hur kommunerna tydligt planerar och styr utformning, standard och krav på bostadsbyggandet som begränsar byggprojektens kommersiella lönsamhet.

Den kommersiella lönsamheten förutsätter en balans mellan kommersiell avkastning och samhällets krav. Kommunernas krav på byggandet påverkar både byggviljan och konkurrensen. Allt för långtgående eller särskilda krav på byggandet ökar kostnader och minskar lönsamheten.

Byggherrar är ofta beroende av kommunal mark för att kunna bygga bostäder. De är beredda att lägga stora resurser på marknadsbearbetning, bostadsutveckling och planläggning. För att undvika att höga krav på ersättning från kommunen leder till minskad etableringsvilja behöver kommun och byggherre samverka i planeringen och krav om möjligt anpassas efter vad som är lönsamt i projekten.

Förtydliga markinstrumentets betydelse för bostadsförsörjningen

Vi har inte bedömt det möjligt att föreslå närmare lagreglering av själva processen och dess avtal. Vi konstaterar i denna rapport att det inte rör sig om en enhetlig process, och vi menar att det är viktigt att processen också fortsättningsvis måste kunna variera efter lokala förhållanden och omständigheter i övrigt. I det fortsatta lämnar vi därför istället förslag till åtgärder och ger en rad exempel som kan stärka transparensen och öka förutsägbarheten i markanvisningsförfarandet.

Enligt lag ansvarar kommunerna för bostadsförsörjningen. Mot bakgrund av de bostadspolitiska målen är det vidare kommunernas uppgift att bedriva en aktiv markpolitik för att främja en effektiv konkurrens och skapa ett varierat utbud som efterfrågas av bostadsmarknadens konsumenter. Planmonopolet och markinnehavet ger kommunerna verktyg för att uppfylla mål för bostadsförsörjningen genom att ge förutsättningar för konkurrens och mångfald i byggandet och boendet. Statskontoret föreslår därför att

- det förtydligas i bostadsförsörjningslagen att det ska finnas en policy för markanvisningar i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Statskontorets granskning visar att en aktiv markpolitik kan bidra till ett ökat bostadsbyggande i kommunerna och en förbättrad konkurrens. Det finns bland de kommuner som har studerats goda exempel på markpolicys och markanvisningsprocesser, vilka visar på möjligheter att främja och stimulera en sådan utveckling. Kommunerna kan lära av varandra och samtidigt utnyttja de möjligheter som ges utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

En markanvisningspolicy kan klargöra spelreglerna för byggherrarna genom att kommunen uttalar tydliga och förutsägbara utvärderingskriterier som byggherrarna bedöms efter. En markpolicy kan skapa transparens om byggherrarnas möjlighet att få delta i markanvisningar.

Statskontoret ger förslag på åtgärder som kan öka transparensen och förutsägbarheten i markanvisningsprocessen. Bland annat diskuteras följande:

- Eftersträva politisk enighet om markpolicyn i kommunen.
- Ge ramar och översikt för byggprojekt och undvik detaljstyrning.
- Konsekvensanalysera särskilda krav som ställs på bostadsprojekt.
- Tydliggör kommunens markpolitik för marknaden.
- Släpp in byggherren tidigt i processen.
- Inför intressentregister för markanvisningar.
- Dokumentera, följ upp och utvärdera markanvisningar för framtida lärande.
- Förtydliga principer för markprissättning och finansiering av mark.
- Styr kommunala bolag mot öppenhet och transparens.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Staten och kommunerna har viktiga roller för att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på bygg- och bostadsmarknaderna. Den kommunala bostadspolitiken har stor betydelse för olika byggherrars möjligheter att bygga och konkurrera. Kommunernas tillämpning av plan- och markinstrumenten påverkar förutsättningarna för konkurrens och etableringsmöjligheter och därigenom i förlängningen det utbud som bostadskonsumenterna möter. Markanvisning i anslutning till planprocessen är ett viktigt verktyg som kan skapa incitament som lockar aktörer att bygga i en kommun.

Ett antal publicerade rapporter i mitten av 2000-talet¹ visade på brister gällande vissa kommuners hantering av beslut och uppföljning av markanvisningsrelaterade frågor, bland annat gällande bristande transparens och tydlighet vad gäller till exempel valet av byggherre, avtalsvillkor och prissättningsfrågor. Regeringen anser att det finns skäl att närmare klarlägga och analysera kommunernas arbetssätt med markanvisningar. Statskontoret har därför fått i uppdrag av regeringen att beskriva och utvärdera den kommunala markanvisningsprocessen för bostadsbyggande.

1.2 Statskontorets uppdrag

Statskontorets uppdrag rymmer två huvudsakliga frågeställningar:

- *Hur ser den kommunala markanvisningsprocessen för bostadsbyggande ut?*

¹ Boverket (2005) *Markpolitik och kommunala markpriser*
Statskontoret 2006:2 *Hur fungerar bostadsförsörjningen?* 2006:2
Konkurrensverket 2006:2 *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet!*