

Datum
2013-01-10
Ert datum
2012-10-08

Dnr
2012/215
Er ref
S2011/10454/PBB
S2012/2989/PBB

**Socialdepartementet
Plan-, bygg- och bostadsenheten
103 33 STOCKHOLM**

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

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har getts möjlighet att lämna synpunkter i rubricerat ärende.

Ärendet

Boverket har på uppdrag av regeringen gjort en översyn av bostadsförsörjningslagen och presenterar ett förslag till ny lag om kommunernas ansvar för bostadsplanering. Vidare har Statskontoret granskat den kommunala markanvisningsprocessen och undersökt hur markinstrumentet tillämpas som bostadspolitiskt verktyg för att främja konkurrens och mångfald.

Socialdepartementet vill ha Tillväxtanalys synpunkter på de nämnda översynerna senast den 18 januari.

Tillväxtanalys synpunkter

Tillväxtanalys tillstyrker i allt väsentligt Boverkets förslag.

När det gäller Statskontorets förslag har Tillväxtanalys tolkat det så att dessa vänder sig direkt till enskilda kommuner med förslag på åtgärder för att öka transparensen i markanvisningsprocessen. Tillväxtanalys avstår därför från att lämna kommentarer vad gäller Statskontorets förslag.

Allmänna synpunkter

Tillgången till bostäder är en viktig förutsättning för lokal och regional tillväxt. Enligt en tidigare undersökning som genomförts av Tillväxtanalys¹ anser kommunala och regionala företrädare att brist på boende i efterfrågade lägen/brist på efterfrågade boendeformer är en av de mest hämmande faktorerna för det egna områdets utveckling. Likaså anser de lokala och regionala företrädarna att ökade

¹ Tillväxtanalys (2011) *Utvecklingskraft i kommuner och regioner*

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Stockholm
Box 574, 101 31 Stockholm
Besöksadress: Regeringsgatan 67, 4 tr
Tel: 010 447 44 00
Fax: 010 447 44 90
info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se
Org. nr 202100-6164

Östersund (säte)
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Besöksadress: Studentplan 3
Tel: 010 447 44 00
Fax: 010 447 44 01
Bank: Danske Bank
Kontonummer: 12 810 107 041
Swift: DBBASESX
IBAN: SE6712 0000 000 12 810 107 041

Utlandskontor
Brasilia
New Delhi
Peking
Tokyo
Washington DC

investeringar för att skapa attraktiva boendemiljöer är en av de viktigaste insatserna för att skapa en positiv utveckling i det egna området. Som Boverket är inne på i översynen av bostadsförsörjningslagen, bör det noteras att det inte räcker att det finns lediga bostäder. I vissa kommuner finns lediga bostäder samtidigt som det råder brist på boende, exempelvis i efterfrågade lägen. En nyckelfråga för ett områdes tillväxtförutsättningar är därför att det finns tillgång till *rätt* typ av boende i *efterfrågade* lägen.

Mer specifika synpunkter

Tillväxtanalys önskar lämna några mer specifika kommentarer i vissa delar i Boverkets förslag.

Ett boendeprogram varje mandatperiod

Tillväxtanalys tillstyrker förslaget att kommunfullmäktige ska anta ett boendeprogram minst en gång under varje mandatperiod. Dock anser Tillväxtanalys att det finns skäl att precisera vid vilken tidpunkt programmet ska antas.

Det nuvarande systemet med regionala utvecklingsstrategier (RUS) och kommunala översiktsplaner (ÖP) syftar till att öka kopplingarna mellan den regionala och kommunala planeringen. I realiteten har det dock visat sig att RUS generellt har liten inverkan på den kommunala översiktsplaneringen.² Likaså finns svårigheter att låta ÖP utgöra underlag till RUS, bl.a. beroende på att många kommuner har gamla översiktsplaner. Ett sätt att förbättra möjligheterna till ökat samspel skulle vara att reglera vid vilken tidpunkt under mandatperioden som de regionala utvecklingsstrategierna och de kommunala översiktsplanerna ska tas fram.

Med tanke på att boendeprogrammen har en tydlig koppling till översiktsplanerna bör det övervägas att reglera att dessa ska utarbetas vid en viss tidpunkt. Genom en sådan ordning skulle eventuell samordning med andra kommuners boendeplanering kunna underlättas. Det skulle också stärka möjligheterna för Länsstyrelserna att fullgöra sitt uppdrag att bevaka behov av mellankommunal samverkan. På sikt vore det önskvärt att tidsmässigt synkronisera processen för framtagande av såväl boendeprogram, kommunala översiktsplaner och regionala utvecklingsstrategier.

Tillväxtanalys bedömer att både de regionala utvecklingsstrategierna och de kommunala översiktsplanerna skulle få större slagkraft om de tidsmässigt arbetades fram parallellt. På så sätt skulle ett ömsesidigt utbyte vara möjligt. Det skulle också sannolikt stärka RUS strategiska betydelse.

² Se exempelvis Boverket (2011) *Rumslig utvecklingsplanering-länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering*

Ett tydligare regionalt perspektiv

Tillväxtanalys delar Boverkets uppfattning att det finns ett behov av ett starkare regionalt perspektiv i den kommunala planeringen. Det är Tillväxtanalys uppfattning att exempelvis de kommunala översiktsplanerna idag har ett utpräglat kommunalt fokus medan mellankommunala eller regionala perspektiv generellt förefaller vara sparsamt avhandlade i översiktsplanerna.

