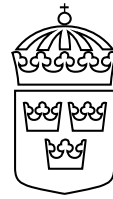


Regeringens proposition

2021/22:95



Ett bättre underlag för åtgärder på
bostadsmarknaden

Prop.
2021/22:95

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 januari 2022

Lena Hallengren

Johan Danielsson
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Alla kommuner ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i den egna kommunen. I denna proposition lämnas förslag som innebär att kraven på den analys som ska ligga till grund för uppgifterna i riktlinjerna 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 den lokala bostadsmarknaden.

Vidare föreslås att kommunen ska genomföra sin analys med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med. Kommunen ska få använda ytterligare underlag som den bedömer behövs för analysen.

Syftet med förslagen är att förbättra förutsättningarna såväl för regeringens uppföljning av riksdagens mål för bostadsmarknaden som för kommunernas planering av bostadsförsörjningen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2022.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Arbetet med bostadsförsörjningsfrågor	5
4.1	Uppgifter som regleras i författning	5
4.1.1	Kommunernas uppgifter	6
4.1.2	Länsstyrelsernas uppgifter	6
4.1.3	Boverkets uppgifter	7
4.2	Uppgifter som inte regleras i författning	7
4.2.1	Boverkets bostadsmarknadsenkät	7
4.2.2	Boverkets digitala handbok om kommunernas bostadsförsörjning	9
4.2.3	Boverkets byggbehovsberäkningar	9
4.3	Statistiska centralbyråns statistik över bostäder och boende	9
5	Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden	10
5.1	Kommunen ska analysera vilka behov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden	10
5.2	Kommunen ska genomföra analysen med stöd av ett underlag från Boverket	15
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	17
7	Konsekvenser	18
8	Författningskommentar	21
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen (Ds 2021:2)	24
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	25
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	26
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	27
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	28
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 januari 2022	30

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2021/22:95

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

2 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 den lokala bostadsmarknaden.

Analysen ska genomföras med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med. Kommunen får använda ytterligare underlag som behövs för analysen.

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).

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2022.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för riktlinjer för bostadsförsörjningen som antagits före den 1 oktober 2022.

¹ Senaste lydelse 2013:866.

² Senaste lydelse 2013:866.

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 utredaren bl.a. 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. En arbetsgrupp inom Finansdepartementet har i departementspromemorian Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen (Ds 2021:2), lämnat förslag baserade på dessa delar av betänkandet. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2021/00138).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 3 november 2021 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5.1 och 6 samt i författningskommentaren (avsnitt 8).

I förhållande till lagrådsremissen har även vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 Arbetet med bostadsförsörjningsfrågor

4.1 Uppgifter som regleras i författning

Arbetet med bostadsförsörjningsfrågor regleras främst genom lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (härefter bostadsförsörjningslagen), som trädde i kraft den 1 januari 2001. Åtta år tidigare hade en lag med delvis samma innehåll upphävts (lagen [1947:523] om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m.). Regeringen motiverade införandet av bostadsförsörjningslagen 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.

4.1.1 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), där det framgår att den kommunala planläggningen ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. 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. Uppgifterna i riktlinjerna ska särskilt 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 dock 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.

4.1.2 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 kraven i bostadsförsörjningslagen. Rapporten ska därutöver innehålla en analys av

bostadsmarknaden i länet (2 § förordningen [2011:1160] om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar). Prop. 2021/22:95

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

4.1.3 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).

4.2 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.

4.2.1 Boverkets bostadsmarknadsenkät

Boverket genomför en årlig enkätundersökning ställd till landets kommuner: bostadsmarknadsenkäten. Enkäten syftar till att fånga upp kommunernas bedömningar i olika bostadsmarknadsrelaterade frågor och ska därmed ge en aktuell och sammanhållen bild av bostadsmarknaden i hela landet.

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

Bostadsmarknadsenkäten genomförs i samarbete med länsstyrelserna, som håller i kontakterna med kommunerna och som också kvalitetsgranskar kommunernas svar. År 2021 omfattade enkäten 108 frågor (se tabell 4.1), som besvarades helt eller delvis av samtliga kommuner.

Tabell 4.1 Frågeområden i bostadsmarknadsenkäten 2021

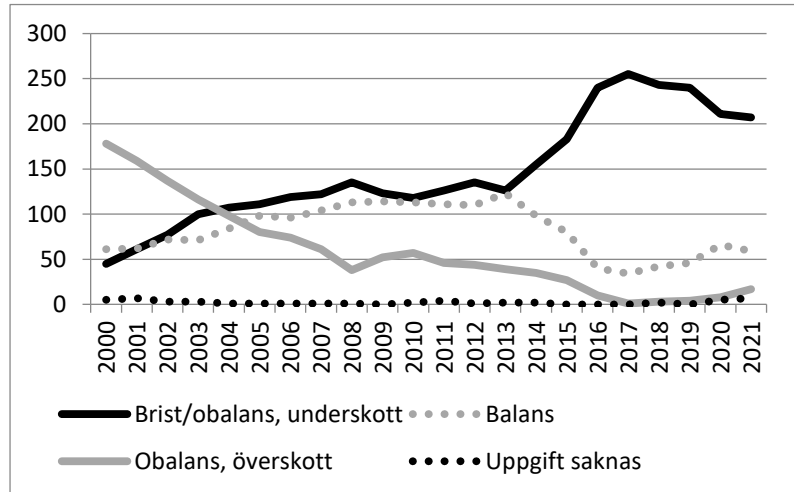
Frågeområden	Antal frågor
Läget på bostadsmarknaden övergripande	3
Bostadsbyggandet	4
Studenter	10
Ungdomar	11
Äldre	10
Personer med funktionsnedsättning	3
Nyanlända	27
Allmännyttan	13
Kommunernas särskilda boendelösningar	15
Riktlinjer för bostadsförsörjningen	2
Service till bostadssökande	10
Totalt	108

Källa: Bostadsmarknadsenkäten 2021, 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 4.1).

