

Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen

Ds 2021:2



Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen

Ds 2021:2



Regeringskansliet
Finansdepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

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

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0010-1

ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Författningsförslag	7
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	7
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar	9
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket	10
2 Ärendet	13
3 Arbetet med bostadsförsörjningsfrågor	15
3.1 Författningsreglerade uppgifter	15
3.1.1 Kommunernas uppgifter	15
3.1.2 Länsstyrelsernas uppgifter	16
3.1.3 Boverkets uppgifter	17
3.2 Uppgifter som inte regleras i författning	17
3.2.1 Boverkets bostadsmarknadsenkät	17
3.2.2 Boverkets digitala handbok om kommunernas bostadsförsörjning	19
3.2.3 Boverkets byggbehovsberäkningar	20
3.3 Dagens arbetsformer	20
3.4 Statistiska centralbyråns statistik över bostäder och boende	22

4	Ett bättre underlag för att bedöma behovet av bostäder	23
4.1	Kommunerna ska bedöma bostadsbristen i den egna kommunen	24
4.2	Boverket ska bedöma bostadsbristen i landet och förse kommunerna med ett underlag för deras riktlinjer	27
4.3	Kommunerna ska använda Boverkets underlag	29
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	31
6	Konsekvenser	33
6.1	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	33
6.2	Förslagets påverkan på myndigheter	33
6.2.1	Boverket.....	33
6.2.2	Länsstyrelserna.....	34
6.3	Förslagets påverkan på kommunerna	34
6.3.1	Den kommunala självstyrelsen.....	35
6.4	Övriga konsekvenser	36
7	Författningskommentar	37
	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.....	37

Sammanfattning

Alla kommuner ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i den egna kommunen. I denna promemoria lämnas förslag som innebär att kraven på den analys som ska ligga till grund för uppgifterna i riktlinjerna förtydligas och får en tydligare inriktning mot bostadsbristen i kommunen. Utöver den analys av den demografiska utvecklingen och marknadsförutsättningarna som ska göras, föreslås att uppgifterna i riktlinjerna särskilt ska grundas på en analys av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden.

Vidare föreslås att Boverket ska få i uppgift att bedöma och redovisa vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden, och att myndigheten ska förse kommunerna med ett underlag baserat på denna bedömning. Kommunerna ska använda underlaget som stöd för sina analyser.

Förslagen syftar till att förbättra förutsättningarna såväl för regeringens uppföljning av riksdagens mål för bostadsmarknaden som för kommunernas planering av bostadsförsörjningen.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft i två steg, dels den 1 januari, dels den 1 juli 2022.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 2 och 4 §§ lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

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 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.*

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av

1. den demografiska utvecklingen,
2. marknadsförutsättningarna, och

3. vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden.

Analysen ska genomföras med stöd av det underlag som Boverket förser kommunen med.

¹ Senaste lydelse 2013:866.

4 §²
Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § 5 plan- och bygglagen (2010:900). Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § *första stycket* 5 plan- och bygglagen (2010:900).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

² Senaste lydelse 2013:866.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska införas en ny paragraf, 4 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Boverket ska förse kommunerna med ett underlag för den analys som dessa ska genomföra enligt 2 § andra stycket lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Boverket ska särskilt

1. bygga upp och sprida kunskap om sektorns miljöpåverkan och utveckling,

2. beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamhet kan få för funktionshindrade, barn, ungdomar och äldre samt för integration, boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet,

3. i förhållande till myndigheter, allmänheten och andra berörda aktivt ge råd och stöd,

4. utöva tillsyn, ge tillsynsvägledning och ha uppsikt i enlighet med lagar och förordningar,

5. utveckla en fördjupad förståelse för bostadsmarknaders funktionssätt,

6. aktualisera statistik, följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden, såväl i nationellt perspektiv som på regional nivå,

6. aktualisera statistik, följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden *samt bedöma och redovisa vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden*, såväl i ett nationellt perspektiv som på *en* regional nivå,

7. träffa avtal med kommuner om statens medverkan vid omstrukturering eller rekonstruktion av ett kommunalt bostadsföretag samt göra uppföljningar och utvärderingar avseende stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet,

8. följa och analysera tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen och lagstiftningen om energideklaration för byggnader,

9. i förekommande fall upprätta och förvalta register över energideklarationer,

¹ Senaste lydelse 2018:1095.

10. utveckla verifierbara funktionskrav i byggreglerna samt följa och analysera tillämpningen av dessa,

11. följa utvecklingen av frågor inom verkets verksamhetsområde och vid behov föreslå åtgärder för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås,

12. samordna, utveckla, följa upp och utvärdera de statliga stöd och bidrag som Boverket har ett centralt administrationsansvar för, redogöra för resultat och fördelning när det gäller stöden och bidragen samt informera om dem, och

13. samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2 Ärendet

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 att en särskild utredare skulle utreda bl.a. hur statliga bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska påverka kommunal planering (dir. 2017:12). Utredningen antog namnet Utredningen om kommunal planering för bostäder. I juli 2017 beslutade regeringen att utöka uppdraget till att även omfatta bl.a. en kartläggning av hur kommunerna arbetar med bostadsbehoven hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden (dir. 2017:85).

Utredningen överlämnade i maj 2018 slutbetänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35). I betänkandet föreslår utredningen att det införs en ny bostadsförsörjningslag med tillhörande förordning och att den nu gällande lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) upphävs. Betänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna riktar omfattande kritik mot förslaget att ersätta bostadsförsörjningslagen med en ny lag. Framför allt framförs invändningar mot den förändrade ansvarsfördelning mellan staten, kommunerna och regionerna som lagförslaget innebär. Som ett resultat av detta har regeringen i maj 2020 gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utreda uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken (dir. 2020:53).

