

Handläggare
Anders Hallberg
08-508 264 01

Till
Exploateringsnämnden
2021-03-11

Betänkandet Bygg och bo till lägre kostnad - förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75). Svar på remiss

Förslag till beslut

1. Remissen besvaras med kontorets tjänsteutlåtande.
2. Exploateringsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Johan Castwall
Förvaltningschef

Sammanfattning

Utredningen har haft som syfte att gynna en utveckling där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna och där företag med sådana affärsmodeller ges bättre förutsättningar att verka.

Utifrån utredningens syfte att gynna lägre produktionskostnader som återspeglas i boendekostnaderna, har utredningen valt att fokusera på flerbostadshus i det lägre kostnadssegmentet som i väsentliga delar tas fram i standardiserade processer.

Generellt sett är sambandet mellan kostnaderna för att bygga och den hyra som blir resultatet inte särskilt tydligt. Sammantaget gör utredningen bedömningen att ett effektivt sätt att öka volym och minska produktionskostnader för seriebyggda flerbostadshus är att använda ramavtal med kända och återkommande lösningar.

Utredningen har även belyst på vilket sätt produktionskostnader

hänger samman med boendekostnader i form av hyra. Enligt utredningen ligger de största hindren för ett standardiserat byggande inte i regelverken utan snarare i attityderna till sådant byggande.

Om en kommun vill gynna standardiserat bostadsbyggande genom att ta fram generösa och flexibla planer bör kommunen se till att detaljplanen tas fram i ett tidigt skede.

Utredningen föreslår att en ny möjlighet till planavvikelse införs för seriebyggda flerbostadshus.

Stockholms stad arbetar sedan flera år tillbaka med att utveckla seriebyggda flerbostadshus. Byggandet av seriebyggda flerbostadshus som bidrar till att sänka byggkostnaderna och få ner hyresnivåerna fyller en viktig funktion för stadens bostadsförsörjning. Detta både för att fler ska kunna efterfråga en bostad men även för att möjliggöra en hög takt i bostadsbyggandet.

Bakgrund

Utredningen har haft som syfte att gynna en utveckling där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna och där företag med sådana affärsmodeller ges bättre förutsättningar att verka. Uppdraget bygger på de tidigare statliga utredningar som har gjorts om konkurrensen på bostadsmarknaden och Konkurrensverkets uppföljande rapporter.

Utredningens arbete har handlat om offentlig upphandling av bostadsbyggande och hur kommuners agerande i olika roller i bostadsbyggandet påverkar byggaktörers vilja att genomföra projekt. I uppdraget har även ingått frågan om hur man kan reglera hyresnivåer på förhand.

Det är enligt utredningen sammanfattningsvis inte så stor mening med att försöka bestämma hyran på förhand om man inte samtidigt säkrar ett kostnadseffektivt byggande i berörda projekt så att husen faktiskt kommer till stånd. Omvänt är det inte något självändamål att byggandet sker till låg kostnad om hyresgästerna ändå får betala höga hyror. Således hänger de olika deluppdragen i utredningens direktiv ihop.

Utredningen menar att andelen hushåll som är hänvisade till en hyresrätt har ökat samtidigt som andelen hyresrätter i beståndet minskat och de som ändå tillkommit har haft höga hyror. När boendekostnaderna blir alltför höga är det färre som är beredda, alternativt har möjlighet att betala för bostaden.

Utifrån utredningens syfte att gynna lägre produktionskostnader som återspeglas i boendekostnaderna, har utredningen valt att fokusera på flerbostadshus i det lägre kostnadssegmentet som i väsentliga delar tas fram i standardiserade processer. Lägre produktionskostnader leder generellt till ökat bostadsbyggande. Kostnadseffektivt byggande är centralt för en ökning av bostadsbyggandet.

Generellt sett är sambandet mellan kostnaderna för att bygga och den hyra som blir resultatet inte särskilt tydligt. Sammantaget gör utredningen bedömningen att ett effektivt sätt att öka volym och minska produktionskostnader för seriebyggda flerbostadshus är att använda ramavtal med kända och återkommande lösningar. Det skapar också en långsiktighet för de företag som vill utveckla standardiserade koncept.