Figur 4.1 Resultat ur bostadsmarknadsenkäten 2000–2021

Kommuners bedömning av bostadsmarknadsläget som helhet



Källa: Bostadsmarknadsenkäten 2000–2021, 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 den resultatredovisning som görs i budgetpropositionen.

4.2.2 Boverkets digitala handbok om kommunernas bostadsförsörjning

Prop. 2021/22:95

Boverket publicerar sedan 2016 en digital handbok, Planering för 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 rör kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. Handboken innehåller också goda exempel på riktlinjer från olika kommuner och länkar till publikationer och webbsidor med fakta och information som rör kommunernas bostadsförsörjning.

4.2.3 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 2021–2030 och visar på ett totalt byggbehov om 600 000 bostäder, fördelat med 73 procent av behovet i de tre största FA-regionerna Stockholm, Göteborg och Malmö-Lund. I 23 av landets 60 FA-regioner visar beräkningarna inte på något byggbehov överhuvudtaget.

4.3 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 om 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.

5 Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden

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. 119–120). 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 4.1.1 är syftet med kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för 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.

5.1 Kommunen ska analysera vilka behov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden

Regeringens förslag: Den analys som ska ligga till grund för uppgifterna i kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska få en tydligare inriktning mot bostadsbristen i kommunen. Det ska därför införas ett krav på att uppgifterna i riktlinjerna särskilt ska grundas på en analys av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. De befintliga kraven på att uppgifterna i riktlinjerna särskilt ska grundas på en analys av den demografiska utvecklingen och marknadsförutsättningarna ska behållas, medan kravet på en analys av bostadsbehovet för särskilda grupper ska tas bort. Det uttryckliga kravet på en analys av efterfrågan på bostäder ska tas bort.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Boverket*, de flesta av de tillfrågade *kommunerna*, samtliga *länsstyrelser*, *Socialstyrelsen* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, tillstyrker förslaget att kommunerna särskilt ska analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller att förslaget kan leda till att mål och åtgärder som formuleras i kommunernas riktlinjer tar sikte på mer än bara nybyggnation, och *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anför att det möjliggör för kommunerna att

fokusera på var de största lokala bostadsbehoven finns. *HSB Riksförbund* menar att en analys som omfattar alla kommuninvånarens behov ger goda förutsättningar att planera bostadsförsörjningen. Övriga remissinstanser har inga invändningar eller kommenterar inte särskilt förslaget.

Förslaget att det inte längre ska ställas krav på att uppgifterna i riktlinjerna särskilt ska grundas på en analys av bostadsbehovet för särskilda grupper har fått ett blandat remissmottagande. Flera remissinstanser, däribland *Ale kommun*, *Boverket*, *Föreningen Sveriges socialchefer (FSS)*, *Hultsfreds kommun*, *Jönköpings kommun*, *Länsstyrelsen i Gävleborgs län*, *SKR*, *Sveriges Allmännyttan*, *Trelleborgs kommun* och *Vadstena kommun*, tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. FSS, Jönköpings kommun och SKR konstaterar samtidigt att kommunerna har ett ansvar för bostadsförsörjningen för äldre, personer med funktionsnedsättning och anvisade nyanlända enligt annan lagstiftning och att kommunerna även fortsättningsvis kommer att behöva ha kunskap om bostadsbehovet för bl.a. dessa grupper.

Många remissinstanser motsätter sig emellertid förslaget. Majoriteten av länsstyrelserna är kritiska och anför bl.a. att kommunerna brister i planeringen av bostäder för de grupper som kommunerna ansvarar för enligt annan lagstiftning. Det framhålls att det är en fördel om riktlinjerna innehåller kommunens samlade planering för bostadsförsörjningen samt att arbetet med att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen är ett bra tillfälle att samordna och synliggöra olika gruppers bostadsbehov. *Tyresö kommun* lämnar liknande synpunkter. *DHR*, *Jagvillhabostad.nu* och *Myndigheten för delaktighet (MFD)* anser att förslaget riskerar att osynliggöra behoven hos personer med funktionsnedsättning, unga och personer som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. *Region Skåne* motsätter sig förslaget med hänvisning till att den åldrande befolkningen kommer att ställa särskilda krav på kommunernas analys av äldres behov av bostäder.

Förslaget att det inte längre ska ställas ett särskilt krav på att analysera efterfrågan på bostäder har endast kommenterats av ett fåtal remissinstanser, varav de flesta är positiva, däribland *Länsstyrelsen i Gävleborgs län*, *MFD*, *Mjölby kommun* och *SKR*. *Boverket* är dock kritiskt och avstyrker förslaget. *Myndigheten* delar inte den bedömning som görs i promemorian att en analys av efterfrågan på bostäder naturligt ingår i en analys av de lokala marknadsförutsättningarna. Vidare anføres bl.a. att begreppet marknadsförutsättningar är svårt att avgränsa och att en analys av marknadsförutsättningar kan rymma såväl bostadsbehov som den demografiska utvecklingen. *Boverket* befävar också att en analys av marknadsförutsättningarna inte i tillräcklig utsträckning kommer att omfatta en analys av det befintliga bostadsbeståndet, varför det förordas att kommunerna i stället för att analysera marknadsförutsättningarna bör göra en analys av det befintliga bostadsbeståndet i förhållande till förväntad efterfrågan.