I slutbetänkandet föreslår utredningen även att Boverket fortlöpande ska bedöma bostadsbristen på nationell nivå och på länsnivå. Vidare föreslås att kommunerna fortlöpande ska bedöma hur många och vilka typer av hushåll som inte utan samhällets stöd kommer att lösa sina bostadsbehov. Dessa förslag har fått ett positivt mottagande av remissinstanserna.

Regeringen gav i juni 2019 Boverket i uppdrag att bl.a. lämna förslag på hur bostadsbristen i landet fortlöpande ska beräknas och presenteras (Fi2019/02440). Boverket redovisade den 29 september

2020 rapporten Mått på bostadsbristen – Förslag på hur återkommande bedömningar ska göras, rapport 2020:21. I rapporten föreslår Boverket att myndigheten ska få i uppdrag att årligen beräkna och presentera flera kvantitativa mått kopplade till sex kriterier för vad som ska anses utgöra en rimlig bostad för ett hushåll. Boverket har huvudsakligen föreslagit mått som går att beräkna baserat på officiell statistik.

En arbetsgrupp inom Finansdepartementet har haft i uppdrag att utforma författningsförslag som, utan att förändra ansvarsfördelningen för bostadsförsörjningen mellan stat och kommun, reglerar Boverkets föreslagna uppgift att beskriva bostadsbristen och kommunernas föreslagna uppgift att bedöma hur många och vilka typer av hushåll som inte kommer att lösa sina bostadsbehov utan samhällets stöd. Förslagen ska bidra till att etablera en samsyn kring bostadsmarknadens funktionssätt och dess förmåga att möta hushållens behov. Arbetet har bedrivits med utgångspunkt i förslagen i betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar och i Boverkets rapport.

3 Arbetet med bostadsförsörjningsfrågor

Bostadsförsörjningslagen trädde i kraft den 1 januari 2001. Åtta år tidigare hade en lag med delvis samma innehåll upphävts. Regeringen motiverade återinförandet av lagen med att det tycktes råda en osäkerhet i många kommuner om vilket ansvar kommunerna har för bostadsförsörjningen. I början av 2014 gjordes vissa ändringar i lagen genom att det regionala perspektivet förstärktes och kraven på underlag för kommunernas arbete preciserades.

3.1 Författningsreglerade uppgifter

Kommunerna, länsstyrelserna och Boverket är de aktörer som har författningsreglerade uppgifter relaterade till bostadsförsörjningen.

3.1.1 Kommunernas uppgifter

I bostadsförsörjningslagen finns bestämmelser om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. 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 (1 § första stycket bostadsförsörjningslagen).

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 (1 § andra stycket bostadsförsörjningslagen).

Under varje mandatperiod ska kommunfullmäktige anta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Om förutsättningarna för de antagna riktlinjerna förändras ska nya riktlinjer upprättas och antas (1 § tredje stycket bostadsförsörjningslagen). Riktlinjerna ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § första stycket 5 plan- och bygglagen (2010:900). Kommunerna har vidare en skyldighet att lämna uppgifter till regeringen om bostadsförsörjningsplaneringen, om regeringen begär det (4 och 5 §§ bostadsförsörjningslagen).

Riktlinjerna ska minst 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. Innehållet i riktlinjerna ska grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar (2 § bostadsförsörjningslagen).

Bostadsförsörjningslagen innehåller ingen sanktionsmöjlighet gentemot kommunerna. Om riktlinjerna brister vad avser hänsynstagande till nationella och regionala mål, planer och program, kan regeringen förelägga kommunen att anta nya riktlinjer (6 § bostadsförsörjningslagen). Regeringen har hittills inte gjort det.

I ett 50-tal kommuner har kommunfullmäktige sedan 2013 inte fattat det beslut om riktlinjer som enligt lagen ska fattas en gång per mandatperiod.

3.1.2 Länsstyrelsernas uppgifter

Länsstyrelsen ska enligt bostadsförsörjningslagen lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Vidare ska länsstyrelsen uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning, och verka för att sådan samordning kommer till stånd (3 § bostadsförsörjningslagen).

Länsstyrelsen ska varje år i en rapport till Boverket redovisa hur planeringen av bostadsförsörjningen samordnas inom kommunen, med andra kommuner och regionalt. I samma rapport ska länsstyrelsen också redovisa hur kommunerna och länsstyrelsen lever

upp till sina uppgifter enligt bostadsförsörjningslagen. Rapporten ska därutöver innehålla en analys av bostadsmarknaden i länet (2 § förordningen [2011:1160] om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar).

Sedan 2017 har länsstyrelserna ett övergripande uppdrag att verka för att behovet av bostäder tillgodoses (5 § 9 förordningen [2017:868] med länsstyrelseinstruktion).

3.1.3 Boverkets uppgifter

Boverket ska särskilt följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden (3 § 6 förordningen [2012:546] med instruktion för Boverket).

Boverket ska även stödja länsstyrelserna i deras arbete med att lämna råd, information och underlag till kommunerna för deras planering av bostadsförsörjningen, liksom i arbetet med att analysera bostadsmarknaderna (3 § första stycket förordningen om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar).

Boverket ska årligen i en rapport till regeringen redovisa sin verksamhet med att stödja länsstyrelserna i detta arbete. Rapporten ska även sammanfatta och analysera de rapporter med regionala analyser av bostadsmarknaderna som respektive länsstyrelse lämnat in till Boverket (3 § andra stycket förordningen om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar).

