

PM 2016:136 RI (Dnr 110-626/2016)

Plats för fler som bygger mer (SOU 2015:105)

Remiss från Näringsdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ”Plats för fler som bygger mer” (SOU 2015:105) hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Regeringen beslutade i maj 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över förutsättningarna för att främja konkurrensen på byggmarknaden och vid behov komma med förslag som kan förbättra situationen. I uppdraget ingick att undersöka anbudskonkurrensen vid offentlig upphandling av bostadsbyggande, inslaget av utländska aktörer, om det finns finansiella restriktioner vid bostadsbyggande, varför de statliga kreditgarantierna inte används, samt en internationell utblick. I december 2015 lämnades utredningens slutbetänkande Plats för fler som bygger mer (SOU 2015:105).

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har underremitterat till AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder, AB Stockholms hem, Micasa Fastigheter i Stockholm AB och Skolfastigheter i Stockholm AB. Stadsbyggnadskontoret har svarat med ett kontorsyttrande. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har avstått från att svara.

Stadsledningskontoret konstaterar att utredningens förslag i mångt och mycket är i linje med stadens arbete för att främja bostadsbyggandet och att staden ska bidra till att öka konkurrensen på byggmarknaden.

Exploateringsnämnden menar att det i dag finns en god konkurrens på byggmarknaden i Stockholm och att staden aktivt arbetar med att förbättra den och öka transparensen för aktörer som vill bygga i Stockholm. Bland annat har en ny markanvisningspolicy antagits av kommunfullmäktige.

Stadsbyggnadskontoret anser att ökade byggkostnader är ett problem och att detta konstaterats vid flera tillfällen utan att några förbättringar skett. Kontoret menar att detaljplaneprocessen är en komplex process och att stadsbyggnadskontoret arbetar

med att öka såväl effektiviteten som förutsägbarheten och flexibiliteten i planprocessen.

Stockholms Stadshus AB delar i stort utredningens problembeskrivning och förslag om stöd till en digitalisering av planprocessen.

Mina synpunkter

Bostadsbristen är en av Stockholms stads största utmaningar och därmed ett av vårt högst prioriterade fokusområden. De mål som staden har satt upp för bostadsbyggandet är ambitiösa: 40 000 nya bostäder ska byggas under åren 2014-2020 och till år 2030 är målet 140 000. Det är en utbyggnadstakt av Stockholm som aldrig tidigare genomförts. För att sätta detta i perspektiv är det värt att notera att 140 000 bostäder innebär att ett Malmö ska byggas inom Stockholms stads gränser. Redan i dag har bostadsbyggandet i Stockholms stad kommit igång och är i dagsläget i nivå med bostadsbyggandet under det så kallade miljonprogrammets utbyggnad. Av det totala antalet färdigställda bostäder i Sverige år 2015 stod Stockholms stad för 17 procent och Stockholms län för över en tredjedel.

Stockholms stad och fler kommuner i Stockholms län har insett behovet av bostäder som en grund för regionens framtida utveckling. Däremot finns det kranskommuner i närheten till regionens centrum där det finns goda kommunikationer i form av vägar och kollektivtrafik som inte tagit ett tillräckligt regionalt ansvar. Detta rör i synnerhet kommuner där invånarna har höga inkomster och bostadspriserna är höga. Det finns enligt vår uppfattning en tydlig fripassagerarproblematik i regionen där kommuner vars invånare drar störst nytta av Stockholms snabba tillväxt inte är intresserade att själva bidra till regionens utveckling, medan kommuner med större samhälleliga utmaningar bidrar.

Vi kan nu konstatera att bostadsfrågan även kommit högt upp på den politiska agendan nationellt, vilket är välkommet. Om det är något som är viktigt för en långsiktigt hög byggtakt är det långsiktiga spelregler för bransch och kommuner. Det är därför olyckligt att de borgerliga partierna i riksdagen av uppenbart populistiska skäl valt att hoppa av de bostadspolitiska samtalen. Trots deras avhopp har vi förhoppningar om vilka förslag regeringen kommer att presentera på området.

För Stockholms stads del finns det ett antal frågor som regeringen bör adressera och hantera. Under senare år har plan- och bygglagen (PBL) utretts och ändrats vid ett flertal tillfällen. Det mesta till det bättre. Vi menar att det därför inte är inom detta område regering och riksdag kan göra de viktigaste åtgärderna i syfte att öka bostadsbyggandet. Däremot kan vissas delar behöva ses över.

Staten bör med finansiella verktyg fokusera på att bidra till ett ökat byggandet av bostäder till rimliga kostnader. Staten bör också ta ett större finansieringsansvar för infrastruktur som är nödvändig i en växande region. I dag läggs en allt större del av medfinansieringen på kommunerna.

En annan central utmaning för bostadsbyggandet är bristen på arbetskraft med rätt kompetens. Det handlar om allt från handläggare till kommunernas stadsbyggnadskontor, till ingenjörer och byggarbetare hos byggherrarna. Staten kan genom yrkesutbildningarna och högskolorna bidra till att minska den framtida bristen på rätt arbetskraft för att bygga.