Skälen för regeringens förslag

Den demografiska utvecklingen bör även fortsättningsvis analyseras

Det finns i nuvarande lagstiftning ett krav på kommunerna att analysera den demografiska utvecklingen vid framtagandet av riktlinjer för bostads-

försörjningen (2 § andra stycket bostadsförsörjningslagen). Analysen omfattar bl.a. förändringar av antalet hushåll i olika skeden i livet samt flyttmönster, både inom och över kommunens gränser. Uppgifter om den demografiska utvecklingen är grundläggande för nästan all kommunal planering, inte minst för planeringen av bostadsförsörjningen. Denna analys bör därför göras även fortsättningsvis.

Marknadsförutsättningarna bör även fortsättningsvis analyseras och omfattar en analys av efterfrågan

Utöver en analys av den demografiska utvecklingen ska uppgifterna i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen särskilt grundas på en analys av marknadsförutsättningar (2 § andra stycket bostadsförsörjningslagen). Kommunerna förväntas känna till hur den lokala bostadsmarknaden fungerar. I det ligger att de måste ha kunskap om utbudet av bostäder till olika priser och hyror i kommunen, hur efterfrågan ser ut i olika områden, liksom viljan att bygga nya bostäder för uthyrning eller försäljning. 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.

Vidare ska uppgifterna i riktlinjerna enligt 2 § andra stycket bostadsförsörjningslagen grundas på en analys av efterfrågan på bostäder. I likhet med vad som anförs i promemorian anser regeringen att efterfrågan på bostäder är en central del av bostadsmarknaden och förutsättningarna på denna och att det därmed inte är nödvändigt att i lagtexten uppställa ett krav på såväl en efterfrågeanalys som en analys av marknadsförutsättningarna. Det särskilda kravet på att analysera efterfrågan på bostäder bör därmed kunna tas bort.

Regeringen anser, till skillnad från *Boverket*, att kommunerna vid en analys av marknadsförutsättningarna även behöver förhålla sig till det befintliga bostadsbeståndet. Det befintliga bostadsbeståndet och omsättningen inom detta utgör i de flesta kommuner huvuddelen av utbudet på den lokala marknaden. Analysen av marknadsförutsättningarna förväntas ge en bild av det nuvarande utbudet av bostäder och vilket tillskott i form av ny- och ombyggnad som kan förutses i det fall kommunen planlägger för bostadsbyggande. Resultatet av den analysen kan sedan ställas i relation till de bostadsbehov som inte tillgodoses på marknaden. Det finns alltså inte någon anledning att, såsom *Boverket* förordar, ersätta eller uttrycka kravet på en analys av marknadsförutsättningarna på ett annat sätt.

Regeringen delar *Boverkets* uppfattning att det kan vara svårt att dra en skarp gräns för vad som ryms inom begreppet marknadsförutsättningar och att det finns ett samband mellan marknadsförutsättningarna och den analys som ska göras av den demografiska utvecklingen. Detta eftersom förändringar i befolkningens storlek och sammansättning påverkar förutsättningarna för den lokala bostadsmarknaden. Till skillnad från analysen av efterfrågan på bostäder anser regeringen emellertid att analysen av den demografiska utvecklingen, precis som analysen av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden, har fler dimensioner än vad som ryms inom en analys av marknadsförutsätt-

ningarna. Att den demografiska utvecklingen och marknadsförutsättningarna har beröringsytor och därmed kan vara svåra att avgränsa från varandra har, såvitt känt, heller inte utgjort något problem vid tillämpningen av de aktuella bestämmelserna.

Sammantaget anser regeringen att det nuvarande kravet i 2 § andra stycket bostadsförsörjningslagen att uppgifterna i riktlinjerna särskilt ska grundas på en analys av marknadsförutsättningarna bör behållas medan kravet på att analysera efterfrågan på bostäder är överflödigt och bör tas bort. Kommunerna förväntas även fortsättningsvis analysera efterfrågan på bostäder som en del i analysen av marknadsförutsättningarna.

Analysen bör avse bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden utan begränsning till särskilda gruppers behov

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 Planering för 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. 119–120). De flesta som ingår i någon av de särskilda grupperna har dessutom en god bostads-situation. 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 anser regeringen, liksom majoriteten av remissinstanserna, att det bör införas ett krav på kommunerna att analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden, dvs. bostadsbristen inom den egna kommunen. En sådan analys ger kommunen bättre förutsättningar att formulera de mål och insatser som riktlinjerna ska innehålla. I likhet med bl.a. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *HSB Riksförbund*, anser regeringen att en analys som omfattar alla kommuninvånarens bostadsbehov ger kommunerna goda möjligheter att fokusera på var de största lokala bostadsbehoven finns och att planera bostadsförsörjningen i den egna kommunen. En sådan bredare analys ligger också i linje med bostadsförsörjningslagens syfte enligt 1 §.