3.2 Uppgifter som inte regleras i författning

En del av det arbete med bostadsförsörjningsfrågor som utförs regelbundet regleras inte i någon författning, men är ändå av stor betydelse för kunskapen om bostadsmarknaden.

3.2.1 Boverkets bostadsmarknadsenkät

Boverket genomför en årlig enkätundersökning ställd till landets kommuner, bostadsmarknadsenkäten. Enkäten fångar upp

kommunernas bedömningar i olika bostadsmarknadsrelaterade frågor och ger därmed en aktuell och sammanhållen bild av bostadsmarknaden i hela landet.

Frågorna i enkäten varierar något över åren och vissa år görs tematiska fördjupningar. Även om enkäten i huvudsak innehåller bedömningsfrågor finns det också inslag av rena faktafrågor.

Bostadsmarknadsenkäten genomförs i samarbete med länsstyrelserna. Länsstyrelserna håller i kontakterna med kommunerna och kvalitetsgranskar också kommunernas svar. År 2020 omfattade enkäten 134 frågor (se tabell 3.1), som besvarades helt eller delvis av samtliga kommuner.

Tabell 3.1 Frågeområden i bostadsmarknadsenkäten 2020

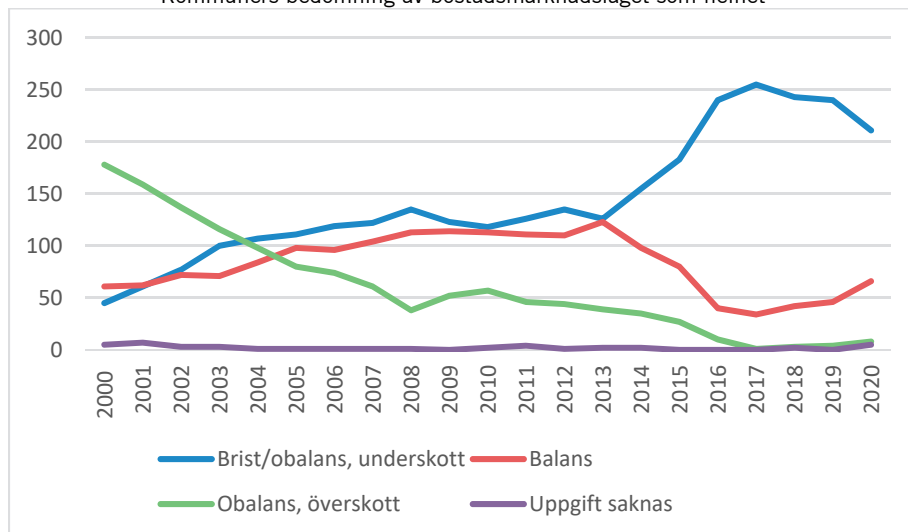
Frågeområden	Antal frågor
Läget på bostadsmarknaden övergripande	6
Bostadsbyggandet	4
Studenter	10
Ungdomar	17
Äldre	14
Personer med funktionsnedsättning	6
Nyanlända	32
Tillgänglighet	9
Allmännyttan	13
Kommunernas särskilda boendelösningar	13
Riktlinjer för bostadsförsörjningen	2
Service till bostadssökande	8
Totalt	134

Källa: Bostadsmarknadsenkäten 2020, Boverket.

Resultatet av bostadsmarknadsenkäten presenteras årligen i maj månad på Boverkets webbplats. Redovisningen av bedömningsfrågorna sker med utgångspunkt från antal kommuner som angett respektive svarsalternativ (se figur 3.1).

Figur 3.1 Resultat ur bostadsmarknadsenkäten 2000–2020

Kommuners bedömning av bostadsmarknadsläget som helhet



Källa: Bostadsmarknadsenkäten 2000–2020, Boverket.

Resultaten redovisas förutom för riket också för storstadsregionerna, högskolekommuner och övriga kommuner. Samtliga svar återges också som öppna data på Boverkets webbplats.

Regeringen återger årligen resultat ur bostadsmarknadsenkäten i resultatredovisningen i budgetpropositionen.

3.2.2 Boverkets digitala handbok om kommunernas bostadsförsörjning

Boverket publicerar sedan 2016 en digital handbok, Kommunernas bostadsförsörjning – en handbok, som riktar sig till den som tar fram riktlinjer för bostadsförsörjningen i en kommun (se Boverkets webbplats). Handboken redovisar vad som gäller enligt bostadsförsörjningslagen och innehåller förslag och tips på hur kommunerna kan gå till väga när de tar fram riktlinjer för bostadsförsörjningen. Det finns dessutom hänvisningar till andra lagar som berör kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. Handboken innehåller också goda exempel på riktlinjer från olika kommuner och länkar till olika publikationer och webbsidor med fakta och information som berör kommunernas bostadsförsörjning.