Betänkandet Plats för fler som bygger mer har haft som uppdrag att undersöka förutsättningarna för en förbättrad konkurrens på byggmarknaden i syfte att öka

utbudet av bostäder. Vi delar uppfattningen om att en god konkurrens är viktig för att öka utbudet på marknaden.

Gällande konkurrensen på bostadsmarknaden kan det vara relevant att skilja mellan konkurrens bland byggherrar och konkurrens mellan entreprenörer. I Stockholm finns det en stor konkurrens bland byggherrarna. Detta beror framförallt på att kommunen är en stor markägare vilket gör att vi med hjälp av en aktiv markpolitik kan bidra till att öka konkurrensen och minska risken för att några få aktörer kontrollerar utbudssidan. Omkring 70-80 procent av allt som byggs i staden byggs på stadens mark. Sedan valet år 2014 har över sextio byggherrar blivit anvisade kommunal mark. I syfte att öka konkurrensen och transparensen har staden tagit fram en ny markanvisningspolicy som tydliggör på vilka grunder det är möjligt att bli markanvisad. Vidare har kommunfullmäktige slagit fast att konkurrensen ska gynnas och att mindre aktörer ska ges en chans. Av de sextio aktörer som blivit anvisade finns nya och mindre aktörer representerade, samt större och mer väletablerade aktörer. Däremot ser vi i Stockholm en bristande konkurrens i entreprenörsledet med få och stora aktörer som dominerar marknaden. Det får konsekvenser för mängden anbud i varje enskilt projekt och i förlängningen för prisbildningen på byggmarknaden.

Utredningen anger att de kommunala särkraven ska undvikas. Vi delar bedömningen att många särkrav kan leda till ökade kostnader, men vill också framhålla att en högre lokal ambitionsnivå avseende exempelvis ekologisk hållbarhet vid utvecklingen av ett stadsutvecklingsområde kan, rätt utformad och formulerad, leda till och skapa en marknad för innovativa lösningar. Dessa kan i sin tur bidra till en högre teknisk kvalitet som ger lägre driftskostnader på längre sikt. Det kan också finnas lokala förutsättningar, exempelvis avseende VA-försörjning som måste tillgodoses på ett särskilt sätt.

I övrigt hänvisas till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Plats för fler som bygger mer” (SOU 2015:105) hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 18 augusti 2016

KARIN WANNGÅRD

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remissen, sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Joakim Larsson och Cecilia Brinck (båda M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

I linje med vad utredningen konstaterar är det viktigt att staden aktivt arbetar med att gynna konkurrensen i byggsektorn genom ökad transparens för aktörer som vill bygga i Stockholm. Därför är det allvarligt när den rödgrönrosa majoriteten går åt motsatt håll när de allmännyttiga bostadsbolagen ges en kommunal gräddfil på Stockholms bostadsmarknad. Det riskerar att slå hårt mot konkurrensen när externa aktörer, som både vill och kan bygga hyresrätter, hindras att konkurrera på lika villkor. Med Alliansen i majoritet har det varit tydligt hur en mångfald av aktörer också innebär att det blir en mångfald i upplåtelseformer. 2015 var omkring 100 byggföretag aktiva på Stockholmsmarknaden, vilket av naturliga skäl är ytterst viktigt för att kunna hålla en fortsatt hög produktionsnivå och en sund konkurrens. Det vore olyckligt om den rödgrönrosa bostadspolitikern för med sig att privata aktörer trängs undan av ideologiska skäl. Detta stick i stäv med utredningens påpekande att sund konkurrens skapas av transparenta och öppna bygg- och bostadsmarknader.

Det är inte bara viktigt att få upp byggtakten i Stockholm, staden bör även ligga i framkant gällande hållbart byggande. En utmaning avseende energianvändningen är att hantera energikraven i nybyggnationen. Vi har tidigare ställt oss tveksamma till den lagstiftning som inte tillåter kommunala särkrav, av den enkla anledningen att det riskerar att hämma Stockholms position som en ledande huvudstad inom hållbar stadsutveckling. Enligt stadens miljöförvaltning har lagstiftningen inte fått någon rättslig betydelse. Detta är naturligtvis glädjande av många skäl, dels att Stockholms stad även fortsättningsvis kan gå före i energisnålt byggande, dels att marknaden verkar vara ointresserad av att vänta in lågt satta nationella krav. En orosfaktor är dock att lagstiftningen skapat förvirring bland såväl byggherrar som stadsplanerare.

Slutligen värjer vi oss mot ogrundade anklagelser från finansborgarrådet om att de nationella bostadssamtalen avstannades på grund av ”uppenbart populistiska skäl” av Allianspartierna. Skälet till att de bostadspolitiska samtalen avslutades var den rödgröna regeringens ovilja att backa från sina krav på statliga subventioner, en politik som historiskt visat sig inte fungera och inte leda till vare sig ökat byggande eller sänkta boendekostnader.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Cecilia Brinck, Johanna Sjö, Markus Nordström, Jonas Nilsson och Lars Jilmstad (alla M) och Lotta Edholm (L) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Jonas Naddebo (C) och Erik Slottnér (KD) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Ärendet avser betänkandet Plats för fler som bygger mer (SOU 2015:105). De inledande kapitlen utgör referensram för utredningen och beskriver bostadsbyggandet i Sverige, kopplingen mellan konkurrens och bostadsbyggande, byggbranschens struktur och utveckling, hur bostadsbyggandets värdekedjor är organiserade, vilka förutsättningar det offentliga ramverket ger och det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen.