Regeringen anser att kravet på kommunerna att analysera bostadsbehovet för särskilda grupper samtidigt bör tas bort. En analys av vilka

bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden, omfattar även behoven hos de personer som i dag anses tillhöra en särskild grupp. Syftet med den föreslagna ändringen är att kommunernas analyser ska fånga upp alla bostadsbehov som inte tillgodoses och inte, som bl.a. *MFD* befarar, att behoven hos de personer som tillhör en särskild grupp ska osynliggöras eller prioriteras ned. Som bl.a. *FSS*, *Jönköpings kommun* och *SKR* konstaterar, har kommunerna dessutom enligt annan lagstiftning ett särskilt bostadsförsörjningsansvar för äldre, personer med funktionsnedsättning och anvisade nyanlända, vilket innebär att kommunerna även fortsättningsvis kommer att behöva skaffa sig kunskaper om bostadsbehoven för dessa grupper. Konsekvenserna av en åldrande befolkning som *Region Skåne* är inne på fångas därutöver upp av den analys av den demografiska utvecklingen som kommunerna ska göra. Som bl.a. *SKR* framhåller kan det vara lämpligt att kommunerna samordnar arbetet med den kunskapsinhämtning och analys som krävs för att fullgöra ansvaret enligt annan lagstiftning med arbetet att upprätta och ajourhålla kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen. Med ett sådant arbetssätt kommer riktlinjerna för bostadsförsörjningen även fortsättningsvis att innehålla kommunens samlade planering för bostadsförsörjningen, vilket bl.a. *Tyresö kommun* och ett flertal länsstyrelser förespråkar.

Ytterligare ett skäl för att ta bort kravet på att analysera bostadsbehovet för särskilda grupper är att lagstiftningen inte bör ställa mer långtgående krav på kommunernas analys än vad som är nödvändigt. Behovet av underlag för kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen varierar beroende på kommunernas storlek, geografiska läge och befolkningens sammansättning. Kommuner där det finns universitet eller högskola kan exempelvis ha anledning att analysera bostadsbehoven för studenter, medan en sådan analys kan vara mindre relevant för andra kommuner. Sammanfattningsvis anser regeringen att ett krav på att analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses ger kommunerna bättre möjligheter att anpassa analysen efter förhållandena och behoven i den egna kommunen.

Lagrådet, som inte har några invändningar mot förslaget i sak, föreslår att kravet i stället bör formuleras som ett krav på att analysera vilka bostadsbehov som behöver prioriteras på den lokala bostadsmarknaden. När kommunen formulerar sina mål och planerade insatser för bostadsförsörjningen enligt 2 § första stycket bostadsförsörjningslagen, tar kommunen ställning till vilka bostadsbehov som ska prioriteras. Alla delar av analysen i 2 § andra stycket samma lag ligger till grund för denna prioritering. Regeringen anser därför att det inte bör ställas ett krav på prioriteringar även i samband med genomförandet av analysen och inte heller kopplat endast till en viss del av den. Däremot finns det skäl att förtydliga att analysen avser den lokala bostadsmarknaden, på det sätt som *Lagrådet* föreslår.

5.2 Kommunen ska genomföra analysen med stöd av ett underlag från Boverket

Prop. 2021/22:95

Regeringens förslag: Den analys som ska ligga till grund för uppgifterna i kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska genomföras med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med. Kommunen ska få använda ytterligare underlag som behövs för analysen.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås att kommunen ska genomföra analysen med stöd av det underlag som Boverket förser kommunen med, utan tillägget att kommunen ska få använda ytterligare underlag som behövs för analysen.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, däribland *Ale kommun*, *Hultsfreds kommun*, *Länsstyrelsen i Gävleborgs län*, *Länsstyrelsen i Hallands län*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, *Länsstyrelsen i Kronobergs län*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *MFD*, *Mjölby kommun*, *Region Uppsala*, *SKR*, *Trelleborgs kommun*, *Tyresö kommun* och *Vadstena kommun*, tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Flera länsstyrelser ger uttryck för att förslaget kommer att underlätta deras arbete. *Jönköpings kommun* pekar på att ett gemensamt underlag underlättar jämförelser mellan kommuner och kan vara särskilt värdefullt i de fall flera kommuner har en gemensam arbets- och bostadsmarknad. Även *Piteå kommun* är positiv till förslaget, men anser att det borde framgå av lagtexten att kommunen får använda ytterligare underlag för sin analys. *Boverket* tillstyrker förslaget, men anser att kravet på kommunen att arbeta med stöd av myndighetens underlag ska begränsas till analysen av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden.

Ett fåtal remissinstanser har invändningar mot förslaget. *Malmö kommun* och *Nacka kommun* anser att det är viktigt att kommunen har frihet att själv välja metod för analysen av bostadsbehov och framhåller vikten av lokal anpassning och flexibilitet. *SPF seniorerna* och *Sveriges förenade studentkårer (SFS)* efterlyser en starkare statlig styrning av kommunernas planering. *Region Stockholm* och *Region Skåne* motsätter sig att Boverkets underlag ges en särställning utan att regionernas roll i bostadsförsörjningen klargörs. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Malmö universitet* påpekar att bl.a. hemlösa inte kommer att omfattas av underlaget.

Skälen för regeringens förslag

Underlag från Boverket

Det finns i dag ingen generell beräkningsmodell för att bedöma behovet av bostäder, utan kommunernas behov av bostäder baseras på olika bedömningar. Boverket har, på uppdrag av regeringen, tagit fram rapporten Mått på bostadsbristen – Förslag på hur återkommande bedömningar ska göras, rapport 2020:21. I rapporten har Boverket lämnat förslag på ett antal kriterier och mått för att definiera och mäta den behovsbaserade 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. Beräkningarna 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.