Den kommunala indelningen är inte heller, som Boverket också påpekar, alla gånger helt ändamålsenlig. Utvecklingen av lokala arbetsmarknader går mot allt färre och större områden. Mellan år 1970 och 2008 har antalet lokala arbetsmarknader minskat från drygt 180 till knappt 80 stycken.³ I endast 30 fall utgör en enskild kommun en egen lokal arbetsmarknad enligt SCB:s förteckning över LA områden för år 2011.⁴ Detta innebär att det idag är vanligt förekommande att människor bor i en kommun och arbetar i en annan. Ur ett funktionellt perspektiv finns det därför starka skäl till att samhällsplaneringen kan omfatta ett större territorium än en enskild kommun, exempelvis enligt SCB:s indelning av lokala arbetsmarknader. Ur ett tillväxtperspektiv får det bedömas som betydelsefullt att samhället har förmåga att underlätta för människor och företag att leva och verka inom ett lokalt arbetsmarknadsområde som omfattar två eller flera kommuner.

Enligt Tillväxtanalys finns det därför skäl till ett stärkt regionalt perspektiv i såväl översiktsplanering som boendeprogram. I realiteten kan det förmodligen variera över landet hur relevant hela regionen är ur ett planeringsperspektiv. Det kan sannolikt på många håll mer handla om ett behov av ökat samråd/ökad samplanering på mellankommunal nivå där vissa kommuner i regionen, kanske med någon annan kommun i grannregionen, utgör ett funktionellt område. I eventuellt kommande handledningar eller annat bör det klargöras att ökat samråd kan ske också på en nivå mellan den enskilda kommunen och hela regionen.

I Boverkets förslag att stärka det regionala perspektivet finns även förslag om att kommunerna ska beakta relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för boendepaneringen. Ambitionerna med förslaget är goda. Tillväxtanalys är dock tveksam till om förslagen får något större genomslag i praktisk mening. Motsvarande erfarenheter från de kommunala översiktsplanerna är inte direkt goda.

Tillväxtanalys föreslår att förslaget antingen tydliggörs genom att precisera vilka nationella mål som ska beaktas. Alternativt klargörs att det i första hand är de regionala målen i de regionala utvecklingsstrategierna, eller RUFs för Stockholmsområdet, som ska beaktas i boendeprogrammen.

³ SCB Lokala arbetsmarknader – egenskaper, struktur och utveckling
http://www.scb.se/Statistik/AM/AM9903/_dokument/29.pdf , samt SCB Lokala arbetsmarknader LA 2008,

http://www.scb.se/Grupp/Hitta_statistik/Regional%20statistik/Kartor/ Dokument/LA2008.pdf

⁴ Se http://www.scb.se/Pages/Standard_174504.aspx

Ett nytt verktyg för kommunerna

Tillväxtanalys har, med förslagets nuvarande utformning, svårt att ta ställning till förslaget att kommunerna kan ges rätt att tilldela ett kommunalt eller privat bostadsföretag uppdrag att tillhandahålla hyresbostäder där detta inte kan erbjudas på marknadens villkor.

Även om förslaget är förenligt med EU:s statsstödsregler är det känsligt ur konkurrenssynpunkt. Det finns uppenbara risker att konkurrensen på en lokal bostadsmarknad sätts ur spel eller snedvrids. Å andra sidan finns det områden i landet där det saknas marknadsmässiga förutsättningar att bygga och hyra ut lägenheter, även om det finns viss efterfrågan på bostäder. Inte minst finansieringsfrågan kan vara ett stort hinder mot att nya bostäder byggs. Ur ett lokalt tillväxtperspektiv kan tillgång till attraktiva bostäder vara ett verktyg för ökad inflyttning, kombinerat med andra åtgärder.

Tillväxtanalys anser att det måste utarbetas nationella riktlinjer och vägledningar för hur kommunerna ska hantera verktyget innan ett sådant förslag eventuellt kan genomföras. Det bör poängteras att det endast kan komma ifråga i områden där marknaden själv inte förmår tillgodose behovet av bostäder. Även i sådana områden bör konkurrensfrågan grundligt undersökas innan verktyget eventuellt används. En möjlighet skulle kunna vara att låta länsstyrelserna få en aktiv roll gentemot kommunerna i denna fråga, exempelvis vid utarbetandet av behovs- och marknadsanalyser samt bedömningar om marknadsmässiga förutsättningar för uppförande/ iordningställande av hyresbostäder.

Med hänsyn till frågans komplexitet, bedömer dock Tillväxtanalys att förslaget behöver bearbetas ytterligare innan det kan läggas till grund för ett beslut. En ytterligare bearbetning skulle exempelvis kunna omfatta närmare överväganden av konkurrensfrågan samt konkretisering/precisering av förslagets utformning och genomförande.

Länsstyrelsens roll förtydligas

Tillväxtanalys tillstyrker förslaget om att ge Länsstyrelsen en tydligare roll genom möjligheter att identifiera behov av samråd mellan olika kommuner och vid behov uppmärksamma kommunerna på sådana behov. För att förslaget ska få effekt kan det behöva övervägas om Länsstyrelserna behöver tillföras extra resurser för att utföra uppdraget på ett seriöst sätt.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad. Föredragande har varit analytiker Ulf Tynelius. I ärendets handläggning har även avdelningschef Jan Cedervärn deltagit.

Dan Hjalmarsson
Generaldirektör