De därpå följande kapitlen anknyter till utredningens direktiv: en undersökning av de allmännyttiga bostadsföretagens upphandlingar, en analys av olika typer av ägarsamband i byggbranschen, en analys utifrån intervjuer med byggherrar och andra viktiga intressenter avseende vilka faktorer som kan begränsa konkurrensen, en undersökning av utbudet av bostadskrediter och eventuella finansiella restriktioner, samt en summering av internationella erfarenheter.

De faktorer som utredningen identifierat påverkar konkurrensen och begränsar utbudet på bostäder är: byggaktörernas agerande, tillgång på produktionsresurser, tillgång till byggbar mark, samt former för tilldelning av kommunal byggbar mark och den kommunala planeringsprocessen.

Utredningen har identifierat tre huvudtendenser: hög marknadskoncentration inom centrala marknadssegment som bostadsrättsbyggande i exempelvis Stockholm, att byggherrar framför allt är inriktade mot högrissegement samt en ökad integration mellan projektutveckling och entreprenadverksamhet.

Utredningen konstaterar att det i byggsektorn förekommer dominerande företag, monopol, oligopol, bristande importkonkurrens, informationsproblem samt horisontellt och vertikalt integrerade produktionsled som medför konkurrensproblem. Utredningen identifierar inträdesbarriärer exempelvis avseende strategiska insatsvaror och leverantörsnätverk, och anser att nationella standarder och särkrav kan försvåra för utländska aktörer att ta sig in på den svenska marknaden.

Enligt utredningen kan den låga produktivitetsökningen i branschen också bero på byggmarknadens fragmentering och projektorientering. En mindre fragmenterad marknad skulle enligt utredningen innebära större möjligheter att ta till vara skalfördelar och medge en mer industriell byggprocess.

Utredningen konstaterar att bostadsbyggandet fortfarande domineras av några större byggherrar, men att flera nya aktörer har etablerat sig och tagit marknadsandelar. Dessa mindre och medelstora företag är extra beroende av tillgången till kommunal mark och av att markanvisnings- och planprocesser är transparenta, förutsägbara och effektiva.

Utredningen anser att ökad enhetlighet och transparens i planprocessen kan ha stor betydelse för att uppnå skalfördelar, ökad konkurrens och ett kostnadseffektivt byggande. Utredningen föreslår åtgärder som en översyn av de kommunala avgifterna för planarbete, ett mer proaktivt planarbete med färdiga detaljplaner och bygggrätter och att regeringen bör stödja utvecklingen mot en digital planprocess.

Utredningen anser vidare att regeringen bör ta initiativ till en nationell strategi med syfte att möjliggöra att ”typgodkända” flerbostadshus kan byggas i hela landet, för att underlätta att bygga kostnadseffektiva hus i lägen där det annars inte är lönsamt.

Enligt utredningen finns behov av att förbättra anbudskonkurrensen i de allmännyttiga bostadsbolagen, som står för cirka 40 procent av hyresrättsbyggandet. Utredningen anser också att samverkan mellan allmännyttiga bostadsföretag, i ramavtal avseende typhus och volymer, kan skapa skaleffekter, pressa byggkostnader och öppna för utländsk konkurrens.

Utredningen konstaterar att efterfrågan på de statliga kreditgarantierna har varit låg, men bedömer att dessa ändå spelar en roll för bostadsbyggandet och att betydelsen kan vara större än vad garantibeloppen indikerar. Kreditgarantier efterfrågas främst av små och nystartade företag och i tider av ekonomisk oro när privata investerare ofta är ovilliga eller inte kan bära risk. Kreditgarantier kan då enligt utredningen ha viss betydelse för konkurrensen.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har underremitterat till AB Svenska bostäder, AB Familjebostäder, AB Stockholms hem, Micasa Fastigheter i Stockholm AB och Skolfastigheter i Stockholm AB. Stadsbyggnadskontoret har svarat med ett kontorsyttrande. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har avstått från att svara.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 30 juni 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad har höga ambitioner för bostadsbyggandet. Det långsiktiga målet är att 140 000 bostäder ska byggas till år 2030 varav 40 000 mellan 2014 och 2020. Bostäderna ska vara klimatsmarta och byggas med god arkitektur. Minst hälften av bostäderna ska vara hyresrätter, och fokus ska vara på bostäder med rimliga hyror. En effektiv och transparent planprocess är avgörande för att målen ska kunna nås.

Stadsledningskontoret konstaterar att 70-80 procent av bostadsbyggandet i Stockholms stad sker på stadens mark. Markanvisning är ett avgörande verktyg för att säkerställa att kommunfullmäktiges mål för bostadsbyggandet nås. Markanvisningspolicyn är därmed ett av stadens viktigare strategiska dokument. Stadens mark anvisas för bostadsbyggande till ett trettiotal byggherrar årligen. Intresset för att bygga i Stockholms stad är stort. För 2016 är årsmålet för antalet markanvisade bostäder 8 000. Tre fjärdedelar av målet var uppnått redan i maj.

Stadsledningskontoret kan konstatera att utredningens förslag i mångt och mycket är i linje med stadens arbete för att främja bostadsbyggandet. I kommunfullmäktiges budget anges att konkurrensen på byggmarknaden ska stimuleras genom att fler mindre aktörer ges möjlighet att delta i byggandet av Stockholm. Exempelvis ska nämnderna utveckla metoder för områdesplanering som resulterar i färdiga byggrätter som mindre byggherrar kan efterfråga.

För att uppnå en effektiv och transparent fördelning av stadens mark tillämpar Stockholms stad fyra olika metoder för markanvisning: direktanvisning, direktanvisning efter jämförelseförfarande, anbud på pris samt tävling. I den nya markanvisningspolicyn har bedömningskriterierna och hur dessa kommer att redovisas förtydligats i syfte att uppnå bättre transparens i förfarandet.

Vid försäljning av mark måste staden förhålla sig till kommunallagens regler om krav på

god ekonomisk hushållning och förbud mot stöd till enskilda näringsidkare liksom till EU:s bestämmelser om otillåtet statsstöd.

Stadsledningskontoret konstaterar att det av flera skäl är viktigt att försäljning av marken sker till marknadspris. En stor del av stadens strategiska investeringar genomförs inom ramen för exploateringsprojekt i syfte att bygga bostäder. Enligt stadens investeringsstrategi ska exploateringsprojekten i huvudsak vara lönsamma. Det innebär att kalkylen för ett exploateringsprojekt i normalfallet ska bära investeringsutgifterna för den infrastruktur och det behov av kommunal service som uppstår som en direkt konsekvens av bostadsprojektet. I den mån investeringsutgifterna för den kommunala servicen i form av till exempel förskolor, skolor och idrottsanläggningar inte kan finansieras av inkomster från markförsäljning, kommer den att finansieras av skatteintäkter (överskott) och/eller upplåning.

Vid byggande av hyresrätter upplåts marken med tomträtt. Målet om att hälften av de nya bostäderna ska vara hyresrätter innebär ökade krav på lönsamhet i exploateringsprojekten. Staden måste därför arbeta aktivt med både kostnadssidan och intäktssidan i kalkylerna.

Stadsledningskontoret anser att utredningens förslag om en nationell strategi för ”typgodkända” hus är principiellt intressant, men troligen en utmaning. Förutsättningarna för bostadsbyggande varierar i landet. Att bygga i en tät storstadskommun som Stockholm innebär ofta komplexa förutsättningar och höga krav.

I Stockholm pågår sedan ett par år ett arbete med standardiserade typhus och typplaner som är anpassade till Stockholms förhållanden med högt ställda krav på tillgänglighet, energieffektivitet och god arkitektur. De första så kallade Stockholmshusen beräknas kunna byggstartas år 2017. Upp till 5 000 bostäder bedöms kunna byggas enligt konceptet fram till år 2020.

Utredningen refererar till uppgifter om kraftigt ökande planavgifter under senare år. Stadsledningskontoret kan konstatera planintäkterna har ökat relativt mycket även för Stockholms stad. Detta förklaras i huvudsak av att staden medvetet arbetat för att öka intäktsförfinansieringsgraden för verksamheten. Samtidigt har komplexiteten och utredningskraven i projekten ökat, liksom produktionsvolymerna.

I utredningen beskrivs att mindre byggherrar riskerar att missgynnas när kommunerna prioriterar större detaljplaner. Stadsledningskontoret konstaterar att det finns många fördelar med att arbeta med större detaljplaner, och att inget hindrar att flera olika byggherrar omfattas av en och samma detaljplan. Ett ökat behov av samordning innebär samtidigt ett ökat tryck på inblandade parter att hålla överenskomna tidplaner vilket är en fördel ur effektivitetssynpunkt. I detaljplanen Norra 1 i Norra Djurgårdsstaden deltog exempelvis tio byggherrar i byggandet av 670 lägenheter och två förskolor.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen från Näringsdepartementet om ”Betänkande Plats för fler som bygger mer (SOU 2015:105)” anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 9 juni 2016 att besvara remissen med kontorets tjänsteutlåtande.

Särskilt uttalande gjordes av Monika Lozancic m.fl. (alla M), *bilaga 1*.

Ersätтарыttrande gjordes av Markus Berensson (C) som instämde i särskilt uttalande från Monika Lozancic m.fl. (alla M).

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 maj 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Byggsektorn agerande och strategier

I Stockholm finns ett högt tryck på nya bostäder och staden har också kontinuerligt ökat antalet markanvisningar under de senaste åren. Även antalet aktörer på bostadsmarknaden ökar. Under perioden 2011- april 2016 markanvisades totalt 32 514 lägenheter till 114 olika aktörer. I markanvisningsregistret finns uppskattnings-vis ca 300 byggherrar.

I Stockholms stad finns det ingen brist på konkurrens, snarare tvärtom. Antalet aktörer är idag så många att de mer etablerade bostadsbyggarna söker sig till andra kommunen i avsikt att avsaknad av projekt i Stockholms stad.

Kontoret följer regelbundet upp gjorda markanvisningar och redovisar statistiken på stadens webbplats. Kontoret kommer att se över möjligheten att utveckla statistiken på stadens webbplats med ytterligare information.

Man kan konstatera att markanvisningarnas fördelning mellan de byggherrar som fått markanvisning sedan 2011 i antal lägenheter i procent av det totala antalet lägenheter ligger i snitt på ungefär en procent, med ett fåtal större aktörer som har mellan 2-5 procent av antalet lägenheter. De tre kommunala bostadsföretagen har dock en särställning med mellan ca 6-10 procent per bolag av den totala mängden lägenheter, vilket beror på att staden har ett utpekad bostadsmål för sina egna bolag samt att de innehar en stor mängd tomträtter som går att utveckla.

Tillgång på produktionsresurser

Flera aktörer betraktar bristen på byggbar mark som det största hindret för ett ökat bostadsbyggande och för förbättrad konkurrens. Samtidigt finns färdiga detaljplaner i Stockholms stad för 16 000 bostäder.

Skälen till att planer från de senaste åren inte tas i anspråk är enligt stadens uppfattning bl.a. att det handlar om en pågående etapputbyggnad eller större omvandlingsområden där det tar extra lång tid att starta upp av olika skäl. Staden följer noga utvecklingen av bostäder i färdiga detaljplaner för att vid behov kunna vidta åtgärder.

Byggbar mark, konkurrens och bostadsbyggande

För staden är det viktigt att det skapas en mångfald av projekt både inom större utvecklingsområden men också mindre projekt för att möta konjunktursvängningar och hålla en hög byggtakt över tid. Den s.k. "Stockholmsmodellen" bygger på att byggherrar är aktiva och på egna initiativ tar fram möjliga projekt och ansöker om markanvisning för dessa.

Vid försäljning av mark måste staden förhålla sig både till kommunallagens regler om krav på god ekonomisk hushållning och till förbud mot stöd till enskilda näringsidkare samt EU:s bestämmelser om otillåtet statsstöd. Stadens marktillgångar utgör en stor del av stadens och stockholmarnas samlade förmögenhet och måste därför förvaltas på ett ansvarsfullt sätt. Staden har också investeringsutgifter för bostadsbyggandet vilket leder till ökande kostnader för avskrivningar. Ökande investeringar måste balanseras genom försäljningar och tomträttsintäkter. Stadens utgångspunkt är därför att mark ska säljas till marknadspris.

Markpolitik och konkurrens

Stockholms stad har sedan några år deltagit i ett samarbete med nio kommuner i Stockholmsområdet under namnet Stadsbyggnads-benchen. I projektet har kommunerna samlat information om planprocessen i en databas. Statistiken gör det möjligt att jämföra hur kommunerna arbetar, hur mycket tid som olika steg i processen tar och var trånga sektioner eller "flaskhalsar" kan finnas. Genom benchmarking, att dela med sig av sina respektive erfarenheter, utmaningar och goda exempel, strävar kommunerna efter att bli bättre och effektivare i sina stadsbyggnadsprocesser.

När det gäller hanteringen av processen kring markanvisningar framhåller byggherrarna att det är viktigt med tydlighet kring strategier och hur beslut fattas.

Stockholms stads nya markanvisningspolicy syftar till att uppfylla riktlinjerna i budget

för bostadsbyggandet och uppfylla de krav som lagstiftningen ställer. Ambitionerna har också varit att öka tydligheten i formerna för markanvisning och vilka krav staden ställer på aktörerna på bostadsmarknaden.

Policyn syftar till att öka produktionstakten i bostadsbyggandet och att det som byggs har god arkitektur till en rimlig kostnad. Policyn ska stimulera konkurrensen på byggmarknaden i syfte att sänka produktionskostnaderna och skapa förutsättningar för rimliga boendekostnader.

Den största skillnaden mot tidigare gäller formerna för markanvisning. I den nya policyn tillämpas fyra förfaranden; direktanvisning, direktanvisning efter jämförelseförfarande, anbud på pris eller tävling. Bedömningskriterierna och hur dessa kommer att redovisas har också förtydligats i syfte att uppnå bättre transparens i förfarandet.

Kontorets ambition är att rutinerna och vilka krav staden ställer ska vara tydliga, både vad gäller besluten om markanvisning och under den efterföljande exploateringsprocessen.

För att på ett effektivt sätt fördela mark till de många aktörer som söker markanvisning och samtidigt uppnå målen om ett långsiktigt byggande tillämpar kontoret flera metoder för markanvisning.

Direktanvisning efter jämförelseförfarande är en ny variant av direktanvisning som kan användas när flera byggherrar sökt markanvisning på i princip samma plats. Idag söker ofta många byggherrar anvisning på mer eller mindre samma plats, och det kan finnas behov av att tydliggöra urvalsprocessen samt att göra utvärderingen mer transparent.

Förslagen bedöms på förvaltningsnivå och sammanvägs med önskemål om upplåtelseform och stadens strävan efter variation och mångfald i utbudet samt hur väl byggherren uppfyller de krav staden ställer. Motiven till anvisning, vilka förutsättningarna varit och en bedömning av byggherrarnas förslag redovisas i tjänsteutlåtandet till exploateringsnämnden, där markanvisning till en eller flera byggherrar föreslås.

Staden ska vid valet av byggherre också verka för att konkurrensförhållandena på marknaden främjas till exempel genom att uppmuntra nya företag och mindre byggherrar att etablera sig i Stockholm. Samtidigt eftersträvar staden att hålla en jämn produktion i bostadsbyggandet över konjunkturcyklerna, och eftersträvar att samarbeta med byggherrar som visar god stabilitet över tiden.

Exploateringskontoret ska också tillvarata byggherrars och andra aktörers intresse av att delta i utvecklingen av det framtida Stockholm. Också mindre aktörer ska ha möjlighet att delta i byggandet.

Den kommunala planprocessen och konkurrens

I projektet Fokus Skärholmen som går ut på att bygga 4 000 bostäder i stadsdelarna Vårberg, Skärholmen, Sättra och Bredäng prövar staden en metod för att ta fram större generella detaljplaner. Syftet är att öka volymen på bostadsbyggandet, minska detaljstyrningen i detaljplanerna och skapa snabbare planprocesser.

Stockholmshusen, ett samarbete mellan de tekniska förvaltningarna och de allmännyttiga bostadsbolagen, är en annan satsning för att öka volymen på bostadsbyggandet. Målet är 3 500-5 000 byggstartade hyresbostäder fram till 2020. Med ett helhetsgrepp skapas bättre förutsättningar för att hålla nere både tidsåtgång och utgifter.

Enligt utredningen förekommer exempelvis bristande integration mellan de olika processerna innefattande alltifrån markanvisning till detaljplanering och bygglov. Flera kommuner har dock börjat arbeta mer med flödesorientering, genom att tillämpa så kallad *lean production*.

I Stockholms stad arbetar medarbetarna på exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret, miljöförvaltningen och trafikkontoret sedan en tid tillbaka med flödesorientering, genom Ledstången. Ledstången beskriver ansvarsfördelningen och gränssnitten mellan förvaltningarna. Genom att arbeta enligt ledstången ökar förståelsen för förvaltningarnas olika processer som knyter an till exploateringsprojekt.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 30 juni 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Beträffande frågorna som rör markanvisningar så hänvisar stadsbyggnadskontoret till exploateringsnämndens yttrande som behandlades 2016-06-09.

Byggekostnader och konkurrens i branschen

Höga och stigande byggekostnader är en komplex fråga som har flera orsaker. Byggbranschens bristande effektivitet har utretts vid flera tillfällen, dock utan att några väsentliga förbättringar har skett. Inte heller denna gång läggs några tydliga förslag som skulle kunna åstadkomma en förändring. Byggprocessen är lång och har många aktörer och det finns därför en tendens att söka ansvaret hos någon utanför den egna kretsen. Kommunerna har ansvar för plan- och markanvisningsprocess, vilket kommenteras nedan. Staden har också genom de kommunala bostadsbolagen tagit fram ett typhus, ”Stockholmshus” som är tänkt att byggas i större skala.

Så länge det finns en stor betalningsvilja för bostäder i attraktiva lägen finns få incitament att pressa kostnader. Lägre markpriser från kommunen innebär att byggherren eller förstagångsinnehavaren av en bostadsrätt kan göra en stor vinst på ett högt marknadsvärde. Hyresrättsbyggande på attraktiva marknader ger ett starkt incitament till att omvandla till bostadsrätt, eftersom skillnaden mellan hyra och det värde en bostadsrätt ger är betydande.

Byggbar mark och marktillgång

Bostadsbyggandet i Stockholm har ökat väsentligt de senaste tio åren. Trots ett högt bostadsbyggande motsvaras det inte av befolkningsökningen. Planberedskapen är dock god och kontorets bedömning är att byggbranschen har en byggtakt som svarar mot befintliga resurser och infrastruktur. Förutsättningar finns att fortsätta bygga i hög takt, då tillgången på mark framöver bedöms att tillgodoses. Staden har i sin pågående översiktliga planering samt i flera programarbeten identifierat områden för ett byggande som väl motsvarar stadens bostadsmål.

Kommunernas planarbete

Tiden för svenska plan- och byggprocessen mellan idé och färdigt hus är enligt utredningen 8-10 år. Enligt de studier som bland annat stadsbyggnadsbenchen (ett samarbete mellan nio kommuner i regionen) gjort så är tiden för själva planprocessen drygt två år och om det blir ett överklagande så förlängs processen med i genomsnitt 8 månader. I enkäter med byggherrar så har det framkommit att förutsägbarhet är viktigare än en kort planprocess.

Stadsbyggnadskontoret konstaterar att planprocessen över tiden inte blivit mer tidseffektiv troligen på grund av att allt fler frågor behöver bli föremål för utredning. Ökad medvetenhet och krav gällande bland annat klimatkonsekvenser, riskfrågor och sociala aspekter innebär en mer komplex process.

Enligt utredningen bidrar detaljerade och oflexibla detaljplaner till att förlänga planarbetet och öka osäkerheten. Stadsbyggnadskontoret menar att vilka detaljer som regleras i en detaljplan kan ha betydelse för hur lång tid planarbetet tar. Kontoret vill i sammanhanget lyfta fram att en detaljplan ska väga ihop många intressen och har mycket olika komplexitet i sina förutsättningar. Statliga krav, ska vägas samman med behov av samhällsservice, infrastruktur, natur- och kulturvärden och genom dialog skapa ett socialt hållbart samhälle.

Stadsbyggnadskontorets bild är att det är utformningen och gestaltningen i detalj som oftast ifrågasätts i planskedet. När kvalitén i slutresultatet kan uppnås genom flexibilitet i

detaljplanen ihop med en utvecklad bygglovsprocess är det en välkommen utveckling. En detaljplan är ett juridiskt bindande dokument som i sig, tvärt om mot vad utredningen ger uttryck för, ger ökad säkerhet för fastighetsägaren hur en fastighet kan utvecklas när detaljplanen vunnit laga kraft. Betydelsen av detta har särskilt lyfts fram av mindre aktörer inom byggbranschen i vår dialog med dem för att underlätta byggandet i staden.

Stadsbyggandskontoret arbetar dock vidare med att öka såväl effektiviteten som förutsägbarheten och flexibiliteten i planprocessen. Bland annat genom att ta fram mer generella planer där det är möjligt och önskvärt. Detta förutsätter ett förtroendefullt samarbete mellan berörda parter och att det finns en gemensam ambition vid tillkomsten av nya stadsbyggnadsprojekt.

Slutligen vill stadsbyggnadskontoret anföra att en översyn av de utbildningar som utgör rekryteringsbas för bygglov och teknisk kontroll bör göras för att underlätta för kommunerna i deras bemanning av kompetent personal.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 11 juli 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Underremiss

AB Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Svenska Bostäder välkomnar utredningens probleminventering och delar dess uppfattning om situationen med fyra stora aktörer som inte gynnar konkurrensen på marknaden. Svenska Bostäder saknar dock en fortsatt strategi med förslag om hur konkurrensen kan öka för att gynna inte bara ekonomi, teknik, effektivitet och marktilldelning, utan även effektivare planprocesser och inte minst ökad kvalitet i alla led. Det särskilda yttrandet pekar ut viktiga områden som bör utgöra fokus för en sådan fortsatt utredning och utmynna i förslag till åtgärder.

AB Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Familjebostäder ser att utredningen pekar på flera av de strukturella parametrarna, som bostadsbyggande bolag ser som utmaningar, såsom konkurrensen inom byggsektorn och bristen på tillgång till mark. I remissvaret koncentreras svaret till att omfatta det som bolaget uppfattar som organisatoriska samordningsutmaningar mellan olika aktörer vid en kommunal planläggning och att entreprenörernas kompetens ofta kommer in sent i samhällsbyggnadsprocessen.

AB Stockholmsshems remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholmshem delar betänkandets slutsatser och vill särskilt poängtera bristen på byggbar mark och komplicerade och utdragna detaljplaneprocesser samt bristande konkurrens inom byggsektorn.

I Stockholm är det inte ovanligt med 5-10 år från att startpromemoria tagits fram till att antagen detaljplan beslutats (genomsnittlig tid är 5,5 år). Den långa tiden och svårigheter kring förutsägbarheten utestänger många små och medelstora bolag då de saknar nödvändiga ekonomiska resurser.

Micasa Fastigheter i Stockholm AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Micasa Fastigheter delar utredningens synpunkter på anledningarna till att det är få utländska företag som bygger bostäder i landet och bolaget ställer sig också bakom förslagen på hur man kan undanröja några av de hinder som föreligger.

Micasa Fastigheter delar utredningens förslag att särkraven från kommunerna behöver minska och att det vid byggnation är lämpligt att försöka hitta standardlösningar för att hålla

kostnaderna nere.

Bolaget ser positivt på att upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att se över behovet av upphandlingsstöd för bostadsbyggande.

Skolfastigheter i Stockholm AB:s (SISAB) remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Då betänkandet fokuserar på bostadsbyggandet väljer SISAB att enbart kommentera de områden där bolaget har samma beröringspunkter.

Upphandlingsstrategier

SISAB delar inte utredningens uppfattning att samverkansprojekt generellt skulle innebära billigare entreprenader. Vidare är bolagets uppfattning att en byggherre måste ha en långsiktig upphandlingsstrategi och tidigt bestämma entreprenadform utifrån projektets komplexitet, tid och inte minst konjunkturläge.

Ökad etablering av utländska aktörer med egna resurser och värdekedjor

En faktor som inte betänkandet tar fasta på är hur inhemska miljöklassificeringssystem kan missgynna varor som kommer via andra länder, där varorna inte har t.ex. deklarerats via byggvarubedömningen. Det skapar en hög tröskel för att få dessa varor godkända. En mer internationell standard skulle vara att föredra.

Kommunernas, tolkning av PBL

Kommunerna skall ta hänsyn till flera allmänna intressen, men fokuserar mer och mer på enbart gestaltning, vilket oftast leder till kostnadsökningar. En enhetlighet beträffande detaljeringsgraden i detaljplanerna och tillämpningen av PBL skulle skapa bättre förutsägbarhet och underlätta arbetet i de tidiga skedena.

Typhus

SISAB har tagit fram en typförskola, kallad framtidens förskola. Där har många olika intressen tagits hänsyn till såsom t.ex. pedagogik, energieffektivitet och kostnad, men bolaget upplever att den standardiserade utformning är väldigt svår att få acceptans för. SISAB välkomnar här mer dialog/samsyn kring alla de allmänna intressen som finns att ta hänsyn till för att skapa möjligheter för typhus.

Stockholm Vatten Holding AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Utifrån ökade miljökrav, klimatförändringar, översvämningsproblem och det för Stockholm unika läget mellan Östersjön och vattentäkten Mälaren bör kraven på detaljplaner och planprocess ur va-synpunkt snarare ökas än förenklas. Planeringen bör alltid ske utifrån ett mer övergripande perspektiv än den enskilda detaljplanen, eftersom ”vattnet inte bryr sig om detaljplanegränser”. En planeringsnivå mellan detaljplan och översiktsplan skulle ha stort värde i detta sammanhang. Detta för att kunna säkra va-funktionen för kunderna och uppfylla externa miljökrav.

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen delar utredningens problembeskrivning och kommenterar följande slutsatser.

Utredningen föreslår inrättande av ett upphandlingsstöd för bostadsbyggande med syfte att öka möjligheterna för mindre aktörer att delta i offentliga upphandlingar. Framförallt i de relativt sett mer begränsade entreprenaderna, såsom vid upprustning eller smärre ombyggnationer av befintliga fastigheter, skulle sannolikt ett sådant stöd kunna bidra till att öka antalet anbud. Detta skulle i sin tur medföra högre konkurrens och lägre produktionskostnader.

Koncernledningen delar utredningens slutsats att den brist som nu råder på plankapacitet hos berörda kommuner (stadsbyggnadskontor och motsvarande) skulle motverkas om detaljeringsgraden i planerna minskade. Detta bedöms också kunna medföra en kortare genomförandetid och lägre kostnader för att nyproducera bostäder.

Koncernledningen ser också positivt på att regeringen föreslås stödja en utveckling mot en digital planprocess.

Utredningen anger att de kommunala särkraven ska undvikas. Koncernledningen delar bedömningen att många särkrav leder till ökade kostnader, men vill i det sammanhanget också framhålla att en högre lokal ambitionsnivå avseende exempelvis ekologisk hållbarhet vid utvecklingen av ett stadsutvecklingsområde kan, rätt utformad och formulerad, leda till och skapa en marknad för innovativa lösningar. Dessa kan i sin tur bidra till en högre teknisk kvalitet som ger lägre driftskostnader på längre sikt. Koncernledningen anser därför att utredningens slutsats måste nyanseras då vissa lokala krav kan vara motiverade för att stimulera teknisk utveckling inom byggbranschen. Det kan också finnas lokala förutsättningar, exempelvis avseende VA-försörjning som måste tillgodoses på ett särskilt sätt.

Reservationer m.m.

Exploateringsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Monika Lozancic m.fl. (alla M) enligt följande.

Att få fler bostäder på plats är en förutsättning för en fortsatt stark utveckling av Stockholm och staden har nu den högsta byggtakten sedan 70-talet. Mellan 2006 – 2014 färdigställdes närmare 39 000 nya bostäder. En fortsatt hög byggtakt är nödvändigt för att de som vill söka sig till Stockholm ska få möjlighet till en bostad vilket främjar stadens tillväxt. Vi ser därför med stor oro på att den politiska splittringen inom den rödgrönrosa majoriteten riskerar att leda till en tillbakagång i bostadsproduktionen. Det kommer att framför allt drabba de unga som vill komma till Stockholm för att studera eller arbeta.

Vi ser dock med oro på att de allmännyttiga bostadsbolagen ges en kommunal gräddfil på Stockholms bostadsmarknad. Det riskerar att slå hårt mot externa aktörer som både vill och kan bygga hyresrätter. Med Alliansen i majoritet har det varit tydligt hur en mångfald av aktörer också innebär att det blir en mångfald i upplåtelseformer. Hälften av alla markanvisningar 2006 – 2014 har avsett nya hyresrätter. 2015 var omkring 100 byggföretag aktiva på Stockholmsmarknaden, vilket av naturliga skäl är ytterst viktigt för att kunna hålla en fortsatt hög produktionsnivå och en sund konkurrens. Det vore olyckligt om den rödgrönrosa bostadspolitikerna för med sig att privata aktörer trängs undan av ideologiska skäl.

Det är inte bara viktigt att få upp byggtakten ytterligare i Stockholm, staden bör även ligga i framkant gällande hållbart byggande. En utmaning avseende energianvändningen är att hantera energikraven i nybyggnationen. Vi har tidigare ställt oss tveksamma till den lagstiftning som inte tillåter kommunala särkrav, av den enkla anledningen att det riskerar att hämma Stockholms position som en ledande huvudstad inom hållbar stadsutveckling. Lagstiftningen medger dock möjligheter till vissa undantag för miljöspetsprojekt, och enligt stadens miljöförvaltning har lagstiftningen inte fått någon praktisk betydelse. Det är viktigt att Stockholm även fortsättningsvis kan gå före i energisnålt byggande, och huruvida enskilda projekt eventuellt skulle stå i strid med lagstiftningen får i sådana fall prövas av rättslig instans.