Boverkets förslag i rapporten, som remitterats, har fått en bred acceptans bland kommuner och länsstyrelser. De synpunkter som har framkommit på enskilda kriterier och mått förväntas Boverket beakta allteftersom myndigheten utvecklar sin metod för att ta fram uppgifter som kan användas för att analysera vilka behov som finns på bostadsmarknaden. Som anges i avsnitt 4.1.3 har Boverket redan i dag i uppgift att följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden. Regeringen avser att därutöver ge Boverket i uppgift att bedöma och redovisa vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden, och att förse kommunerna med ett underlag baserat på dessa bedömningar.

Kommunens analys bör genomföras med stöd av ett underlag från Boverket

För att skapa en gemensam bild av hur bostadsbehoven ser ut på såväl lokal som nationell nivå och möjliggöra samordnade insatser, är det angeläget att kommunerna tar fram underlag om situationen på bostadsmarknaden på ett mer likartat och jämförbart sätt. Boverkets bedömningar och beräkningar av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på marknaden bedöms kunna utgöra ett bra stöd och ge god vägledning för kommunerna när de ska göra en analys av bostadsbehovet i den egna kommunen. Den analys som kommunerna ska göra bör därför genomföras med stöd av det underlag som Boverket tar fram. I likhet med *Jönköpings kommun*, anser regeringen att detta skapar bättre förutsättningar för t.ex. jämförelser mellan kommuner och uppföljning av de insatser som genomförs. Det gör också att kopplingen mellan arbetet på nationell nivå med att analysera bostadsmarknaden i stort och arbetet på lokal nivå med bostadsförsörjning blir tydligare. Syftet med förslaget är att det ska bidra till en gemensam bild av bostadsbehoven på såväl nationell som lokal nivå. Förslaget syftar dock inte till att styra det kommunala beslutsfattandet eller att ändra ansvarsfördelningen för bostadsförsörjningen mellan stat och kommun, på det sätt som *SPF seniorerna* och *SFS* verkar efterfråga.

Som bl.a. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Malmö universitet* har påpekat finns det vissa bostadsbehov som inte fångas upp av de mått och kriterier som Boverket har tagit fram, t.ex. behov hos personer i hemlöshet och personer i behov av skyddat boende. I arbetet med att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen använder kommunerna olika underlag som speglar förhållandena i den egna kommunen. Det kan handla om analyser och annat material från kommunens förvaltningar, regionen eller myndigheter. Avsikten med förslaget att kommunen ska använda ett underlag från Boverket är inte, som bl.a. *Malmö kommun* är inne på, att hindra kommunerna från att även fortsättningsvis använda underlag som belyser de lokala förhållandena. Kommunerna kan behöva komplettera Boverkets underlag med t.ex. egna kartläggningar. För att tydliggöra att kommunen

får använda det ytterligare underlag som behövs, bör en bestämmelse med den innebörden tas in i 2 § bostadsförsörjningslagen. Eftersom de grundläggande parametrarna i Boverkets underlag kommer att vara desamma för alla kommuner, hindrar inte en viss lokal anpassning att kommunernas analyser blir mer jämförbara och bidrar till en gemensam bild av bostadsbehoven.

Regeringen anser inte att förslaget ger Boverket en särställning eller att det finns behov av ytterligare förtydliganden av regionernas roll, på det sätt som bl.a. *Region Stockholm* gör gällande. Regionernas roll i den kommunala planeringen av bostadsförsörjningen stärktes genom de ändringar i bostadsförsörjningslagen som trädde i kraft 2014. Av 2 § första stycket framgår att kommunens riktlinjer ska innehålla uppgifter om hur kommunen tagit hänsyn till regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Regionerna förutsätts bidra med underlag till denna del av riktlinjerna och har dessutom enligt 1 § andra stycket bostadsförsörjningslagen möjlighet att yttra sig över kommunens arbete.

Boverket anser att det endast är analysen av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden som ska genomföras med stöd av myndighetens underlag och att lagtexten bör utformas i enlighet med det. Det underlag som Boverket förväntas förse kommunerna med tar sikte på hushållens boendesituation och vilka bostadsbehov som inte tillgodoses. Som Boverket framhåller är det dock svårt att tydligt avgränsa de olika analyserna som kommunerna ska göra. Analysen av marknadsförutsättningarna, den demografiska utvecklingen respektive de bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden har beröringspunkter och hänger således till viss del ihop. Det underlag som Boverket tar fram kan därför innehålla uppgifter som är av intresse för alla delar av kommunens analys och inte bara analysen av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses.

I sammanhanget bör det även framhållas att Boverkets metod för att ta fram uppgifter till viss del är under utveckling. Den beräkningsmodell och de kriterier som tillämpas för att identifiera och mäta brister på bostadsmarknaden kan komma att uppdateras. Det kan därmed inte uteslutas att uppgifterna i det underlag som Boverket tar fram framöver kommer att få en tydligare bäring även på analysen av marknadsförutsättningarna och den demografiska utvecklingen. Mot denna bakgrund är det mindre lämpligt med begränsningar av det slag Boverket förordar.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2022. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för riktlinjer för bostadsförsörjningen som antagits före den 1 oktober 2022.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens. I promemorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022, och det föreslås inte några övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Länsstyrelsen i Stockholms län* uppger att arbetet med att ta fram nya riktlinjer för bostadsförsörjningen är en lång process och att det finns flera kommuner i länet som avser att anta nya riktlinjer under perioden juni till augusti 2022. Länsstyrelsen anser att det finns ett behov av övergångsbestämmelser som möjliggör det. *Länsstyrelsen i Uppsala län* och *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* lämnar liknande synpunkter.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till vad *länsstyrelserna* fört fram och det faktum att riktlinjer enligt 1 § tredje stycket bostadsförsörjningslagen ska antas under varje mandatperiod, är det lämpligt att lagändringarna träder i kraft i anslutning till att en ny mandatperiod inleds. De bör därför träda i kraft den 1 oktober 2022.