3.2.3 Boverkets byggbehovsberäkningar

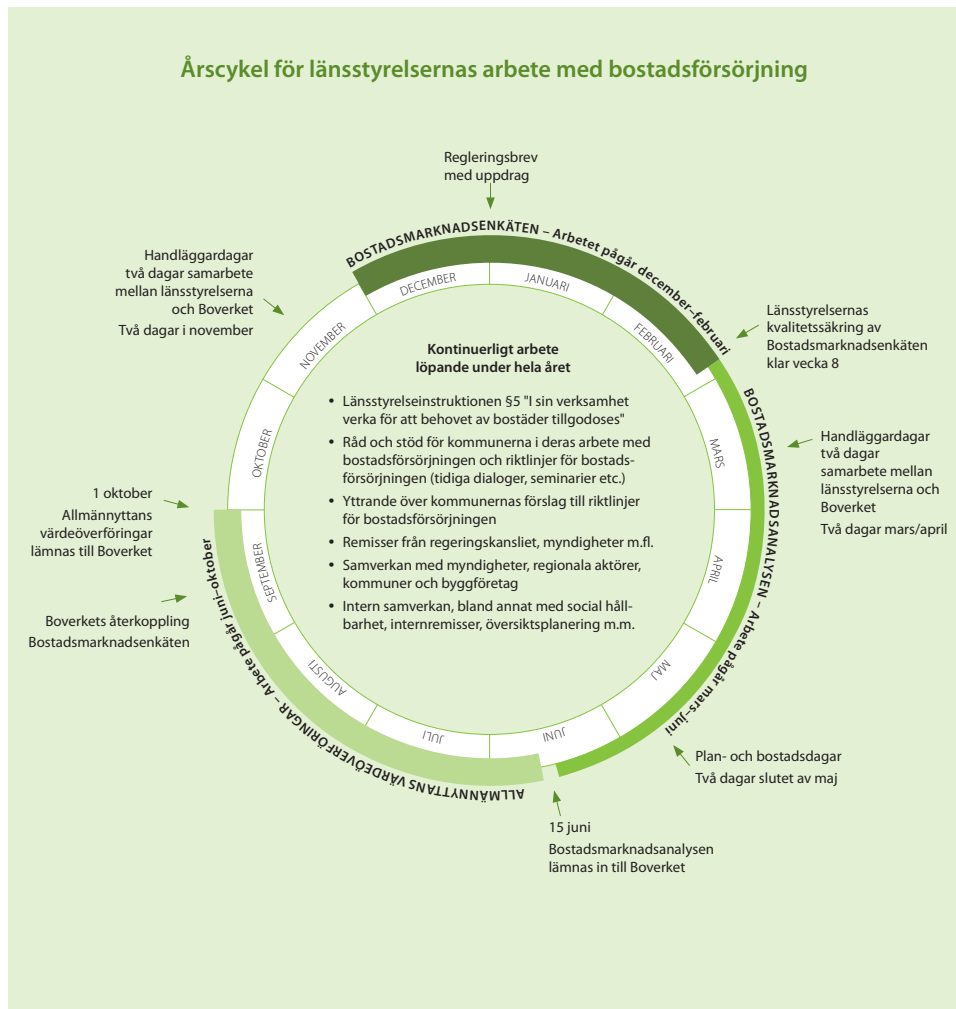
Boverket har sedan 1995 med ojämna mellanrum presenterat modellberäkningar av hur många bostäder som behöver tillkomma för att möta prognosticerade befolkningsförändringar. Utgångspunkten är Statistiska centralbyråns befolkningsframskrivningar och antaganden om hushållskvoter. Resultatet redovisas som ett kvantitativt behov av tillkommande bostäder i landets 60 funktionella analysregioner (FA-regioner), som var och en omfattar en eller flera kommuner som utgör en gemensam arbets- och bostadsmarknad. Den senaste publicerade beräkningen avser tidsperioden 2020–2029 och visar på ett totalt byggbehov om 592 000–664 000 bostäder, fördelat med 70 procent av behovet i de tre största FA-regionerna Stockholm, Göteborg och Malmö-Lund. I 25 av landets 60 FA-regioner visar beräkningarna inte på något byggbehov överhuvudtaget.

3.3 Dagens arbetsformer

Kommunernas arbete med bostadsförsörjningsfrågor varierar beroende på dels deras olika förutsättningar, dels olika prioriteringar. Samarbeten direkt mellan kommuner förekommer, men är inte vanliga. I vissa län tar regionerna initiativ till samarbeten som omfattar bostadsförsörjningsfrågor.

Länsstyrelserna beskriver sitt arbete med bostadsförsörjningsfrågor i form av en årscykel, som återges i flera bostadsmarknadsanalyser, se figur 3.2. Av figuren framgår hur länsstyrelserna och Boverket har ett regelbundet utbyte av information och hur länsstyrelserna bidrar med underlag till Boverkets arbete. Det framgår också hur bostadsmarknadsenkäten utgör den gemensamma källan till information för både länsstyrelserna och Boverket.

Figur 3.2 Årscykel för länsstyrelsernas arbete med bostadsförsörjning



Källa: Läget i länet – Bostadsmarknaden i Stockholms län 2020, rapport 2020:10.

3.4 Statistiska centralbyråns statistik över bostäder och boende

Statistiska centralbyrån tar fram och publicerar officiell statistik över bl.a. befolkning, boende, byggande och bebyggelse, hushållens boendeutgifter och levnadsförhållanden samt prisstatistik för byggande och bostäder. Statistiken grundas på uppgifter ur heltäckande register över befolkning och lägenheter, men också på deklarerade uppgifter vid försäljningar och enkätundersökningar rörande byggande, byggpriser samt hushållens boendeutgifter och levnadsförhållanden.

Statistiska centralbyråns statistik publiceras tematiskt och i sökbara databaser på myndighetens webbplats med en geografisk upplösning ned till kommunnivå. Statistik på lägre geografisk nivå, liksom analyser över hur olika statistiska uppgifter samvarierar på individnivå kan beställas.

4 Ett bättre underlag för att bedöma behovet av bostäder

Enligt det riksdagsbundna målet för bostadsmarknaden ska konsumenternas efterfrågan möta ett utbud av bostäder som svarar mot behoven (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:CU1, rskr. 2008/09:116). I betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar konstateras bl.a. att det saknas en samlad bedömning av hur behoven på bostadsmarknaden ser ut och utvecklas samt hur behoven förhåller sig till utvecklingen av utbudet på marknaden (SOU 2018:35 s. 119 f.). Att följa upp och regelbundet bedöma hur väl bostadsmarknaden förmår möta såväl konsumenternas efterfrågan som behov är centralt för att kunna beskriva bostadsmarknadens funktionssätt.

Som redovisas i avsnitt 3.1.1 är syftet med kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjerna ska bl.a. innehålla uppgifter om kommunernas mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet samt en redovisning av de insatser som planeras för att nå de uppsatta målen.

De insatser som genomförs av kommunerna på lokal nivå bidrar till att uppfylla det nationella målet för bostadsmarknaden. Ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen på både lokal och nationell nivå förutsätter emellertid att det finns en gemensam bild av hur bostadsbehoven ser ut.

4.1 Kommunerna ska bedöma bostadsbristen i den egna kommunen

Förslag: Kraven på den analys som ska ligga till grund för uppgifterna i kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska förtydligas och få en tydligare inriktning mot bostadsbristen i kommunen. Uppgifterna i riktlinjerna ska därför, utöver att särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen och marknadsförutsättningarna, också särskilt grundas på en analys av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden.

Skälen för förslaget

För att öka kunskapen om vilka hushåll som har en otillfredsställande boendesituation, och därmed förbättra möjligheterna att bedöma hur väl bostadsmarknaden förmår möta konsumenternas efterfrågan och behov, bör kraven på den analys som ska ligga till grund för kommunernas riktlinjer i vissa delar ändras och förtydligas.

Den demografiska utvecklingen

Det finns redan i dag ett krav på kommunerna att analysera den demografiska utvecklingen vid framtagandet av riktlinjer för bostadsförsörjningen, se 2 § andra stycket bostadsförsörjningslagen. Uppgifter om den demografiska utvecklingen är grundläggande för nästan all kommunal planering, och inte minst för planeringen av bostadsförsörjningen. Denna analys bör därför göras även fortsättningsvis.

Marknadsförutsättningarna

Det är en förutsättning för kommunernas planering av bostadsförsörjningen inom den egna kommunen att det finns en kunskap om hur den lokala bostadsmarknaden fungerar. I det ligger att kommunen måste ha kunskap om såväl utbudet av bostäder i kommunen och efterfrågan på dessa, som viljan att bygga nya

bostäder för uthyrning eller försäljning. I propositionen En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar beskrivs hur sådan kunskap kan hämtas in (se prop. 2012/13:178 s. 17). Under de senaste åren har flera olika verktyg tagits fram för att analysera och beskriva efterfrågan på en lokal marknad, och i vilken utsträckning den kan förväntas inriktas mot nyproduktion i olika geografiska lägen och prisklasser.

Av 2 § andra stycket bostadsförsörjningslagen framgår att kommunerna ska grunda uppgifterna i sina riktlinjer för bostadsförsörjningen på en analys av bl.a. marknadsförutsättningar och efterfrågan på bostäder. Efterfrågan på bostäder är en central del av bostadsmarknaden och förutsättningarna på denna. Det är inte möjligt att analysera marknadsförutsättningarna utan att också analysera efterfrågan på bostäder. Det framgår också av Boverkets vägledande handbok, där hjälpmedel för att analysera efterfrågan redovisas under rubriken Marknadsförutsättningar (se den digitala handboken Kommunernas bostadsförsörjning – en handbok, som finns på Boverkets webbplats). Det är därmed överflödigt att i lagtexten ange att efterfrågan på bostäder ska analyseras. Det särskilda kravet på att analysera efterfrågan på bostäder bör därför tas bort. Kommunerna förväntas även fortsättningsvis analysera efterfrågan på bostäder, som en del i analysen av marknadsförutsättningarna.

Bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden

Av 2 § andra stycket bostadsförsörjningslagen framgår att kommunerna ska grunda uppgifterna i sina riktlinjer för bostadsförsörjningen på en analys av bostadsbehovet för särskilda grupper. Med särskilda grupper avses enligt förarbetena de som av olika skäl har svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden (prop. 2012/13:178 s. 16). Boverket räknar i sin handbok upp hushåll med låg betalningsförmåga, trångbodda hushåll, hemlösa, äldre personer, personer med funktionsnedsättning, ungdomar och unga vuxna, studenter, nyanlända, ensamkommande barn och ungdomar och personer i behov av skyddat boende som exempel på sådana särskilda grupper (se den digitala handboken Kommunernas bostadsförsörjning – en handbok, som finns på Boverkets webbplats).

Kravet på att analysera bostadsbehovet för särskilda grupper har dock visat sig inte vara helt ändamålsenligt. I betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar konstateras att kommunerna inte gör någon bedömning av skillnaden mellan de särskilda gruppernas bostadsbehov och det utbud av bostäder som finns tillgängligt på marknaden, vilket innebär att det saknas en samlad bild av bostadsbristen som kan ligga till grund för beslut om mål och insatser (SOU 2018:35 s. 119 f.). De flesta som ingår i någon av de särskilda grupperna har dessutom en god bostadssituation. Samtidigt finns det hushåll som inte ingår i någon särskild grupp, men som ändå inte får sina bostadsbehov tillgodosedda. De sistnämnda fångas därmed inte upp i den analys som ska göras.

För att alla relevanta bostadsbehov ska omfattas av kommunernas planering för bostadsförsörjningen bör det införas ett krav på kommunerna att analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden, dvs. bostadsbristen inom den egna kommunen. Bedömningen av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden bör utgå från kriterier som Boverket på nationell nivå tar fram för vad som är en rimlig boendesituation (se vidare avsnitt 4.2). De hushåll som enligt dessa kriterier inte har en rimlig boendesituation, kan inte anses få sina bostadsbehov tillgodosedda. En sådan analys ger kommunen bättre förutsättningar att formulera de mål och insatser som riktlinjerna ska innehålla. Analysen kommer också att omfatta alla kommuninvånarens bostadsbehov och inte bara särskilda grupper. En sådan bredare analys ligger i linje med bostadsförsörjningslagens syfte enligt 1 §.

Kommunernas analyser av de bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden kan även bidra till att ge en samlad bild av bostadsbristen i hela landet.

Som redovisas i avsnitt 2 föreslås i betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar att kommunerna ska bedöma hur många och vilka typer av hushåll som inte utan samhällets stöd kommer att lösa sina bostadsbehov (SOU 2018:35 s. 169). Utredningens förslag är direkt kopplat till ett krav på kommunerna att genomföra insatser för att möta de identifierade hushållens bostadsbehov. Även om förslaget i denna promemoria utgår från utredningens förslag görs inte någon motsvarande koppling till krav på insatser från kommunerna. Kravet på kommunernas analys bör därför utformas

på ett annat sätt än vad som föreslås i betänkandet, och inriktas mot att analysera bostadsbristens omfattning.

Trots att det även fortsättningsvis kan finnas skäl för kommunerna att skaffa sig kunskaper om bostadsbehoven för olika grupper som har svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden, bör det hittillsvarande kravet på att analysera bostadsbehoven för särskilda grupper tas bort i samband med att det införs ett krav på kommunerna att analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden. Att kommunerna har ett bostadsförsörjningsansvar för äldre, personer med funktionsnedsättning och vissa nyanlända framgår redan av annan lagstiftning, och ett särskilt krav på att analysera dessa gruppers behov behövs därför inte i bostadsförsörjningslagen. För övriga särskilda grupper som Boverket pekat ut varierar kommunernas behov av analys med hänsyn till bl.a. demografiska förhållanden. Det gör det svårt att motivera behovet av ett generellt lagkrav på samtliga kommuner att analysera bostadsbehovet för dessa grupper. Kravet bedöms dessutom i stor utsträckning överlappa kravet på att analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden.

Sammanfattningsvis föreslås att det i 2 § andra stycket bostadsförsörjningslagen ska införas ett krav på kommunerna att analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden, och att det nuvarande kravet på att analysera bostadsbehoven för särskilda grupper ska tas bort.

4.2 Boverket ska bedöma bostadsbristen i landet och förse kommunerna med ett underlag för deras riktlinjer

Förslag: Boverket ska bedöma och redovisa vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden. Boverket ska även förse kommunerna med ett underlag för den analys som ska ligga till grund för uppgifterna i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Skälen för förslagen: Som konstateras i inledningen till avsnitt 4 finns det ett behov av att följa upp riksdagens mål för bostads-

marknaden på ett bättre och mer direkt sätt än vad som görs i dag. Boverket har i rapporten Mått på bostadsbristen – Förslag på hur återkommande bedömningar ska göras (rapport 2020:21) lämnat förslag på ett antal kriterier och mått för att definiera och mäta bostadsbristen. Utifrån dessa kriterier och mått har Boverket, huvudsakligen baserat på data från Statistiska centralbyrån, gjort beräkningar som beskriver hur stora andelar av befolkningen som inte har en rimlig boendesituation i olika avseenden. Beräkningarna redovisas på nationell, regional och lokal nivå på Boverkets webbplats.

Den typ av beräkningar som Boverket redovisar ger, framför allt om de kan följas över tid, en strukturerad grund för bedömningar av i vilken utsträckning bostadsmarknaden förmår motsvara befolkningens behov av bostäder. Boverket bör därför få i uppgift att, baserat på statistiskt grundade beräkningar, utföra sådana bedömningar och redovisa dem på ett sätt som är tillgängligt för alla som kan tänkas ha nytta av dem. Uppgiften bör framgå av Boverkets instruktion, och komplettera den uppgift som myndigheten redan har att följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden. Mer exakt vilka kriterier och mått som bör användas för att identifiera och mäta bostadsbristen bör Boverket ansvara för att ta fram. Något behov av att närmare reglera hur, eller vid vilka tidpunkter, Boverket ska göra sina bedömningar bedöms inte finnas. Boverket förväntas uppdatera sina bedömningar och redovisa dessa när nya data finns tillgängliga.

Boverkets bedömning av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på marknaden bör vara vägledande för hur kommunerna gör sin analys av bostadsbehovet i respektive kommun. Många kommuner med begränsad analyskapacitet eller med en bostadsmarknad i balans, bör kunna använda de av Boverket framräknade kommunala resultaten i den egna kommunen utan ytterligare analys.

Boverket bör även få i uppgift att förse kommunerna med ett underlag som kan ligga till grund för deras planering av bostadsförsörjningen. Underlaget bör åtminstone innehålla sådana beräkningar för respektive kommun som Boverket utfört och redovisat på sin webbplats som en del av redovisningen av uppdraget att lämna förslag på hur återkommande bedömningar av bostadsbristen ska utföras (Fi2019/02440). Boverket tar i dag inte fram beräkningar för att beskriva marknadsförutsättningar eller

demografiska uppgifter på kommunal nivå. Om Boverket i framtiden skulle göra det, bör även det vara sådana uppgifter som ska kunna ingå i det underlag som Boverket förser kommunerna med. Den bestämmelse som nu föreslås bör utformas på ett sätt som möjliggör det.

4.3 Kommunerna ska använda Boverkets underlag

Förslag: Den analys som ska ligga till grund för uppgifterna i kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska genomföras med stöd av det underlag som Boverket förser kommunen med.

Skälen för förslaget: Det underlag som Boverket i avsnitt 4.2 föreslås ta fram, kommer att utgå från samma kriterier och mått för att identifiera och beräkna bostadsbrist för alla landets kommuner. Dessa kriterier och mått kommer således att ge uttryck för ett slags nationell värdering av vad som anses vara en godtagbar boende-situation. För att möjliggöra en samlad regional analys och sam-ordnade regionala insatser behöver kommunerna ta fram underlag om situationen på bostadsmarknaden på ett likartat sätt. Kommunerna bör därför genomföra de analyser som ligger till grund för uppgifterna i riktlinjerna för bostadsförsörjningen med stöd av det underlag som Boverket förser dem med. En bestämmelse med den innebörden bör därför tas in i bostadsförsörjningslagen.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna i bostadsförsörjningslagen och i förordningen om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska träda i kraft den 1 juli 2022. Ändringen i förordningen med instruktion för Boverket ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Bedömning: Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen: De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Av Boverkets rapport Mått på bostadsbristen – Förslag på hur återkommande bedömningar ska göras (rapport 2020:21) framgår att statistik avseende ett visst kalenderår finns tillgänglig hos Statistiska centralbyrån i slutet av nästföljande kalenderår. För att Boverket ska ha möjlighet att ta fram ett aktuellt underlag och anpassa sin befintliga vägledning till kommunerna, är det därför lämpligt att ändringarna i förordningen med instruktion för Boverket träder i kraft den 1 januari 2022. För att Boverket ska ha tid att färdigställa de underlag som myndigheten ska förse kommunerna med, bör ändringarna i bostadsförsörjningslagen och förordningen om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar träda i kraft den 1 juli 2022.

Av 1 § tredje stycket bostadsförsörjningslagen följer att riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige. De föreslagna ändringarna tar sikte på den analys som ska ligga till grund för uppgifterna i kommunernas riktlinjer, och

påverkar inte när, eller hur ofta, sådana riktlinjer ska tas fram. Det innebär att de nya bestämmelserna kommer att tillämpas när kommunerna för första gången efter ikraftträdandet ska ta fram nya riktlinjer för bostadsförsörjningen. Något behov av övergångsbestämmelser i bostadsförsörjningslagen finns därmed inte. Inte heller för de föreslagna förordningsändringarna finns det något behov av övergångsbestämmelser.

6 Konsekvenser

6.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Situationen på bostadsmarknaden påverkar samtliga invånare i Sverige, men kan också påverka samhällsekonomin för det fall bostadsbrist t.ex. leder till att företag inte kan attrahera den kompetens som behövs. Förslagen i den här promemorian har inte någon direkt påverkan på de insatser som görs inom bostadsförsörjningsområdet. Förslagen kommer emellertid att förbättra möjligheterna att följa upp utvecklingen på bostadsmarknaden och utvärdera de insatser som görs för att tillfredsställa bostadsbehoven för fler hushåll. Förslagen bedöms inte ha någon mätbar påverkan på samhällsekonomin.

6.2 Förslagets påverkan på myndigheter

6.2.1 Boverket

För Boverket innebär de nya uppgifterna primärt att statistiska uppgifter måste köpas in från Statistiska centralbyrån, sammanställas och redovisas. De direkta kostnaderna för detta bedöms uppgå till ca 300 000 kronor per år. Boverket måste också upprätthålla en kompetens att värdera vilka statistiska uppgifter som bäst beskriver vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden. Myndigheten måste vidare ha kompetens att ompröva och uppdatera de kriterier och mått som tillämpas för att identifiera och mäta bostadsbrist. Denna kompetens bedöms finnas inom Boverket redan i dagsläget.

Den nya uppgiften för Boverket att förse kommunerna med underlag kan förväntas påverka innehållet i den handbok för kommunerna som Boverket publicerar (se avsnitt 3.2.2), t.ex.

avseende hur de resultat Boverket förser kommunerna med kan kombineras med andra uppgifter för en fördjupad analys. Den nya uppgiften kan vidare komma att påverka innehållet i den Bostadsmarknadsenkät som Boverket utför (se avsnitt 3.2.1). Vissa av frågorna i enkäten bör kunna ersättas med statistiska uppgifter hämtade ur de mikrodata som Boverket måste anskaffa framöver. Sammanfattningsvis bedöms inte någon ytterligare finansiering behövas.

6.2.2 Länsstyrelserna

Förslagen i promemorian innebär inte några nya arbetsuppgifter för länsstyrelserna. Förutsättningarna för länsstyrelserna att lämna kommunerna råd, information och underlag förändras dock i viss mån. Det nya underlag som Boverket kommer att ta fram till kommunerna kan länsstyrelserna behöva hjälpa till att tolka, men samtidigt minskar behovet av att länsstyrelserna själva tar fram motsvarande underlag.

Vidare innebär det nya underlaget som Boverket tar fram att länsstyrelsernas möjlighet att bedöma om kommunernas riktlinjer lever upp till kraven i bostadsförsörjningslagen förbättras. Att alla kommuner i länet utgår från ett gemensamt dataunderlag underlättar vidare uppgiften att samordna och analysera bostadsmarknaden i länet. Mot denna bakgrund bedöms förslagen i promemorian inte medföra några kostnader för länsstyrelserna.