Utredningen konstaterar särskilt att beställarkompetensen successivt har stärkts sedan bostadsbyggandet bottnade i volym på 1990-talet. Enligt utredningen finns en företagsekonomisk nackdel för allmännyttan av att behöva tillämpa upphandlingsreglerna.

Utredningen har även belyst på vilket sätt produktionskostnader hänger samman med boendekostnader i form av hyra. Kortfattat kan sägas att låga produktionskostnader inte är en garanti för låga boendekostnader. Däremot är låga produktionskostnader en förutsättning för låga boendekostnader. Mot den bakgrunden överväger utredningen hur hyror kan bestämmas på förhand i samband med att kommunen tar initiativ till nytt byggande, genom upphandling eller på annat sätt. Enligt utredningen finns i nuläget inte någon mera ändamålsenlig metod än att använda befintliga regler om presumtionshyra.

Enligt utredningen ligger de största hindren för ett standardiserat byggande inte i regelverken utan snarare i attityderna till sådant byggande. Som framgångsfaktorer framhåller utredningen en tydlig och samstämmig politisk styrning, definierade kommunala strategier och arbetsprocesser samt långsiktighet.

Om en kommun vill gynna standardiserat bostadsbyggande genom att ta fram generösa och flexibla planer bör kommunen se till att detaljplanen tas fram i ett tidigt skede, innan markanvisningen. När kommunen fortfarande äger marken som planläggs, kan kommunen välja att ställa krav på byggnaders utformning i samband med markanvisningen i stället för att föra in sådan reglering i planen.

De hinder som finns i form av t.ex. detaljerade bestämmelser om

byggnaders utformning i detaljplaner hanteras enligt utredningen lämpligast genom utökad möjlighet att godta planavvikelser vid bygglovsprövningen. Utredningen föreslår att en ny möjlighet till planavvikelse införs för seriebyggda flerbostadshus.

Förslaget innebär att bygglov får beviljas för uppförande av ett seriebyggt flerbostadshus trots att åtgärden strider mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser om avvikelser avser bebyggelsens omfattning, utformning eller placering och är nödvändig för att ett flerbostadshus ska kunna uppföras som ett seriebyggt hus.

Ärendets beredning

Exploateringsnämnden har fått ärendet på remiss för yttrande senast den 12 mars 2021.

Exploateringskontorets synpunkter

Stockholms stad arbetar sedan flera år tillbaka med att utveckla seriebyggda flerbostadshus, i det lägre kostnadssegmentet, som i väsentliga delar tas fram i standardiserade processer.

Stadens bostadsbolag och stadsbyggnads- och exploateringsnämnderna har tillsammans utvecklat ett konceptbyggnad av bostadshus, Stockholmshuset, i syfte att kunna bygga fler hyresrätter snabbare och mer kostnadseffektivt.

I budget 2021 för Stockholms stad, ”Möjligheternas Stockholm”, har exploateringsnämnden fått i uppdrag att tillsammans med stadsbyggnadsnämnden och bostadsbolagen utveckla arbetet med Stockholmshuset och utreda privata aktörers möjlighet att bygga Stockholmshuset eller motsvarande alternativ. Stockholmshuset ska även vidareutvecklas gestaltningsmässigt för att passa in i flera olika bebyggelse typer. Projektet ska vidareutvecklas i syftet att förenkla planeringsprocessen, sänka byggkostnaderna och få ned hyresnivåerna.

Stockholmshuset är mer anpassningsbara än vissa seriebyggda bostäder och kan anpassas till topografin vilket är viktigt.

Byggandet av seriebyggda flerbostadshus som bidrar till att sänka byggkostnaderna och få ner hyresnivåerna fyller en viktig funktion för stadens bostadsförsörjning. Detta både för att fler ska kunna efterfråga en bostad men även för att möjliggöra en hög takt i bostadsbyggandet.

Enligt utredningen bör kommuner beakta hur de krav som ställs vid markanvisningar kan påverka möjligheterna att öka ett standardiserat bostadsbyggande. Utredningen ser ett behov av att

kommunernas kontroll av tekniska egenskapskrav blir mer enhetlig och förutsägbar när det gäller byggnader som tas fram i en standardiserad process. I tidigare utredningar har flera förslag på författningsändringar lämnats vilka fortfarande är under beredning.

Exploateringskontoret noterar att det i denna fråga inte anses vara nödvändigt att utredningen tar fram förslag till ändrad lagstiftning.

Inom stadsbyggnadsnämndens ansvarsområde, som också till viss del berör exploateringsnämndens ansvarsområde, förordar utredningen i huvudsak två saker. Att arbeta med generösa och flexibla planer med låg grad av reglering och få planbestämmelser så att detaljplanen inte hindrar seriellt byggda bostäder. Samt att ”ny tredje punkt införs i 9 kap. 31 b § PBL som innebär att bygglov får beviljas för uppförande av ett seriebyggt flerbostads-hus trots att åtgärden strider mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser om avvikelsen avser bebyggelsens omfattning, utformning eller placering och är nödvändig för att ett flerbostadshus ska kunna uppföras som ett seriebyggt hus.”

Den föreslagna avvikelsen i 9 kap. 31 b § PBL avgränsas till att gälla:

- avvikelser som är förenliga med detaljplanen eller områdesbestämmelsernas syfte,
- som avser bebyggelsens omfattning, utformning eller placering, och
- som är nödvändiga för att ett flerbostadshus ska kunna uppföras som ett seriebyggt hus.

Byggnadsnämnden ska avgöra om det är fråga om ett seriebyggt flerbostadshus och om möjligheten till avsteg enligt den nya bestämmelsen kan tillämpas utifrån en samlad bedömning i det enskilda bygglovsärendet.

Ytterligare en ändring av PBL föreslås i utredningen. Att en definition av seriebyggt hus införs i 1 kap. 4 § PBL. Där seriebyggt hus definieras som en byggnad som projekteras och uppförs på olika platser med på förhand begränsade variationsmöjligheter.

Att i större utsträckning arbeta med generösa och flexibla planer, som utredningen föreslår, bör enligt kontoret underlättas genom att det i detaljplanen finns angivet en maximal bruttoarea per

fastighet. En detaljplan ska enligt plan- och bygglagen, PBL, inte reglera mer än vad som är nödvändigt. Hur generös och flexibel en detaljplan kan och bör vara beror på de platsspecifika förutsättningarna.

Stadsbyggnadsnämndens arbete med mer robusta detaljplaner ger en ökad flexibilitet över tid. Det skapar också bättre förutsättningar i de fall en ny aktör kommer in efter antagen detaljplan, som då ofta vill genomföra projektet på ett annat sätt än den aktör som deltagit i detaljplanarbetet. Metoderna måste utvecklas i samverkan, bland annat eftersom en viss detaljeringsgrad krävs för att erforderliga systemhandlingar ska kunna tas fram inför ett genomförandebeslut.

Det är i detaljplanen markens lämplighet säkras och avvägningar görs mellan olika frågor. Att som utredningen föreslår möjliggöra att bygglov får beviljas för uppförande av ett seriebyggt flerbostadshus trots att åtgärden strider mot gällande detaljplan skulle kunna medföra ett flertal negativa konsekvenser. Exempelvis att marken inte längre är lämplig för bebyggelse, att värdefulla kulturmiljöer går förlorade och att olika riskfrågor inte längre hanteras på ett godtagbart sätt.

Utredningen beskriver att möjlighet att ge bygglov för seriellt byggda bostäder som avviker från detaljplan kan medföra att detaljplaneringen blir mindre transparent och mindre förutsägbar. Men att det skulle vägas upp av att det bara gäller i specifika fall där det finns ett behov av en avvikelse som är nödvändig för att ett flerbostadshus som byggs som ett seriebyggt hus ska kunna uppföras.

Exploateringskontoret anser inte att denna fråga tas på tillräckligt stort allvar. Både för stadens medborgare och för fastighetsägare behöver det finnas en förutsägbarhet och en tydlighet gällande hur olika fastigheter kan utvecklas. Kontoret ser också en uppenbar risk i att förslaget leder till ökad administration, i de fall uppgifter som ligger till grund för stadens tomträttsupplåtelse blir mindre förutsägbara.

Slut

Bilagor

1. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/12/sou-202075/>