Äldre bestämmelser bör fortfarande gälla för riktlinjer för bostadsförsörjningen som har antagits före ikraftträdandet. De nya bestämmelserna ska alltså tillämpas när kommunen efter ikraftträdandet antar nya riktlinjer för bostadsförsörjningen. *Lagrådet* föreslår att detta – i stället för den i lagrådsremissen föreslagna övergångsbestämmelsen – ska komma till uttryck i en ikraftträdandebestämmelse av innebörd att lagen ska tillämpas första gången när kommunen, efter ikraftträdandet, ska anta nya riktlinjer för bostadsförsörjningen. Bestämmelser om första tillämpning bör dock endast användas för att inskränka, och i undantagsfall utsträcka, tillämpningen i förhållande till ikraftträdandet. Eftersom nya riktlinjer för bostadsförsörjningen kan antas redan på ikraftträdandedagen är det inte fråga om en sådan inskränkning eller utsträckning av tillämpningen. Enligt regeringens bedömning är det därför lämpligare med en övergångsbestämmelse av det slag som föreslogs i lagrådsremissen. Det finns inte något behov av ytterligare övergångsbestämmelser.

7 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen leder till förbättrade möjligheter för bl.a. regeringen att följa upp utvecklingen på bostadsmarknaden och att utvärdera de insatser som görs för att tillgodose bostadsbehoven för fler hushåll.

Förslagen bedöms inte medföra några kostnader för staten eller kommunerna.

Den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som förslagen medför bedöms vara proportionerlig.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över promemorians konsekvensbeskrivning. *Boverket* bedömer att förslagen medför ett mer omfattande utvecklingsarbete för myndigheten än

vad som framgår av promemorian. *Haninge kommun* befarar att förslagen kan leda till merkostnader för kommunen.

Några få remissinstanser lyfter frågan om påverkan på den kommunala självstyrelsen kopplat till förslaget att kommunerna ska utföra sin analys med stöd av ett underlag från Boverket. *Piteå kommun* anser för sin del att förslaget utgör en proportionerlig inskränkning i den kommunala självstyrelsen eftersom det kan möjliggöra en gemensam bild av bostadsmarknadens funktionssätt. *Malmö kommun* menar däremot att det demokratiska inflytandet över riktlinjerna och möjligheterna till lokal anpassning, flexibilitet och utveckling av analyserna väger tyngre än nyttan av ett lagstadgat krav på att arbeta med stöd av ett underlag från Boverket. *Kungliga tekniska högskolan (KTH)* anser att om nyttan för samhällsekonomin är liten kan inskränningen i den kommunala självstyrelsen inte anses proportionerlig.

Skälen för regeringens bedömning

Samhällsekonomiska konsekvenser

Situationen på bostadsmarknaden påverkar samtliga invånare i Sverige, men kan också påverka samhällsekonomin för det fall att företag inte kan attrahera den kompetens som behövs. De förslag som lämnas i denna proposition har inte någon direkt påverkan på de insatser som görs inom bostadsförsörjningsområdet. Förslagen kommer emellertid att förbättra möjligheterna att följa upp utvecklingen på bostadsmarknaden. De kommer också att göra det lättare att utvärdera de insatser som görs för att tillfredsställa bostadsbehoven för fler hushåll, inte minst på regional nivå. Förslagen bedöms inte ha någon nämnvärd påverkan på samhällsekonomin.

Konsekvenser för myndigheter

De myndigheter som närmast berörs av förslagen är länsstyrelserna och Boverket. Förslagen innebär inte att länsstyrelserna får några nya arbetsuppgifter. Förutsättningarna för länsstyrelserna att lämna kommunerna råd, information och underlag förändras dock i viss mån. Det nya underlag som regeringen avser att ge Boverket i uppgift att ta fram kan länsstyrelserna behöva hjälpa kommunerna att tolka. Samtidigt minskar behovet av att länsstyrelserna själva tar fram motsvarande underlag.

Vidare innebär det tydligare kravet på kommunernas analyser att länsstyrelsernas möjlighet att bedöma om kommunernas riktlinjer lever upp till kraven i bostadsförsörjningslagen förbättras. Att alla kommuner i länet utgår från ett likartat underlag underlättar uppgiften att samordna och analysera bostadsmarknaden i länet. Förslagen bedöms därmed inte medföra några kostnader för länsstyrelserna.

Det underlag som Boverket planeras få i uppgift att ta fram innebär primärt att statistiska uppgifter måste köpas in från Statistiska centralbyrån och att dessa uppgifter måste sammanställas och redovisas. De direkta kostnaderna för detta bedöms uppgå till ca 300 000 kronor per år. Boverket kommer också att behöva 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 brister på bostadsmarknaden. Denna kompetens bedöms dock finnas inom Boverket redan i dag.

Den kommande uppgiften att förse kommunerna med underlag kan förväntas leda till att delar av det underlag som Boverket i dag publicerar i form av en handbok i stället kommer att redovisas som ett direkt underlag för kommunernas analyser. Handboken förväntas finnas kvar som ett stöd för frivilliga fördjupningar. Den nya uppgiften kan vidare komma att påverka innehållet i den bostadsmarknadsenkät som Boverket genomför varje år (se avsnitt 4.2.1). Vissa av frågorna i enkäten bör kunna ersättas med statistiska uppgifter hämtade ur de mikrodata som Boverket måste anskaffa framöver. Regeringen bedömer mot den bakgrunden, till skillnad från *Boverket*, att de uppgifter som myndigheten avses få bör finansieras inom befintlig ram.