6.3 Förslagets påverkan på kommunerna

Förslagen i promemorian innebär inte några nya uppgifter för kommunerna, utan syftar till att förbättra förutsättningarna för kommunerna att utföra de uppgifter som kommunerna redan har. Förslagen bedöms därmed inte medföra några kostnadsökningar. Den nya uppgiften för Boverket att ta fram statistiska underlag på lokal nivå kan komma att minska myndighetens behov av insamling av uppgifter från kommunerna som grund för regionala och nationella analyser. Det kan i sin tur innebära att kommunerna får en något minskad arbetsbelastning.

För de kommuner som i dag gör en mycket ytlig analys inför framtagandet av riktlinjer för bostadsförsörjningen innebär det en kvalitetshöjning att få ta del av Boverkets underlag. För övriga kommuner finns det ett nytt underlag att relatera till i en analys som kan omfatta många fler aspekter.

6.3.1 Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och regioner. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.

Ett lagkrav på kommunerna att arbeta med stöd av ett visst underlag får anses utgöra en inskränkning, om än begränsad, i den kommunala självstyrelsen. För att möjliggöra regionala analyser och utvärderingar av kommunernas mål och insatser är det nödvändigt att det finns ett gemensamt sätt att beskriva läget på bostadsmarknaden i alla kommuner. Av de förändringar i bostadsförsörjningslagen som nu föreslås följer att varje kommun vid framtagandet av sina riktlinjer ska utgå från ett av Boverket framtaget underlag, som utgår från nationella kriterier för vad som är en rimlig boendesituation. Några krav på vilka slutsatser som ska dras av underlaget, eller vilka åtgärder som ska vidtas av kommunerna ställs däremot inte.

Ett mindre ingripande alternativ skulle kunna vara att Boverkets underlag görs tillgängligt för kommunerna, utan att det ställs något krav på kommunerna att de ska använda sig av det. En sådan ordning skulle dock kunna leda till att kommunerna gör sina analyser på olika sätt. En sådan mindre ingripande lösning bedöms därför inte vara tillräcklig för att uppnå den gemensamma bild av bostadsmarknadens funktionssätt som förslagen syftar till. Mot denna bakgrund får den begränsade inskränkningen i den kommunala självstyrelsen anses vara proportionerlig.

6.4 Övriga konsekvenser

En övergång till användning av jämförbara statistiska underlag ger kommunerna bättre förutsättningar att identifiera skillnader i boendeförhållanden. Denna kunskap kan i sin tur utgöra underlag för åtgärder för ökad jämställdhet på bostadsmarknaden. På motsvarande sätt kan statistiska underlag ge bättre förutsättningar att identifiera och vidta åtgärder mot boendesegregation.

Förslagen i promemorian bedöms inte ha någon påverkan på de åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. De bedöms inte heller ha några konsekvenser för miljön, sysselsättningen, små företag, brottsligheten eller den personliga integriteten.

7 Författningskommentar

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

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 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

1. den demografiska utvecklingen,
2. marknadsförutsättningarna, och
3. vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden.

Analysen ska genomföras med stöd av det underlag som Boverket förser kommunen med.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen. Övervägandena finns i avsnitt 4.1 och 4.3.

I *andra stycket* tas det hittillsvarande kravet på att uppgifterna särskilt ska grundas på en analys av efterfrågan på bostäder bort. Eftersom den analys av marknadsförutsättningarna som ska göras enligt *punkten 2*, inte är möjlig att göra utan att också analysera efterfrågan på bostäder finns det inte något behov av att i lagtexten särskilt ange att uppgifterna ska grundas på en analys av efterfrågan på bostäder. Ändringen innebär inte någon ändring i sak.

Det nya kravet i *punkten 3* innebär att uppgifterna i kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen särskilt ska grundas på en analys av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden. Boverket har tagit fram kriterier för vad som är att anse som en rimlig boendesituation. Dessa kan tjäna som vägledning för kommunen vid analysen av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses i den egna kommunen.

Det hittillsvarande kravet att uppgifterna ska grundas på en analys av bostadsbehovet för särskilda grupper tas bort.

I *tredje stycket*, som är nytt, anges att analysen ska genomföras med stöd av det underlag som Boverket förser kommunen med. En kommun som har begränsad analyskapacitet eller en bostadsmarknad i balans, bör kunna använda Boverkets underlag utan egen ytterligare analys.

Att kommunen ska göra analysen med stöd av det underlag som Boverket lämnar, hindrar inte att kommunen även använder andra underlag eller tar in ytterligare uppgifter i sin analys (jfr prop. 2012/13:178 s. 29). På så sätt kan analysen anpassas efter situationen i den egna kommunen.

Om en kommun har tillgång till uppgifter som motsvarar uppgifterna i Boverkets underlag, men som t.ex. är av högre detaljeringsgrad eller är mer uppdaterade, kan kommunen använda dessa uppgifter för sin analys.

Övriga ändringar är endast språkliga och redaktionella.

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

I paragrafen görs en rättelse av hänvisningen till plan- och bygglagen.

Departementsserien 2021

Kronologisk förteckning

1. Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet. A.
2. Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen. Fi.

Departementsserien 2021

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Myndigheter i samverkan mot arbetslivs-
kriminalitet. [1]

Finansdepartementet

Ett bättre underlag för att bedöma
bostadsbristen. [2]

En departementspromemoria arbetas fram inom Regeringskansliet. Den publiceras i departementsserien, förkortad Ds.



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0010-1 ISSN 0284-6012