Konsekvenser för kommunerna och den kommunala självstyrelsen

Förslagen innebär inte några nya uppgifter för kommunerna, utan syftar till att förbättra förutsättningarna för att utföra de uppgifter som kommunerna redan har. Kommunerna får dessutom tillgång till ett underlag från Boverket. Underlaget kommer att utgöra ett stöd för kommunen och underlätta arbetet med att ta fram riktlinjer. Samtidigt tas även kravet på att kommunen ska analysera bostadsbehoven för särskilda grupper bort, vilket begränsar kraven något på den analys som ska göras.

Den nya uppgiften för Boverket att ta fram underlag på lokal nivå kan vidare 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. *Haninge kommun* befarar att Boverkets underlag inte kommer att vara tillräckligt detaljerat och att kostnader kan uppstå om kommunen behöver upphandla komplicerade mikroanalyser för att komplettera underlaget. Som framgår av avsnitt 5.2 kan det i vissa fall finnas behov av ytterligare underlag, utöver det som kommunerna får från Boverket. Med hänsyn till att kommunerna redan i dag ansvarar för att ta fram allt relevant underlag för sina analyser, bedömer regeringen att de förslag som nu lämnas inte kan anses medföra några merkostnader för kommunerna.

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.

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 arbeta med stöd av ett underlag som Boverket tagit fram, som utgår från nationellt framtagna 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. Det demokratiska inflytandet och möjligheterna att göra egna analyser, som *Malmö kommun* värnar, begränsas alltså inte av förslaget.

Ett mindre ingripande alternativ skulle kunna vara att Boverkets underlag görs tillgängligt för kommunerna, utan att det ställs något krav på att kommunerna ska utföra sin analys med stöd av det. En sådan ordning skulle dock kunna leda till att kommunerna även fortsättningsvis gör sina analyser med olika utgångspunkter. En sådan mindre ingripande lösning bedöms därför inte vara tillräcklig för att uppnå den gemensamma bild av bostadsmarknadens funktionssätt som förslagen syftar till. Förslagen innebär förbättrade möjligheter till analys och uppföljning. De handlar alltså om att tillgodose angelägna intressen. Mot denna bakgrund bedömer regeringen, till skillnad från *KTH*, att den begränsade inskränkningen i den kommunala självstyrelsen får anses vara proportionerlig.

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 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.

8 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 den lokala bostadsmarknaden.

Analysen ska genomföras med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med. Kommunen får använda ytterligare underlag som behövs för analysen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen. Övervägandena finns i avsnitt 5.1 och 5.2. Paragrafen har utformats med beaktande av *Lagrådets* förslag.

I *andra stycket* införs en punktlista. Kravet att uppgifterna särskilt ska grundas på en analys av den demografiska utvecklingen framgår av *punkten 1*. Det uttryckliga kravet att uppgifterna särskilt ska grundas på en analys av efterfrågan på bostäder tas bort. Den analys av marknadsförutsättningarna som ska göras enligt *punkten 2*, omfattar även efterfrågan på bostäder. Ändringarna 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 den lokala bostadsmarknaden. Det kan handla om bostadsbehov som delvis tillgodoses eller som över huvud taget inte tillgodoses. Boverket har tagit fram kriterier för vad som är att anse som en rimlig boendesituation. Dessa kriterier kan kommunen utgå från när den ska identifiera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses. Kommunen får också ett underlag från Boverket till stöd för analysen, se tredje stycket.

Analysen av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden ska omfatta alla bostadsbehov som är relevanta för kommunen, utan begränsningar till särskilda gruppers behov. En sådan analys ger kommunen förutsättningar att formulera de mål och insatser som riktlinjerna ska innehålla. Det hittillsvarande kravet att uppgifterna särskilt ska grundas på en analys av bostadsbehovet för särskilda grupper tas därmed bort.

Genom analysen gör kommunen en bedömning av hur förhållandena i kommunen ser ut när riktlinjerna tas fram. Det finns inget som hindrar att kommunens analys omfattar fler aspekter än de som anges i stycket (jfr prop. 2012/13:178 s. 29).

I *tredje stycket*, som är nytt, anges att analysen ska genomföras med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med. Vidare anges att kommunen får använda ytterligare underlag som behövs för analysen. Bestämmelserna innebär att kommunen ska genomföra sin analys med utgångspunkt i underlaget från Boverket. Kommunen får dock komplettera underlaget med hänsyn till förhållandena i den egna kommunen, t.ex. genom kartläggningar av hemlöshet och behov av skyddat boende. Det är upp till kommunen att ta ställning till om ytterligare underlag behöver tas fram för att genomföra analysen.

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.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2022.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för riktlinjer för bostadsförsörjningen som antagits före den 1 oktober 2022. Prop. 2021/22:95

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 oktober 2022.

Enligt *punkten 2* ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för riktlinjer för bostadsförsörjningen som antagits före den 1 oktober 2022. De nya bestämmelserna ska alltså tillämpas när kommunen efter ikraftträdandet antar nya riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Sammanfattning av departementspromemorian Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen (Ds 2021:2)

Alla kommuner ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i den egna kommunen. I promemorian lämnas förslag på ändringar i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) 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 ändringar i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas försörjningsansvar samt förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket. Ändringarna innebär 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. Det föreslås att kommunerna ska använda underlaget som stöd för sina analyser enligt bostadsförsörjningslagen.

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.

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.

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.

¹ Senaste lydelse 2013:866.

² Senaste lydelse 2013:866.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har yttrat sig: Ale kommun, Barnombudsmannen, Boverket, DHR, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen Sveriges socialchefer, HSB Riksförbund, Hultsfreds kommun, Hyresgästföreningen Riksförbundet, Jagvillhabostad.nu, Jönköpings kommun, Kungliga tekniska högskolan (KTH), Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö kommun, Malmö universitet, Migrationsverket, Mjölby kommun, Myndigheten för delaktighet, Piteå kommun, Region Skåne, Region Stockholm, Region Uppsala, Simrishamns kommun, Socialstyrelsen, SPF seniorerna, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Sveriges Allmännyttan, Sveriges förenade studentkårer (SFS), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Tillväxtverket, Trelleborgs kommun, Tyresö kommun och Vadstena kommun.

Yttrande har även inkommit från Haninge kommun, Hela Sverige ska leva, Kollektivhus NU och Nacka kommun.

Följande remissinstanser har fått tillfälle att yttra sig, men har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna synpunkter: Bodens kommun, Borlänge kommun, Byggföretagen, Delegationen mot segregation, Eskilstuna kommun, Folkhälsomyndigheten, Funktionsrätt Sverige, Förbundet Sveriges dövblinda, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Hedemora kommun, Helsingborgs kommun, Hörselskadades riksförbund, Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF), Karlstads kommun, Krokoms kommun, Kungsbacka kommun, Länsstyrelsen i Kalmar län, Nora kommun, Norrtälje kommun, Nätverket unga för tillgänglighet, Pensionärernas riksorganisation (PRO), Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar, Riksförbundet pensionärsgemenskap, Rädda Barnen, SKPF pensionärerna, Socialhögskolan vid Lunds universitet, Stockholms Stadsmision, Storumans kommun, Sveriges dövas riksförbund, Synskadades riksförbund, Södertälje kommun, Trollhättans kommun, Västerås kommun, Ystads kommun, Åmåls kommun, Örnsköldsviks kommun och Östhammars kommun.

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 ett underlag som Boverket förser kommunen med. Kommunen får använda ytterligare underlag som behövs för analysen.

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).

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2022.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för riktlinjer för bostadsförsörjningen som antagits före den 1 oktober 2022.

¹ Senaste lydelse 2013:866.

² Senaste lydelse 2013:866.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-12-01

Närvarande: F.d. justitieråden Martin Borgeke och Mari Andersson samt justitierådet Petter Asp

Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden

Enligt en lagrådsremiss den 3 november 2021 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Lisa Sundin, biträdd av ämnesrådet Lars Arell.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Förslagen i remissen innebär att när kommunerna planerar för bostadsförsörjningen ska den analys som ska ligga till grund för planeringen få en tydligare inriktning mot bostadsbristen i kommunen. I syfte att uppnå detta mål föreslås vissa ändringar i 2 § i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. I stället för att enligt den nuvarande lydelsen av paragrafen grunda planläggningen på en analys av bl.a. bostadsbehovet för särskilda grupper ska analysen göras mot bakgrund av, förutom den demografiska utvecklingen och marknadsförutsättningarna, ”vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden”. Skälet för denna förändring anges vara att kravet på en analys av bostadsbehovet hos särskilda grupper har visat sig vara inte helt ändamålsenligt, bl.a. eftersom det finns hushåll som inte ingår i någon särskild grupp men som ändå inte får sina bostadsbehov tillgodosedda. En analys av vilka bostadsbehov som inte blir tillgodosedda på den lokala bostadsmarknaden anses leda till en mera heltäckande bedömning av de behov som finns.

Lagrådet har inga invändningar mot förslaget i sak, men anser att den nya punkten 3 har fått en mindre lyckad utformning. Som punkten är skriven ger den närmast ett intryck av att vissa bostadsbehov över huvud taget inte tillgodoses och inte heller kommer att tillgodoses inom överskådlig framtid. Lagrådet föreslår att lagtexten i stället formuleras på följande vis.

3. vilka bostadsbehov som behöver prioriteras på den lokala bostadsmarknaden.

I förslaget har det tagits in en övergångsbestämmelse enligt vilken äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för riktlinjer för bostadsförsörjningen som har antagits före ikraftträdandedagen den 1 oktober 2022. Det kan diskuteras om denna bestämmelse verkligen behövs. Men om den ska finnas med bör den enligt Lagrådets uppfattning ges följande lydelse.

2. Lagen tillämpas första gången när kommunen, efter ikraftträdandet, ska anta nya riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Prop. 2021/22:95
Bilaga 5

Lagrådet vill som ytterligare förklaring till detta förslag tillägga, att eftersom föreskrifterna tar sikte på vad som ska iakttas när riktlinjer för bostadsförsörjningen antas blir det – låt vara att de kan ha betydelse för tillsynsfrågor – mindre träffande att föreskriva att de gäller även sedan riktlinjerna har antagits.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 januari 2022

Närvarande: statsrådet Hallengren, ordförande, och statsråden Hultqvist, Damberg, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Ernkrans, Hallberg, Nordmark, Säterberg, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Elger, Danielsson, Karkiainen

Föredragande: statsrådet Johan Danielsson

Regeringen beslutar proposition Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden