

Utlåtande 2004:77 RIII (Dnr 316-646/2004)

Utredning avseende åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion av bostäder

Hemställan från koncernstyrelsen för Stockholms Stadshus AB

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Utredning genomförd av Stockholms Stadshus AB avseende åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion av bostäder godkänns.
2. Pilotprojekt godkänns angående
 - ? Utveckling av planprocessen i samverkan
 - ? Utveckla byggprocessens tidiga skeden
 - ? Utveckla styrning och kompetens i projekteringsfasen
 - ? Stimulera det industriella byggandet
 - ? Öka insyn och pressa priser i de underliggande leden
3. Berörda nämnder ges i uppdrag att delta i projekten.
4. Stockholms Stadshus AB anmodas att uppdra åt berörda bolag att delta i projekten.
5. Nämndernas deltagande i pilotprojekten skall finansieras inom beslutad budget.

Föredragande borgarrådet Jan Valeskog anför följande.

Ärendet

Stockholms Stadshus AB har låtit göra en utredning om minskade nyproduktionskostnader. Förslag läggs att stadens bostadsbolag, stadsbyggnadskontoret och gatu- och fastighetskontoret genomför ett sammanhållet, gemensamt utvecklingsprojekt inom de fem mest kostnadsdrivande områdena:

1. Utveckling av planprocessen i samverkan
2. Utveckla byggprocessens tidiga skeden
3. Utveckla styrning och kompetens i projekteringsfasen
4. Stimulera det industriella byggandet
5. Öka insyn och pressa priser i de underliggande leden

Ett brett grepp skall tas över olika idéer för att hålla ner boendekostnaderna i nyproduktion och befintliga fastigheter. Koncernstyrelsen har därför med hjälp av extern konsultinsats och i samverkan med de verkställande direktörerna i Svenska Bostäder, Stockholmshem, Familjebostäder och SISAB genomfört en utredning. Utredningens slutrapport "Åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion av bostäder" tar bl.a. upp kostnadsutvecklingen, kostnadspåverkande faktorer, pågående utveckling och trender och möjligheterna att bilda ett kommunalt byggbolag. Utredningens sammanfattande rekommendation är ett sammanhållet, gemensamt utvecklingsprojekt inom de fem mest kostnadsdrivande områdena redovisade ovan. Huvuddelen av arbetet föreslås ske som fem pilotprojekt inom ramen för konkreta plan- och byggprojekt och med ett brett deltagande från Svenska Bostäder, Stockholmshem, Familjebostäder och berörda förvaltningar dvs. stadsbyggnadskontoret och gatu- och fastighetskontoret. En övergripande projektledningsfunktion föreslås leda och samordna de fem pilotprojekten. Koncernstyrelsen framhåller att det inte finns en eller några få, enkla åtgärder som kan åstadkomma påtagliga kostnadsreduceringar i bostadsbyggandet. Det krävs en mångfald av åtgärder och förändringar och en aktiv medverkan från alla aktörer i byggprocessen. Koncernstyrelsen ställer sig bakom utredningens förslag samt hemställer att kommunfullmäktige gör det samma.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret (SLK), gatu- och fastighetsnämnden (GFN), stadsbyggnadsnämnden (SbN) samt till AB Svenska bostäder, AB Familjebostäder och AB Stockholmshem.

SLK menar att minska produktionskostnaderna vid nyproduktion av bostäder är ett mycket komplext problem, det finns en stor mängd kostnadspåverkande faktorer och en rad aktörer genom hela byggprocessen som påverkar dessa. Detta innebär att besparingsåtgärder bör sökas i samtliga led i byggprocessen. Stadsledningskontoret anser att de åtgärder som föreslås i utredningen i syfte att minska produktionskostnaderna är ett steg i rätt riktning.

SLK delar utredningens bedömning att det krävs gemensamma insatser från stadens bostadsbolag och förvaltningar i arbetet med att minska produktionskostnaderna för bostäder. Bl.a. är det viktigt att hitta en effektiv

kostnaderna för bostäder. Bl.a. är det viktigt att hitta en effektiv metod för erfarenhetsåterföring. Här bör man även undersöka möjligheterna att få andra aktörer i byggprocessen intresserade av att delta.

SLK gör samma bedömning som utredningen avseende möjligheten att skapa ett kommunalt byggbolag, dvs. att detta skulle ge mycket begränsade möjligheter att minska produktionskostnaderna för bostäder i förhållande till den resursinsats som krävs samtidigt som det skulle innebära betydande ekonomiska risker för staden. SLK ställer sig positivt till de i utredningen föreslagna pilotprojekten och anser att det är rätt prioritering att genomföra pilotprojekt 1, 2 och delar av pilotprojekt 5 i det fall endast ett mindre utvecklingsarbete blir möjligt.

I kontakter med Stockholm Stadshus AB har framkommit att de anser att pilotprojekten bör finansieras centralt. Stadsledningskontoret anser dock att åtminstone nämndernas deltagande i pilotprojekten skall finansieras inom beslutad budget.

GFN delar koncernledningens uppfattning att det knappast finns några enkla och snabba insatser som kan åstadkomma påtagliga kostnadsreduceringar i bostadsbyggandet, utan det måste bli fråga om ett enträget arbete med ett brett spektrum av åtgärder från alla inblandade aktörer. Och, vill vi tillägga, det behövs ett helhetsperspektiv som, förutom produktionskostnaderna och de statliga investeringsstöden, även innefattar efterfrågesidan och bruksvärdesregleringen.

Nämnden har under den senaste tiden börjat besluta om markanvisningar till byggherrar som profilerat sig mot lägre boendekostnader. Detta medför en skärpt hyreskonkurrens för bl.a. stadens egna bostadsbolag vilket ökar behovet av att deras kostnader måste ses över. Vi har i en rad sammanhang pekat på vikten av att påverka statsmakterna för att eliminera de många och uppenbara hinder mot ett ökat bostadsbyggande som ligger i statsmakternas händer att lösa.

Vi ser mycket positivt på att det ånyo tas initiativ inom staden för att komma till rätta med sådana kostnadsdrivande förhållanden som staden själv har stor rådighet över. Vi är också positiva till sådant förvaltnings- och bolagsövergripande samarbete som nu föreslås. Vi bedömer att alla fem pilotprojekten är av intresse och delar utredningens uppfattning att de två första pilotprojekten och delar av nr 5 är högst prioriterade.

Vid sidan av diskussionen kring ett kommunalt byggbolag anser GFN att de förslag som finns om att utveckla bostadsbolagens byggherrekompetens är intressanta. Bolagens arbete i syfte att stärka den egna projektlednings- och byggläsningsorganisationen, något som skulle omfatta samordning och ledning av de insatser som erfordras för att säkerställa entreprenadkontraktens

ning av de insatser som erfordras för att säkerställa entreprenadkontraktens krav med avseende på tid, kostnad och kvalitet, kan ge mycket goda resultat.

Syftet - att stärka kompetens, ledning och styrning över egna projekt - är mycket vällovligt. Möjligheten att styra och leda projekt både på bygg- och materielsidan, längre ner i entreprenadledet, synes öka möjligheterna att öka inflytandet över både kostnader och kvalitet, bl.a. genom möjligheten att dela entreprenader. Nämnden anser att det är viktigt att de erfarenheter som görs kommer hela staden till del i syfte att öka kompetensen i hela staden.

SbN delar utredningens slutsatser att nyproduktionen blivit allt dyrare i förhållande till det befintliga beståndet och att åtgärder för att begränsa detta måste göras inom många områden. Generellt kan konstateras att staden har höga ambitioner för bostadsbyggandet. Stadens mål för mandatperioden är 20 000 nya lägenheter till rimliga kostnader. Många projekt byggs i en tidigare ianspråktagen miljö, vilket medför krav på t ex bullerskydd och parkeringslösningar. Staden har också höga ambitioner vad gäller kraven på tillgänglighet och ekologiskt byggande. Lokala opinioner mot nya projekt är vanligt förekommande.

Beträffande planprocessen arbetar nämnden kontinuerligt med att förbättra samråd och snabba upp beslutsprocessen. Möjligheterna att överklaga ses för närvarande över av PBL-kommittén och där förväntar sig kontoret förslag till en mer ändamålsenlig process. Vad gäller kvalitetskraven anser nämnden att i det arbete som redan idag sker i nära samverkan med tilltänkt byggherre, bör ytterligare möjligheter till kostnadsbesparande åtgärder undersökas. *SbN* tillstyrker de förslag som framkommit i utredningen och ställer sig positivt till att medverka i pilotprojektet om planprocessen.

AB Svenska bostäder, AB Familjebostäder och AB Stockholmshem påpekar att det i utredningen föreslagna erfarenhetsutbytet mellan bostadsföretagen har kommit igång och kommer att utvecklas ytterligare i linje med vad som föreslås. Inledningsvis vill bolagen framhålla den grundläggande problematiken med väsentligt högre byggpris i Stockholm i förhållande till övriga landet. Detta beror främst på de senaste årens höga efterfrågan och betalningsvilja för byggmästarproducerade bostadsrätter vilket har medfört en marknadsprissättning på byggentreprenader som inte har speciellt mycket med de verkliga byggkostnaderna att göra. Priserna har visserligen sjunkit en del den senaste tiden men kan snabbt vända upp igen om efterfrågan på entreprenader för bostadsrätter och hyresrätter ökar igen i och med stadens satsning på 20 000 lägenheter och andra större byggnadsprojekt som Norra Länken, Tredje spåret osv., samtidigt som byggföretagens kapacitet minskat.

Det är angeläget att staden redan i planprocessen på allvar beaktar de faktorer som blir starkt kostnadsdrivande i den senare byggprocessen. Som ett exempel kan nämnas Hammarby Sjöstadskraven, d.v.s. gestaltungs- och materialvalskrav som exklusive markkostnader anses ha fördyrat byggandet med kanske åtskilliga tusen kr/kvm HYA (uthyrningsbar area) jämfört med mer normala innerstadsprojekt. Mot denna bakgrund anser vi att det vore rimligt att man vid utarbetandet av detaljplaner och vid bygglovsprövningen gör en kostnadskonsekvensanalys för olika krav, precis som man idag gör miljökonsekvensanalyser. En prislista för olika anpassningar m.m. skulle kunna tas fram inom projektet för att sedan användas i den dagliga verksamheten. Bostadsbolagen eftersträvar också mer flexibla planer än dagens som kan tåla smärre förändringar i ett projekt p.g.a. förändrade förutsättningar, byggmetoder etc.

En förekommande för upphandling av byggentreprenader i stadens bostadsbolag har varit *generalentreprenader* där byggherren själv tagit fram ritningar och detaljutformningar med relativt hårt styrda standarder som bolagens projekterande konsulter har haft att rätta sig efter. Respektive bolags standardkrav kan på kort sikt upplevas som kostnadsdrivande men kraven utgår från en sammanvägning av erfarenheter från fastighetsförvaltningen och den bedömda totala kostnaden vid långsiktig förvaltning. Om man även fortsättningsvis ska jobba med standarder vore det en möjlighet att i samarbete med större byggentreprenörer samordna bolagens standarder för att få fram en gemensam standard som uppfattas som generell inom byggsektorn eller i vart fall så ofta använd att den i sig inte ska upplevas som kostnadsdrivande. Ett näraliggande alternativ är att man utvecklar standarden till att fastställa preciserade funktionskrav.

En annan vanlig form har varit *styrda totalentreprenader*, där entreprenören själv på ett kostnadseffektivt sätt tillsammans med arkitekter och andra konsulter får bestämma över utformning m.m. inom detaljplanens ramar. Beställaren bedömer här vilka ändringar han vill göra utöver den s.k. lägstanivån mot ett pristillägg för att få en långsiktigt hållbar produkt. Det föreligger dock alltid en risk att denna typ av förfrågan leder till ointresse från de få entreprenörer som har förutsättningar att klara denna typ av projekt. Denna risk accentueras i högkonjunkturer. Ovannämnda entreprenadformer kan, trots sina nackdelar, komma att helt ersätta alternativa upphandlingsformer bl.a. på grund av en osäkerhet om hur LOU (Lagen om offentlig upphandling) kan tillämpas.

Mot bakgrund av de risker för uteblivna eller få mycket höga anbud som tidigare nämnts, har alternativa entreprenadformer börjat användas. Sålunda

prövas *delade entreprenader* där byggherren själv står för all upphandling men också för platsledning och samordning av bygget. Detta arbetssätt kräver dock kompetens och erfarenhet på området och innebär att man som byggherre själv får ta hela risken för det som går snett i projektet.

Upphandling via *ramavtal* för att i tidiga skeden kunna utnyttja entreprenörernas produktionskompetens är också en modell som prövats i några fall för att kunna få ner slutkostnaden för entreprenader gällande ombyggnad. Det finns emellertid en risk att ramavtalsupphandling i framtiden kan komma att omgärdas med betydligt striktare regler med krav på rangordning och att högst rangordnad alltid ska tillfrågas först.

Vi ställer också sådana krav på projekteringen att prefablösningar, element eller moduler alltid ska vara ett alternativ till platsbyggeri vid upphandling av stomme. Vidare ställs krav på yteffektiviteten, d.v.s. på hög uthyrningsbar yta i förhållande till den byggda ytan.

För bolagens del har det industriella byggandet legat på en relativt låg nivå efter miljonprogramsutbyggnaden. Det begränsade industriella byggandet har mest handlat om framtagandet av typhus, som genom upprepnings effekter och minskade konsultkostnader ger lägre produktionskostnader. Prefabricering har under senare år blivit allt vanligare. Bidragande orsaker är kort byggtid, begränsade ytor för upplag och diskussionerna om "torrt bygge". Svenska Bostäder har satsat en hel del på modulbyggen där färdiga bostadsenheter, mestadels studentlägenheter, fogats samman till flerfamiljshus på marken eller som påbyggnader på befintliga hus. Modultillverkningen sker mestadels i regioner med svag sysselsättning i Sverige eller i utlandet och har goda förutsättningar att i en god arbetsmiljö producera produkter med hög kvalitet och precision till ett fördelaktigt pris. Det finns dock stor risk att priserna att marknadsanpassas när de nya prefabprodukterna etablerats ordentligt på marknaden. Vidare återstår en hel del utvecklingsarbete med bl.a. arkitektonisk utformning, konstruktiva lösningar vid högre hus, brandfrågor och ~~Slutfrågor för byggnadsbolag i HBV (Husbyggnadsvaror) som sedan lång tid genom ramavtal förser bolagen med bl.a. vitvaror från Sverige och utlandet.~~

Bolagen anser det vara angeläget att projekten genomförs i huvudsak i enlighet med utredningens förslag. Med hänsyn till bolagens ansträngda situation inom 20K-projektet torde arbetet i pilotprojekten till stor del behöva drivas med konsultinsatser och eventuellt nyanställningar.

Bostadsbolagen ställer sig bakom utredningens slutsatser om bildandet av ett eget byggbolag eller egna byggenheter. Ett eget bolag/byggsida borde visserligen kunna producera långa linjer av framför allt bolagens typhus för komplettering eller större bostadsområden och därmed kunna garanteras en

plettering eller större bostadsområden och därmed kunna garanteras en stabil orderstock, men vår gemensamma bedömning är att ett sådant företag skulle vara alltför riskfyllt i förhållande till de vinster som skulle kunna uppnås.

Utredningens alternativa förslag, att bygga upp ett gemensamt CM-företag (Construction Management) för bolagen, får studeras i något av de ovannämnda pilotprojekten. Bl.a. bör konsekvenserna av momslagstiftningen penetreras noggrant.

Mina synpunkter

Att minska kostnaderna för nyproduktion av bostäder är en av de absolut mest angelägna politiska frågorna just nu. Det råder bostadsbrist i Stockholm idag men det är ingen lösning att bygga nya lägenheter som ingen har råd att bo i. Kommunfullmäktige har enigt ställt sig bakom målet att påbörja 20 000 nya bostäder under mandatperioden. Dessa bostäder måste vara bra och prisvärda så att det finns bostäder för alla som behöver bo i – eller flytta till – Stockholm.

Precis som utredningen och remissinstanserna påpekar så är detta ingen lätt uppgift och vi måste arbeta med många olika åtgärder samtidigt. Jag anser att alla de fem projekt som presenteras ska genomföras. På så sätt kan vi samtidigt arbeta för att utveckla plan- och byggprocessen, styrning och kompetens i projekteringsfasen, stimulera det industriella byggandet samt öka insyn och pressa priser i de underliggande leden. Det handlar om hur vi effektivt använder marken, hur vi använder våra bostadsbolag och hur öppna vi är för nya metoder.

Redan idag görs mycket för att få ner byggkostnaderna och hyrorna för nyproducerade lägenheter. Gatu- och fastighetsnämnden har börjat ställa krav vid markanvisningar så att byggherrarna tävlar om hyresnivåer och kvalitet istället för om högsta markpriset. Även antalet företag som tilldelas mark att bygga bostäder på har ökat kraftigt jämfört med tidigare.

De kommunala bostadsbolagens ställning har också stärkts genom att staden nu prioriterar en stark allmännytta som kan erbjuda bra lägenheter i alla delar av staden och för alla livssituationer. Genom att bolagen och stadens nämnder nu kommer att samarbeta inom pilotprojekten så kan de olika projekt som pågår inom staden spridas och utvecklas.

I detta sammanhang är det viktigt att visa hur miljöfrågor kan föras in på ett tidigt stadium för att säkra både långsiktig hållbarhet och kostnadseffektivitet. Stockholms stad arbetar nu fram ett nytt program för ekologiskt byggande. Jag anser att det är viktigt för konkurrens och säkerhet att nybyggnationerna får en

kvalitetsgranskning och att avtal om utförande följs upp. Slarv eller misstag i byggprocessen har ibland lett till merkostnader och det är därför viktigt att staden förebygger detta.

Jag delar utredningen och remissinstansernas slutsats om de juridiska och ekonomiska svårigheterna med att starta ett kommunalt byggbolag. För att förbättra konkurrenssituationen och få makt över byggprocessen är det viktigaste att få ökad byggherrekompetens och kunna arbeta som totalentreprenör. I byggprocessens tidiga skede bestäms mycket av det som genererar kostnader längre fram i byggprocessen (principiella lösningar, upphandlingsstrategi, m.m.). Staden ska aktivt utveckla beställarkompetensen. Utredningens alternativa förslag, att bygga upp ett gemensamt CM-företag för bostadsbolagen, bör därför studeras inom ramarna för pilotprojekten.

Den tidplan som föreslås i utredningen är inaktuell och bör istället förlängas något och löpa mellan juni 2004 – mars 2005.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* (m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. i huvudsak godkänna föredragande borgarråds förslag till beslut
2. därutöver anföras.

Det är naturligtvis utmärkt att utredningen avfärdar idén om ett kommunalt byggbolag i Stockholm. Att skapa ett sådant bolag skulle inte bara innebära nya kostnader för skattebetalarna, utan också riskera att redan befintliga privata byggbolag slås ut genom orättvis konkurrens. Det skulle varken lösa skapa fler bostäder eller sänka kostnaderna vid nyproduktion.

Stockholm lider idag av stor bostadsbrist och bostadsbyggandet har sedan den nya majoriteten tillträdde i stort sett avstannat. Sedan mandatperiodens början har inte mer än 1700 bostäder påbörjats, vilket utgör mindre än en tiondel av de utlovade 20 000 nya bostäderna. Det är mot den bakgrunden symptomatiskt att den reflexartade åtgärden från majoritetens sida handlade om att tillsätta utredningar om förutsättningar för ett kommunalt byggbolag.

Bostadsbristen och det avstannade bostadsbyggandet måste också ses i relation till politiska beslut som fattats sedan 2003. De stora skattehöjningarna, hoten om biltullar och planeringen för chockhöjda tomträttsavgifter har inte bidragit till en situation där byggherrar känner trygghet och långsiktighet i nya projekt. För detta bär den nuvarande koalitionen ett tungt ansvar.

När det gäller utredningens huvuduppdrag, att minska kostnaderna vid nyproduktion, finns alltså mycket kvar att göra. Det handlar exempelvis om att förenkla för mindre byggherrar att komma in på stadens bostadsmarknad och om att bjuda in utländska entreprenörer till staden. Ökad konkurrens är i grunden alltid ett bättre sätt att pressa priser än experiment med skattemedel och kommunala bolag. Den främsta anledningen till de höga produktionskostnaderna handlar nämligen om skatter. I en nyproducerad lägenhet utgörs hyran till 60 procent av skatt. Skall den utvecklingen vändas måste byggmomsen sänkas och fastighetsskatten avvecklas.

Slutligen bör konstateras att också stadens egna förvaltningar finner att dagens bostadspolitik fördyrar och försvårar bostadsbyggandet. Stadsbyggnadskontoret har, som exempel, påpekat att buller- och miljökrav ofta sätts högre än vad lagstiftningen kräver. Att det skapar högre kostnader än nödvändigt vid nyproduktion är fullständigt uppenbart. Gatu- och fastighetskontoret konstaterar vidare att dagens illa fungerande hyressättningssystem är ytterligare en förklaring till varför byggandet fördyras och försvåras.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Utredning genomförd av Stockholms Stadshus AB avseende åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion av bostäder godkänns.
2. Pilotprojekt godkänns angående
 - ? Utveckling av planprocessen i samverkan
 - ? Utveckla byggprocessens tidiga skeden
 - ? Utveckla styrning och kompetens i projekteringsfasen
 - ? Stimulera det industriella byggandet
3. Berörda nämnder ges i uppdrag att delta i projekten.
4. Stockholms Stadshus AB anmodas att uppdra åt berörda bolag att delta i projekten.
5. Nämndernas deltagande i pilotprojekten skall finansieras inom beslutad budget.

Stockholm den 26 maj 2004

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Jan Valeskog

Anette Otteborn

Reservation anfördes av *Kristina Axén Olin*, *Kristina Alvendal* och *Rolf Könberg* (alla m), *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Koncernstyrelsen för Stockholms Stadshus AB beslutade den 2 februari 2004 att

1. för egen del godkänna utredningen ”Åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion av bostäder”, med förslaget till sammanhållet, gemensamt utvecklingsprojekt
2. hemställa att kommunfullmäktige beslutar godkänna utredningen och dess förslag till ett sammanhållet, gemensamt utvecklingsprojekt.

Reservation anfördes av *Jan Björklund* (fp), *Kristina Axén Olin m.fl.* (m) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till sitt förslag till beslut, *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av *Ann-Margrethe Livh* (v) och suppleanten *Viviann Gunnarsson* (mp), *bilaga 1*.

Koncernledningens tjänsteutlåtande daterat den 28 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

I Stockholms stads budget för år 2003 konstateras att det råder en stark efterfrågan på bostäder i Stockholm samt att det behövs fler bostäder som människor har råd att bo i. Under perioden 2003-2006 skall därför 20 000 nya bostäder byggas. Minst 8 000 av dessa lägenheter skall byggas av de tre kommunala bostadsbolagen Svenska Bostäder, Stockholmshem och Familjebostäder. I syfte att sänka hyrorna i nyproduktionen skall bostadsbolagen arbeta för att ta fram upphandlingsformer och produktionsmetoder som leder till lägre byggkostnader. Ett brett grepp skall tas över olika idéer för att hålla ner boendekostnaderna i nyproduktion och befintliga fastigheter. Bolagen skall vidare utreda förutsättningarna för behovet av ett kommunalt byggföretag.

Mot bakgrund av ovanstående uppdrag har koncernledningen med hjälp av extern konsultinsats och i samverkan med de verkställande direktörerna i Svenska Bostäder, Stockholmshem, Familjebostäder och SISAB genomfört en utredning. Utredningens slutrapport ”Åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion av bostäder” biläggs.

Utredningen i korthet

Utredningen inleds med en genomgång av kostnadsutvecklingen i landet, i Stor-Stockholm och hos Svenska Bostäder, Stockholmshem och Familjebostäder. Produktionskostnaderna för nyproduktion av lägenheter har de senaste åren ökat väsentligt mer än den allmänna kostnads-utvecklingen. Kostnadsnivån i Stockholm är väsentligt högre än landet i övrigt och ligger upp mot 30 000 kr/kvm för hyreslägenheter och upp mot 40 000 kr/kvm för bostadsrätter. Hyran för en nybyggd

mot 40 000 kr/kvm för bostadsrätter. Hyran för en nybyggd trerumslägenhet i Hammarby Sjöstad är idag cirka 9 600 kr (cirka 1 500 kr/kvm).

Det finns ett tydligt samband mellan kostnadsnivåerna och konjunkturläget. Men det är många olika faktorer och många olika aktörer, till exempel staden, byggherrar, entreprenörer och materialleverantörer, som påverkar kostnaderna. Utredningen identifierar följande kostnadspåverkande faktorer och anger dess påverkan på produktionskostnaderna i procent.

- 3 planutformning och gestaltning, 5-8 %
- 4 byggherrekompetens och återupprepning, 3-5 %
- 5 standard i interiör, 3-5 %
- 6 utveckling av koncept/moduler, ca 5 %
- 7 entreprenörernas effektivitet och kvalitet, ca 5 %
- 8 marknadssituationen, +/-10-15 %

Såväl kostnadsnivån som besparingspotentialen varierar från projekt till projekt. Enligt utredningens bedömningar kan dock en kostnadsreduktion (exklusive mark) på upp till 25 % nås.

I utredningen redovisas översiktligt pågående utveckling och trender för att bygga billigare bostäder. De större entreprenadföretagen har ökat sitt engagemang för billigare bostads-byggande. Till exempel engagerar de sig i utvecklingen av typhus, aktiverar sig för utveckling av det industriella byggandet och visar ett ökat intresse för att lämna anbud. Det pågår flera projekt ute i landet som syftar till att få ner hyresnivåerna i nyproduktionen, till exempel privata fastighetsägare på mindre orter som lyckats påverka leverantörsmarknaden positivt ur kostnadssynpunkt. Utmärkande för dessa projekt är att vissa materialinköp skett direkt utomlands till lägre kostnad samt att stort fokus lagts på byggprocessens tidiga skeden. Det pågår också ett utvecklingsarbete inom stadens bolag. Särskilt kan nämnas Familjebostäders delade entreprenad i Hammarby Sjöstad med samordning och platsledning i egen regi samt Svenska Bostäders och Stockholmshems typhus.

Möjligheterna att bilda ett kommunalt byggbolag i syfte att minska kostnaderna i nyproduktionen analyseras och bland annat görs jämförelser med stadens engagemang i Kungsfiskaren. Utredningen konstaterar att ett kommunalt byggbolag har relativt begränsade möjligheter att påverka kostnaderna för nyproduktion av bostäder. Samtidigt innebär en uppbyggnad eller ett förvärv av ett byggbolag en betydande risk. Möjligen skulle det vara motiverat att bygga upp en byggledningskompetens ("Construction Management") för att öka möjligheterna att påverka i byggprocessens tidiga skeden.

Utredningens sammanfattande rekommendation är ett sammanhållet, gemensamt utvecklingsprojekt inom de fem mest kostnadsdrivande områdena:

- 3 Utveckling av planprocessen i samverkan
- 4 Utveckla byggprocessens tidiga skeden
- 5 Utveckla styrning och kompetens i projekteringsfasen
- 6 Stimulera det industriella byggandet

7 Öka insyn och pressa priser i de underliggande leden

Huvuddelen av arbetet föreslås ske som fem pilotprojekt inom ramen för konkreta plan- och byggprojekt och med ett brett deltagande från Svenska Bostäder, Stockholmshem, Familjebostäder och berörda förvaltningar dvs. stadsbyggnadskontoret och gatu- och fastighetskontoret. En övergripande projektledningsfunktion föreslås leda och samordna de fem pilotprojekten.

Utredningen pekar även på att erfarenhetsutbytet behöver systematiseras och utökas. Till exempel skulle de tre bostadsbolagen, SISAB och även vissa förvaltningar kunna göra en tydlig erfarenhetsredovisning av alla större byggprojekt.

Mot bakgrund av en hög arbetsbelastning hos berörda bolag och förvaltningar redovisar utredningen även en mindre omfattande utvecklingsinsats som innebär att pilotprojekt nr 1 och 2 genomförs i sin helhet och del av ett pilotprojekt 5 genomförs.

Koncernledningens synpunkter

Det finns inte en eller några få, enkla åtgärder som kan åstadkomma påtagliga kostnadsreduceringar i bostadsbyggandet. Det krävs en mångfald av åtgärder och förändringar och en aktiv medverkan från alla aktörer i byggprocessen.

Konjunkturen för byggande av hyresrätter är idag gynnsam. Från ett läge när de stora byggentreprenörerna inte ens var intresserade av att lämna in anbud på produktion av hyresrätter har vi idag en ljusare situation. Bostadsbolagen får in flera anbud för varje projekt och ökningen av produktionskostnaderna har stannat av. Flera stora byggentreprenörer har nyligen deklarerat att de avser inrikta sig på att producera billigare bostäder.

Inom bostadsbolagen pågår många aktiviteter för att påverka kostnadsnivån i nyproduktionen. Utredningen pekar till exempel på Svenska Bostäders och Stockholmshems typhus och Familjebostäders delade entreprenad i Hammarby Sjöstad. Bolagen följer också utvecklingen i övriga Sverige, studerar goda exempel på billigare bostäder och samarbetar med Sabo i olika utvecklingsprojekt.

Dagens utvecklingsarbete bedrivs i huvudsak inom respektive bolag. Koncernledningen delar utredarnas bedömning att det finns möjligheter att göra mer för att sänka produktionskostnaderna. Detta förutsätter att man utnyttjar stadens samlade erfarenheter i förvaltningar och bolag. Staden har rådighet över väsentliga delar av besluten i nybyggnadsprocessen och är samtidigt en mycket stor byggherre. Exempelvis kan stadsbyggnadskontoret bidra genom kostnadseffektiva planförutsättningar och gatu- och fastighetskontoret genom markanvisningar och prissättning på tomträttsmark. Svenska Bostäder, Familjebostäder och Stockholmshem är var för sig och än mer tillsammans en mycket stark aktör på Stockholms byggmarknad. Koncernledningens förslag med ett sammanhållet, gemensamt utvecklingsprojekt baserat på fem konkreta pilotprojekt tillstyrks av koncernledningen. Det behövs mer samarbete över förvaltnings- och bolagsgränser och ett tydligare fokus på billigare bostäder.

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret (SLK), gatu- och fastighetsnämnden (GFN), stadsbyggnadsnämnden (SbN) samt till AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder och AB Stockholmshem.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 5 april 2004, har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret föreslår att rapporten från Stockholms Stadshus AB, "Åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion av bostäder", godkänns. Att minska produktionskostnaderna vid nyproduktion av bostäder är ett mycket komplext problem, det finns en stor mängd kostnadspåverkande faktorer och en rad aktörer genom hela byggprocessen som påverkar dessa. Detta innebär att besparingsåtgärder bör sökas i samtliga led i byggprocessen. Stadsledningskontoret anser att de åtgärder som föreslås i utredningen i syfte att minska produktions-kostnaderna är ett steg i rätt

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att det krävs gemensamma insatser från stadens bostadsbolag och förvaltningar i arbetet med minska produktionskostnaderna för bostäder. Bl.a. är det viktigt att hitta en effektiv metod för erfarenhetsåterföring. Här bör man även undersöka möjligheterna att få andra aktörer i byggprocessen intresserade av att delta.

Stadsledningskontoret gör samma bedömning som utredningen avseende möjligheten att skapa ett kommunalt byggbolag, dvs. att detta skulle ge mycket begränsade möjligheter att minska produktionskostnaderna för bostäder i förhållande till den resursinsats som krävs samtidigt som det skulle innebära betydande ekonomiska risker för staden.

Det är viktigt att i det i arbetet med att identifiera åtgärder för att minska produktionskostnaderna noga analyseras vilka konsekvenser dessa åtgärder eventuellt får för den långsiktiga förvaltningen, exempelvis kan val av billigare metoder och material ge upphov till betydande öknings av drift- och underhållskostnaderna i förvaltningsskedet.

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till de i utredningen föreslagna pilotprojekten och anser att det är rätt prioritering att genomföra pilotprojekt 1, 2 och delar av pilotprojekt 5 i det fall endast ett mindre utvecklingsarbete blir möjligt.

I kontakter med Stockholm Stadshus AB har framkommit att de anser att pilotprojekten bör finansieras centralt. Stadsledningskontoret anser dock att åtminstone nämndernas deltagande i pilotprojekten skall finansieras inom beslutad budget.

Sammanfattningsvis anser Stadsledningskontoret att kommunfullmäktige bör besluta följande.

1. Utredning genomförd av Stockholms Stadshus AB avseende åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion av bostäder godkänns.
2. Pilotprojekt godkänns angående
3. Utveckling av planprocessen i samverkan
4. Utveckla byggprocessens tidiga skeden
5. Utveckla styrning och kompetens i projekteringsfasen
6. Stimulera det industriella byggandet
7. Öka insyn och pressa priser i de underliggande leden
8. Nämndernas deltagande i pilotprojekten skall finansieras inom beslutad budget.

Gatu- och fastighetsnämnden beslutade den 13 april 2004 att överlämna och återropa gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen. Nämnden anförde därutöver följande.

Vid sidan av diskussionen kring ett kommunalt byggbolag anser nämnden att de förslag som finns om att utveckla bostadsbolagens byggherrekompetens är intressanta. Bolagens arbete i syfte att stärka den egna projektlednings- och byggledningsorganisationen, något som skulle omfatta samordning och ledning av de insatser som erfordras för att säkerställa entreprenadkontraktens krav med avseende på tid, kostnad och kvalitet, kan ge mycket goda resultat.

Syftet - att stärka kompetens, ledning och styrning över egna projekt - är mycket vällovligt. Möjligheten att styra och leda projekt både på bygg- och materielsidan, längre ner i entreprenadledet, synes öka möjligheterna att öka inflytandet över både kostnader och kvalitet, bl.a. genom möjligheten att dela entreprenader. Nämnden anser att det är viktigt att de erfarenheter som görs kommer hela staden till del i syfte att öka kompetensen i hela staden.

Reservation anfördes av *Sten Nordin m.fl. (m)*, *Ulf Fridebäck m.fl. (fp)* och *Mats Rosén (kd)*, bilaga 1.

Gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 23 mars 2004, har i huvudsak följande lydelse.

Gatu- och fastighetskontorets synpunkter

Budgetuppgiften

I stadens budget för både 2003 och 2004 trycks hårt på att nya bostäder som alla kan efterfråga ska byggas. Målet är 20 000 nya lägenheter under mandatperioden varav minst 8 000 ska byggas av stadens tre bostadsbolag. Åtgärder ska också vidtas för att

minska boendekostnaderna i nyproducerade lägenheter. Hyreslägenheter prioriteras de närmaste åren.

Budgetuppgifterna om pressade boendekostnader har preciserats närmare för inte bara stadens bostadsbolag utan också gatu- och fastighetsnämnden. Nämnden har fått i uppdrag att arbeta aktivt för att sänka boendekostnaderna bl.a. genom att ta fram en ny markanvisningspolicy och se över tomträttsavgälderna med t ex tidsbegränsad avgäldsbefrielse. Andra angelägna områden som pekas ut är konkurrenssituationen inom byggsektorn och avgifter och övriga krav på byggherrarna i samband med exploatering. Gatu- och fastighetsnämnden beslutade i juni 2003 om en ny markanvisningspolicy. I november 2003 lämnade nämnden ett förslag till kommunfullmäktige om nya tomträttsavgälder och grundläggningsbidrag för flerbostadshus.

Helhetsperspektiv krävs

Gatu- och fastighetskontoret har länge hävdat att man för att öka bostadsbyggandet måste söka en integrerad syn på *alla* de omständigheter som hindrar ett ökat bostadsbyggande. Samma synsätt bör gälla även beträffande strävan att begränsa boendekostnaderna. Vi delar koncernledningens uppfattning att det knappast finns några enkla och snabba insatser som kan åstadkomma påtagliga kostnadsreduceringar i bostadsbyggandet, utan det måste bli fråga om ett enärat arbetet med ett brett spektrum av åtgärder från alla inblandade aktörer. Och, vill vi tillägga, fokus kan inte bara riktas mot produktionskostnaderna utan för att kunna ligga till grund för meningsfulla resonemang om även ökat bostadsbyggande måste produktionskostnaderna-hyrorna sättas in i ett större sammanhang.

I anslutning till arbetet med "Vision för Söderort" och för att få information rörande drivkrafterna i söderorts tillväxt beställde vi en utredning om betalningsvilja för bostäder och kommersiella lokaler i Söderort. Utredningen utfördes av Temaplan och överlämnades till kontoret i december 2002. Utredningen visar att den lokala efterfrågan måste vara tillräckligt hög i förhållande till bostadsföretagens förmåga/vilja att bygga tillräckligt hyresbilligt, för att något byggande ska komma till stånd. Samtidigt får hyresnämndens hyrestak inte överskridas. Det behövs alltså ett helhetsperspektiv som, förutom produktionskostnaderna och de statliga investeringsstöden, även innefattar efterfrågesidan och bruksvärdesregleringen.

Behovet av översyn av stadens bostadsbolags kostnader Den utredning som nu presenteras av koncernstyrelsen avser stadens egna bostadsbolags produktionskostnader. Dessa kostnaders storlek har avgörande betydelse för bolagens nyproduktionshyror. Genom bruksvärdessystemet har de kommunala bostadsbolagens hyror betydelse också för hyrorna i övrigt hyreshusbestånd. Det finns många goda skäl till en översyn av stadens bostadsbolags kostnader. Och då avser vi inte bara de uppgifterna härom som lämnats av fullmäktige i budgetsammanhang.

Gatu- och fastighetsnämnden har nämligen under den senaste tiden, i enlighet med budgetintentionerna och den reviderade markanvisningspolicyn, börjat besluta om markanvisningar till byggherrar som profilerat sig mot lägre boendekostnader. Det gäller bl.a. Linköpingsföretaget Botrygg Bygg AB (fd Duvkullen), Bygg-Vesta Fastigheter AB, Ikanoägda Bostaden AB och Primula AB, ett Stockholmsföretag som

tigheter AB, Ikanoägda Bostaden AB och Primula AB, ett Stockholmsföretag som äger och förvaltar ca 1400 lägenheter i innerstaden. För Hammarby Sjöstad har i markanvisningsavtalen skrivits in en maxhyra på 1 300 (Duvkullen) respektive 1 400 (Bygg-Vesta) kr/m² BOA och år för en lägenhet på 77 m² BOA. Detta med dåvarande tomträttsavgälden i sjöstaderna på 75 kr/m² BTA och år. Produktionskostnaden förväntas bli avsevärt lägre än i Sjöstadens tidigare projekt. Duvkullen har även fått markanvisningar på västra Kungsholmen (kv Kojan) och i Hässelby Villastad (Lövstavägen). Bostaden AB har erhållit markanvisning i Rågsved och ytterligare anvisningar till bolaget planeras. Familjebostäder har fått markanvisning invid kv. Fickuret i Örby för att uppföra det vinnande förslaget i SABO-tävlingen "Bygg så vi har råd att bo". I kv. Stöthyveln har Veidekke fått en markanvisning för ett försöksprojekt som syftar till att sänka boendekostnaderna för bostadsrätter.

Vårt arbete med att få fram fler liknande markanvisningar fortsätter. Bl.a. pågår planering för en markanvisningstävling med hyrestak. Vi har i och för sig konstaterat att dessa mindre företags samlade produktionskapacitet i dagsläget inte är tillräcklig för att kunna leverera bostäder i någon större omfattning i Stockholmsområdet. Frågan är om dessa relativt billiga hyreslägenheter i stället kan medföra en mer indirekt påverkan på Stockholms bostadsmarknad. T.ex. om de genom hyresjämförelser via bruksvärdessystemet kan komma att påverka hyrorna även i andra liknande fastigheter. Om de privata "småföretagens" låga hyresnivå tillmäts betydelse vid bruksvärdeshyresprövning hos de etablerade Stockholmsföretagen – däribland stadens egna bostadsbolag – skulle detta, åtminstone initialt, kunna bli ett rejält hinder för ökat bostadsbyggande och även i övrigt ge stora konsekvenser för bostadsföretagen i staden. Om det visar sig att privata uppstickare erbjuder lägre hyror än allmännyttan kan också de allmännyttiga bostadsföretagens hyresledande roll i bruksvärdessystemet komma att ifrågasättas.

Helt klart blir dock dessa projekt en signal till branschens andra aktörer t.ex. kommunala och privata fastighetsbolag att det faktiskt går att bygga billigare vilket bara det bör ge en positiv effekt på hyresutvecklingen. Den skärpta hyreskonkurrensen som bl.a. stadens egna bostadsbolag utsätts för är alltså ytterligare motiv till att deras kostnader måste ses över. Enligt budgetuppgiften ska översynen av boendekostnaderna inte bara avse nyproduktionen utan även befintliga fastigheter. Det avser även driftkostnaderna. Bostadsbolagen ska enligt budget fortsätta rationaliseringsarbetet och öka kostnadseffektiviteten ytterligare.

Utredningens förslag till mobilisering

I utredningen anges bl.a. att staden i det fortsatta utvecklingsarbetet bör mobilisera alla inblandade aktörer. Det kan erinras om att vi i en rad sammanhang pekat på vikten av att påverka statsmakterna för att eliminera de många och uppenbara hinder mot ett ökat bostadsbyggande och överhuvudtaget en önskvärd regional utveckling som ligger i statsmakternas händer att lösa. Härvidlag har vi även förordat en kraftfull och samordnad satsning mellan landstinget, länsstyrelsen och länets kommuner och att stadsledningskontoret bör kunna ha en mer aktiv roll.

Just byggkostnaderna har länge varit föremål för betydande uppmärksamhet på den statliga sidan. Under senare tid kan nämnas byggkommissionens betänkande "Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn" SOU 2002:115. Vi framhöll bl.a. följande i yttrandet² över detta. Gatu- och fastighetskontoret konstaterar att de frågor som Byggkommissionen tar upp på intet vis är nya; kommissionen gör på ungefär samma sätt som tidigare byggkostnadsdelegationen och konkurrenskommittén en genomgång av situationen inom byggsektorn. Det är alltså knappast någon brist på statliga utredningar som orsakat bristfällig konkurrens, höga kostnader och kvalitetsproblem. Statsmakterna torde redan vara väl medvetna om behovet av en effektiv konkurrenslagstiftning och konkurrensbevakning i byggbranschen. Det kan inte heller komma som en överraskning för de ansvariga att minskad samhällelig kontroll av bostadsbyggandet utan samtidigt införande av striktare ansvar i alla producentled och längre garantitider, öppna för kvalitetsförsäkringssättningarna för de olika aktörerna är de rätta menar vi att dålig kvalitet och höga kostnader i byggbranschen inte borde vara något stort problem. Vi menar att staten i första hand bör skapa några grundläggande incitament som 1. förbättrar konkurrensen inom byggsektorn och 2. ökar byggproducenternas och byggmaterialtillverkarnas ansvar för sina försålda produkter. Gatu- och fastighetsnämnden har också rekommenderat att staden ånyo – snarast – uppmärksammar statsmakterna på bristerna i de statliga bostadsstödsystemen. Bl.a. kvarstår³, efter riksdagens beslut 2003-06-04 om den senaste investeringsstimulansen, risken för att investeringsstöden p.g.a. bruksvärdessystemets funktion blir kontraproduktiva, dvs. leder till färre nya hyreslägenheter i stället för fler. Ett sätt att begränsa problemet med stödets kontraproduktiva funktion – antagligen det minst långsamma – är att stödsystemet görs mer generöst så att fler husbyggare kan få bidrag. Mer statliga pengar helt enkelt!

Vi vill också ta upp en annan, av utredningen inte berörd, omständighet som kan få betydelse för byggkostnaderna och byggandet i Stockholm. Staden har som nämnts som mål inte bara begränsade boendekostnader utan även i första hand ett kraftigt ökat bostadsbyggande. Dessa två mål kan dessvärre stå i strid med varandra. När stadens nu inledda planering för att öka antalet markanvisningar och antagna detaljplaner också börjar leda till allt fler faktiska byggprojekt kommer givetvis efterfrågan på byggnadsmaterial, byggnadsentreprenader och byggarbetskraft att stiga. Med en sådan ökning från en tämligen låg nyproduktionsnivå de senaste åren till de nivåer som följer av stadens ambition att det ska byggas 20 000 lägenheter under mandatperioden, kan inte uteslutas att vi framöver får en överhettning på byggmarknaden i Stockholmsområdet. Dvs. produktionsökningen i sig driver upp priserna på entreprenader och material. Förutom ett ökat bostadsbyggande planeras de kommande åren även flera stora infrastrukturprojekt påbörjas såsom Citybanan, Norra Länken delen Norrtull – Roslagstull, Tvärbanan Hammarby Sjöstad – Slussen, E 18 Hjulsta – Ulriksdal och Klarastrandsleden. Hur kraftig prisökning det kan bli fråga om och hur snart den i så fall inträffar är svårt att bedöma. Det beror bl.a. på hur snabb produktionsökningen blir. Det har naturligtvis även betydelse hur olika byggherrar väljer att parera en lokal

överhettning, t ex genom att engagera byggnadsföretag och byggarbetskraft från andra delar av landet eller handla upp byggmaterial i utlandet. Det finns dessutom risk för att allmänt stigande produktionskostnader kan leda till att bostadsprojekt utestängs från möjligheten att få statligt investeringsbidrag. Det statliga bidraget utgår nämligen endast till projekt som har rimliga boendekostnader. I normalfallet innebär detta enligt nu gällande regler en årshyra som i Stockholmsregionen inte överstiger 1 100 kr/m²/år. Detta riktvärde ska dock i och för sig inte tolkas som ett strikt hyrestak. Enligt Boverkets tillämpningsföreskrifter kan boendekostnaderna anses rimliga även om projektet belastas av förhöjda kostnader som är objektsberoende. Begreppet objektsberoende tar sikte på kostnader som beror på var projektet byggs och inte på hur det enskilda projektet är 3 enligt vad som närmare utvecklats i GFK tjut 2003-07-28 utformat. I allmänt råd lämnas exempel på objektsberoende kostnader, vilket kan vara:

- olikheter i markbeskaffenhet som t.ex. medför omfattande pålningsarbeten, sprängning, spontning eller annan markförstärkning,
- att projektet ligger i ett område med samlad äldre bebyggelse och högre kostnader uppstår på grund av trång arbetsplats eller förstärkning mot angränsande hus eller gata,
- att särskild utformning av hus krävs med hänsyn till bebyggelsemiljön,
- att redan exploaterad mark, där industriell verksamhet tidigare bedrivits, tas i anspråk och detta medför att kostnaderna för markberedning, sanering eller dylikt blir höga.

Gatu- och fastighetskontoret kritiserade i sitt yttrande över det nya investeringsstödet⁴ den föreslagna maxhyran på endast 1 100 kr/m²/år. Exempelvis låg genomsnittshyran för de fyra innerstadsprojekt (tre i Hammarby Sjöstad och ett på Lilla Essingen) som hade beviljats investeringsbidrag av länsstyrelsen 2002-06-26 (enligt dåvarande regler) på ca 1 510 kr/m²/år. Länsstyrelsen har ännu inte fattat något beslut om investeringsbidrag för bostäder i Stockholms stad med nuvarande hyresregler. Det innebär att det för närvarande är oklart vilka hyresnivåer som i dagsläget anses tillräckligt låga för att kvalificera för investeringsstöd i staden. Enligt vår uppfattning torde huvuddelen av projekten i Stockholms innerstad och till stor del även i ytterstaden uppfylla kriterierna för högt hyrestak p g a objektsberoende kostnader. Motiv finns därför i flertalet fall att i vart fall godkänna hyresnivåer på 1 300 - 1 400 kr/m²/år efter avdrag för bidrag, vilket vi hoppas att länsstyrelsen gör. Det är ju synnerligen angeläget att de nya aktörer som nu anstränger sig för att nå lägre hyror får bidragen så att de kan starta sina projekt. Om så erfordras bör staden uppOmta produktionskostnaderna fråga Stockholmregionen framöver stiger är detta inte en sådan omständighet som enligt gällande regler, som alltså bygger på hyresnivån 1 100 kr/m²/år med tillägg endast för s k objektsberoende kostnader, föranleder högt hyrestak för investeringsbidrag. Kombinationen av en investeringsbidragsvolym som bara räcker till en begränsad andel av hyresprojekten (vilka sätter ett bruksvärdeshyrestak) och stigande produktionskostnader (som kräver hyror som överstiger investeringsbidragets hyrestak), skulle mycket effektivt kunna stoppa fortsatt nyproduktion. För att undvika detta krävs inte bara mer statliga pengar så att fler husbyggare kan få investeringsbidrag (som vi redan påtalat), utan även en höjning av investeringsbidragets hyrestak. Farhågorna om stigande produktionskostnader p g a

hyrestak. Farhågorna om stigande produktionskostnader p g a överhettning ska i och för sig inte överdrivas. En eventuell överhettning beror ju på hur stor ökningen av nyproduktionen i Stockholmsområdet faktiskt blir. Och om statsmakterna inte kan fås att höja investeringsbidragsvolymen så att fler husbyggare kan få bidrag, motverkas en överhettning. Det är således till stor del staten som avgör hur många nya och förhållandevis hyresbilliga bostäder som kommer till i Stockholmsregionen. Vi är alltså positiva till utredningens förslag om mobilisering och vill understryka vikten av att denna även inkluderar ansvariga organ på den statliga sidan.

I sammanhanget kan nämnas att en särskild arbetsgrupp just tillsatts inom Regeringskansliet för att göra en genomlysning av det nuvarande systemet för bostadsfinansiering, bostadssubventioner och bostadsmarknadens kapitalförsörjning. Gruppen ska också lämna förslag till vilken framtida roll staten bör ha i detta system. I ett pressmeddelande från finansdepartementet 2004-03-18 säger kommun och bostadsminister Lars-Erik Lövdén följande.

- ”De nuvarande förmånliga stöden till nyproduktion av hyresrätter löper ut vid utgången av 2006 och regeringen kommer i god tid före det ge besked om långsiktiga regler. Vi vill skapa ett nytt långsiktigt stabilt system med neutrala, enkla och tydliga regler. Kapitalförsörjningen för nyproduktion, underhåll och ombyggnad av bostäder ska främja målet om goda bostäder till rimliga kostnader för alla hushåll.”

Statens stöd bör enligt pressmeddelandet utformas både kostnadseffektivt och så att bygg-, bostads-, fastighets- och kreditmarknadernas funktionssätt främjas. I synnerhet bör konkurrensen förbättras och konsumenternas ställning och valfrihet stärkas. Även möjligheterna att bedriva en effektiv markpolitik i syfte att begränsa markkostnader och avgifter bör förstärkas. Helhetssyn och djärvhet ska ge en hållbar samhällsplanering. Arbetsgruppens uppdrag ska vara avslutat 2005-04-30.

Utredningens förslag rörande markfrågor

Stadens beslutande organ och förvaltningar kan, enligt utredningen, bidra genom att:

- skapa stabila investeringsförutsättningar för bostadsbolagen och därigenom åstadkomma bättre kontinuitet i bostadsbyggandet (vilket är till gagn för utveckling av byggherrekompetens, leverantörernas kompetens och priskonkurrens)
- skapa planförutsättningar som gynnar kostnadseffektivt byggande
- utnyttja markanvisningar och prissättning på mark som ett offensivt instrument.

Gatu- och fastighetsnämndens möjligheter att bidra till att få till stånd det av staden eftersträfvade byggandet är främst knutet till vilken byggbar mark som kan uppbringas (inkl vilka kommunala exploateringsunderskott som kan accepteras), valet av byggherrar, villkoren för markanvisningarna och uppföljningen av dessa avtalsvillkor. Här kan särskilt nämnas att gatu- och fastighetsnämnden 2003-11-25 lämnat ett förslag till kommunfullmäktige om *nya tomträttsavgälder* för flerbostadshus. Förslaget innebär för hyresfastigheter en måttlig höjning av avgäldsnivåerna som varit oförändrade sedan 1996. Vid nyupplåtelse av hyresfastigheter införs dessutom en upptrappning från tio procent till full avgäld under en tioårsperiod vilket innebär en betydande avgäldsfrihet. Gatu- och fastighetskontoret har i många sammanhang understrukit att den av Stockholms stad länge erbjudna tomträttsformen i sig är mycket

Stockholms stad länge erbjudna tomträttsformen i sig är mycket förmånlig för byggherren i förhållande till att köpa marken, som ofta är det enda till buds stående alternativet i många andra kommuner. Denna bedömning gäller även med de måttligt höjda bostadsavgälder för hyresfastigheter som nämnden nu föreslagit.

De tomtkostnader som byggherren själv får bekosta om han äger marken kan han undvika när marken disponeras med tomträtt. Vid tomträtt svarar således staden för tomtkostnaden, dvs. markköp inklusive utgifter för utredning, projektering och anläggning av gator och parker, evakuering, rivning, grundläggningsbidrag och anläggningsavgifter för vatten och avlopp. I sammanhanget kan också nämnas att när Stockholms VA-taxa ändrades 1997 (utl 1997:66) med en förskjutning från rörliga till fasta avgifter och den fasta avgiftsdel som benämns anläggningsavgift höjdes betydligt, skedde en kraftig ökning av gatu- och fastighetsnämndens anläggningsavgifter till Stockholm Vatten för den mark som upplåts med tomträtt. Även denna avgiftsökning stannar på markägaren. Byggherren får vid tomträtt betala för stadens tomtkostnader via tomträttsavgälden. Avgälden, som utgör en skälig ränta på markens värde, det s k avgäldsunderlaget, har inte något direkt samband med stadens tomtkostnader. Vid större nybyggnadsprojekt i innerstaden täcker normalt avgäldsunderlaget inte tomtkostnaderna utan staden får ta på sig ett ofta högst betydande underskott. Underskottet beror på att de områden som bebyggs ofta har dåliga markförhållanden, trånga arbetsplatser, höga kostnader för evakueringar med mera. Tomträttsformen blir här särskilt förmånlig för byggherren. Avgäldsunderlag och tomtkostnader i ytterstaden balanserar bättre.

Nämnden fastställde 2003-06-10 även en ny *markanvisningspolicy* för bl.a. bostäder i flerfamiljshus. I policyn anges bl.a. att marken för hyresrättslägenheter ska upplåtas med tomträtt enligt de riktlinjer som kommunfullmäktige beslutar. Vid valet av byggherre anges att staden bör verka för att konkurrensförhållandena på marknaden inte snedvrids t ex genom att uppmuntra nya företag att etablera sig i Stockholm. Vid urvalet beaktas tidigare genomförda bra projekt liksom nytänkande, låga boendekostnader etc. Markanvisningspolicyn har alltså en inriktning på att öka konkurrensen genom att få in fler byggherrar som erbjuder låga boendekostnader. Som nämnts har gatu- och fastighetsnämnden också börjat besluta om sådana markanvisningar. Nämndens markanvisningar har med vissa undantag ingen direkt koppling till hur byggherrarna genomför själva byggnationen, deras produktionskostnader etc. Markanvisningarna sker för övrigt bara delvis till byggherrar som har egen byggnadsverksamhet. Många markanvisningar sker till byggherrar utan egen byggnadsverksamhet, såsom stadens egna bostadsbolag, och som alltså sin inkomstförmåga på byggnaderna. Byggherrarna agerar på sätt som via t ex ökad konkurrens i entreprenörsleden leder till för staden och bostadskonsumenter bättre och billigare bostäder. Men staden har ingen direkt rådighet över vilka entreprenörer byggherrarna anlitar eller hur entreprenörerna handlas upp. Enligt vår mening bör staden i markanvisningssammanhang inte heller sträva efter något sådant inflytande. I de fall markanvisningar sker till byggherrar med egen byggnadsverksamhet blir stadens inflytande över entreprenörsledet mer påtagligt. Men stadens krav är desamma

vare sig byggherren har eller inte har egen byggnadsverksamhet. Även sanktionsmöjligheterna vid fel och brister är desamma. Vi anser således att den nya markanvisningspolicyn och de föreslagna tomträttsavgälderna bidrar till att skapa de av utredningen efterlysta stabila investeringsförutsättningarna för bl a stadens bostadsbolag. Vårt offensiva utnyttjande av markanvisningsinstrumentet för att få in fler byggherrar som erbjuder låga boendekostnader, ligger också i linje med utredningens förslag.

Utredningens förslag till pilotprojekt

Utredningen föreslår ett sammanhållet, gemensamt utvecklingsprojekt inom de fem mest kostnadsdrivande områdena, med deltagande av stadens tre bostadsbolag, stadsbyggnadskontoret och gatu- och fastighetskontoret:

1. Utveckling av planprocessen i samverkan
2. Utveckla byggprocessens tidiga skeden
3. Utveckla styrning och kompetens i projekteringsfasen
4. Stimulera det industriella byggandet
5. Öka insyn och pressa priser i de underliggande leden

Om en lägre ambitionsnivå skulle bli aktuell ser utredningen de två första pilotprojekten och delar av pilotprojekt 5 som högt prioriterade. Gatu- och fastighetskontoret kan konstatera att de utvecklingsfrågor som nu aktualiseras på inte vis är nya. Exempelvis uppdrog kommunfullmäktige redan för 25 år sedan (utl 1979:1) åt byggnadsnämnden att förenkla planprocessen för enklare planärenden och att sträva efter mindre detaljreglering i planarbetet och i övrigt ägna uppmärksamhet åt samarbetsfrågorna med byggherrar. Åt fastighetsnämnden uppdrogs att i samråd med berörda nämnder göra en översyn av de generella anvisningar och normer som gäller planelement och anläggningar. Att frågorna om planprocessen, stadens utformningskrav och samverkan med byggherrarna mm fortfarande står lika högt på dagordningen av angelägna förändringar är i och för sig beklagligt. Samtidigt visar det att dessa frågor inte har någon enkel och en gång för alla given lösning.

Vi ser mycket positivt på att det ånyo tas initiativ inom staden för att komma till rätta med sådana kostnadsdrivande förhållanden som staden själv har stor rådighet över. Vi vill också allmänt framhålla att vi är positiva till sådant förvaltnings- och bolagsövergripande samarbete som nu föreslås. Vi medverkar t ex redan i den s k 20 K-gruppen för ökat bostadsbyggande under SLK:s ledning. Det kan också nämnas att vi i yttrandet⁵ över utredningen om "Stadens politiska organisation (SPO). Demokrati och ledarskap" bl a pekat på stadens bristfälliga analys- och samordningsförmåga i fråga om bostadspolitiska frågor. Vi kritiserade också den utredningens brist på förslag som mer påtagligt leder till förbättrad samordning inom det bostadspolitiska fältet mellan SLK, SBN, GFN, koncernen, de tre bostadsbolagen och Bostad Stockholm AB.

Vi bedömer att alla fem pilotprojekten är av intresse. Projekten 3 och 5 och i viss mån nr 2 berör de kommunala bostadsbolagen mer än oss. Projekten 1 och 4 är de där vi och stadsbyggnadskontoret kan göra mest nytta, möjligen även delvis nr 2 (beror på inriktningen). Projekt 5 bör de kommunala bostadsbolagen ta hand om. Pilotprojekten

avses genomföras kopplade till aktuella och pågående plan- och byggnadsprojekt. Men i utvecklingsarbetet föreslås fler personer delta och tid ägnas åt utvecklingsdiskussioner, prövning av alternativ och en tydlig dokumentation. Både vi och övriga medverkande kan ha svårt att hinna med detta samtidigt som vi har uppdraget om 20 000 lägenheter.

Vi delar utredningens uppfattning att de två första pilotprojekten och delar av nr 5 är högst prioriterade. Vad gäller projekt 1. Utveckling av planprocessen i samverkan, kan konstateras att sådant arbete redan startat inom ramen för 20 K. Det handlar om stadens hantering av beslutsprocesser både i initieringsskedet och under själva planprocessen. Mycket av arbetet i 20 K går ut på att i tidigt skede bestämma vilka projekt som ska prövas för planläggning och att i tidigt skede förankra projekten politiskt, hos GFN, SBN, SDN, MHN och i partiernas politiska organisationer centralt och lokalt. Arbetet handlar också om att i tidigt skede bereda vägen för projekten i de olika förvaltningarna. Stadsbyggnadskontoret undersöker f n möjligheten att i större utsträckning i vissa projekt hoppa över programskedet med hänvisning till gällande ÖP i de fall där projekten följer den. Eventuellt finns också möjlighet till fler 5 GFK tjut 2004-02-12 om SPO enkla planförfaranden. PBL-kommitténs arbete kanske också så småningom kan bidra genom förenklingar i den formella planprocessen.

Den effektivisering av stadens planprocess som pågår handlar förutom att påverka kostnadsbilder genom att minska tider och risker (framförallt för mindre byggherrar) också om kunskapen att valet av projekt i staden påverkar boendekostnaderna. T ex innehåller gällande ÖP många möjliga framtida projekt. Tyvärr finns i ÖP många dyrbara och tekniskt komplicerade projekt som driver upp kostnaderna både för staden och bostadskonsumenter. Arbetet inom ramen för 20 K handlar också om att välja projekt som är "enklare" och på så sätt billigare. Vi ser också gärna en utveckling mot mer flexibla detaljplaner, så att byggherren lättare kan finna sätt att pressa kostnader i produktionsskedet, ungefär enligt Familjebostäders modell i bl.a. kv. Putsbruket i Högdalen. Beträffande projekt 4. Stimulera det industriella byggandet, bör det finnas flera saker att göra. Det handlar både om utveckling av nya metoder och ny teknik och en omställning av byggbranschen. Men det handlar också om stadens syn på detta. Vilken kvalitetsnivå som ska gälla och att staden inte ställer egna krav som hindrar industriellt byggande. Det ska dock framhållas att erfarenheterna av industriellt byggande visar att inte heller det är någon patentmedicin – ibland blir det dyrare.

Kommunalt byggbolag?

Utredningen framhåller att ett kommunalt byggbolag lever under samma lagliga konkurrensvillkor som övriga aktörer men har i praktiken ett handikapp i form av den kommunala lokaliseringsprincipen. Utredningen pekar också på att stadens motiv 1993 till att sälja sitt dåvarande byggbolag Kungsfiskaren var dels den då starka nedgången på byggmarknaden, dels riskerna för fortsatta förluster utan möjlighet att kompensera volymnedgångar genom att arbeta på marknader utanför Stockholm. Utredningen ger därmed intryck av att frågan om ett kommunalt byggbolag skulle komma i ett annat läge om kommunallagens lokaliseringsprincip ändras så att ett kommunalt bolag även

skulle tillåtas vara verksamt utanför Stockholm. Vi vill därför nämna att den remissbehandlade utredningen Om allmännyttan säljs (SOU 2003:44) föreslog att ”kommuner och kommunala bostadsföretag bör få möjlighet att förvärva fastigheter, aktier och andelar i allmännyttiga bostadsföretag i andra kommuner. Ett undantag bör därför göras från den kommunala lokaliseringsprincipen.”

Vi är dock tveksamma till om en sådan lagändring på ett avgörande sätt skulle ändra förutsättningarna för tillkomsten av ett kommunalt byggbolag i Stockholm. Vi har ingen anledning ifrågasätta utredningens bedömningar att det dels vore orealistiskt att ånyo bygga upp ett tillräckligt stort kommunalt byggbolag från grunden, dels skulle innebära en betydande ekonomisk risk för staden att förvärva ett befintligt bolag och utveckla det till erforderlig storlek. Det är också osäkert om ett kommunalt byggbolag skulle leda till lägre produktionskostnader.

Vi anser att det är effektivare att på olika andra sätt förbättra konkurrenssituationen där det finns brister. Vidare borde de kommunala bostadsbolagen i kraft av sin sammanlagda storlek som beställare gemensamt kunna åstadkomma mer än genom att staden skaffar sig ett kommunalt byggbolag.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 1 april 2004 att som svar på remissen överlämna och åberopa stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av *Lotta Edholm m.fl.* (fp), *Mats G. Nilsson m.fl.* (m) och *Kerstin Rossipal* (kd) med hänvisning till sitt yrkande, bilaga 1.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 19 mars 2004, har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontorets synpunkter

Tidigare behandling

Frågan om bostadsbrist och bristen på lägenheter till rimliga kostnader i staden är en fråga som debatterats länge. Kontoret delar utredningens slutsatser att nyproduktionen blivit allt dyrare i förhållande till det befintliga beståndet och att åtgärderna för att begränsa detta måste göras inom många områden.

Stadsbyggnadsnämnden yttrade sig över slutbetänkandet från byggkommissionen ”Skärpning gubbar”, SOU 2002:115, den 3 april 2003 och konstaterade då bland annat att styrkeförhållandena mellan byggherrar och byggföretag lett till en obalans som ger effekter i hela byggprocessen. Viktiga åtgärder är, jämte en effektiv tillämpning av konkurrenslagen, att stärka byggherrarnas ställning.

Andra frågor som nämnden behandlat är t ex behov av effektivare planprocess, högre exploatering samt skatter och finansiering av byggande.

Bostadsbeståndet idag

I Stockholm fanns vid senaste årskiftet 370 000 lägenheter i flerbostadshus och 43 000 småhus. 53 % av beståndet består av hyresrätter, något fler i det privata beståndet än i allmännyttan. Hyresnivån enligt 2002 års hyresundersökning visar på en snitthyra av 854 kronor per kvadratmeter och år. Beståndet från 1990-talet har en genomsnittlig kvadratmeterhyra på 1 107 kronor, d v s en nivå som ligger 30 % högre än den totala genomsnittsnivån. Den högsta redovisade hyran enligt undersökningen var 1 779 kronor per kvadratmeter och år (ett rum och kök byggt 2002).

Kostnadsdrivande faktorer, plan och kvalitetskrav

Av de frågor som utredningen tar upp är det framförallt frågan om planutformning och gestaltning som stadsbyggnadskontoret har störst möjlighet att påverka.

I utredningen anges plan- och kvalitetskrav som två faktorer som försenar och fördyrar byggandet. Osäkerhet om planfrågan kan lösas och de krav som ställs på nyproduktionen leder till att projekten belastas med en "riskpeng" för lång projekteringsprocess till följd av projektering i flera omgångar.

Exempel på krav som medför höga kostnader är tillgänglighet, gemensamma utrymmen, bullerskydd och miljöfrågor. Utredningens bild är att man i Stockholm har högre krav än vad lagstiftningen kräver. Detaljstyrningen och kraven kan påverka möjligheterna till yteffektivitet d v s förhållandet mellan lägenhetsyta och totalyta. Det medför att kostnaderna ska slås ut på en mindre boendeyta vilket leder till högre boendekostnader. Normalt är relationen 0,7 eller högre mellan boendeyta och totalyta. En annan faktor är att det kan krävas garageplatser för att klara parkeringsfrågan.

En jämförelse med övriga landet har visat att utanför Stockholm är planprocessen ofta snabbare och mer förutsägbar, vilken bland annat anses bero på lägre detaljeringskrav och enklare former för samråd i de tidiga skedena.

Generellt kan konstateras att staden har höga ambitioner för bostadsbyggandet. Stadens mål för mandatperioden är 20 000 nya lägenheter till rimliga kostnader. Flertalet projekt byggs "inåt" d v s i befintliga stadsdelar vilket medför krav på särskilda hänsynstaganden. Staden har också höga ambitioner vad gäller kraven på tillgänglighet och ekologiskt byggande.

Det pågår ett kontinuerligt arbete inom kontoret för att göra *planprocessen* så kort och effektiv som möjligt med bibehållen möjlighet till insyn och påverkan. Kontoret har en ambition att genom ett tidigare och bättre samrådsförfarande kunna begränsa antalet överklagade detaljplaner eftersom detta kan förlänga processen avsevärt. Bland annat har kontoret prövat att presentera större programområden med ett fylligare underlagsmaterial och en bättre presentation som ökar förutsättningarna för meningsfull dialog med medborgarna. Vidare har s k "öppna hus" prövats istället för mer traditionella samrådsmöten vilket gett förutsättningar för en mer nyanserad diskussion med berörda. Att helt kunna undvika överklaganden i planprocessen i en tätbefolkad stad är knappast realistiskt. Stadsbyggnadskontoret förväntar sig dock att den sittande PBL-kommittén kommer med förslag till mer ändringsbara

handläggningsrutiner för överklaganden samtidigt som kraven på rättsäkerhet och medborgerligt inflytande säkerställs.

Staden har ett *ekologiskt program* som tillämpas i majoriteten av alla bostadsprojekt. I samband med en översyn av programmet som redovisades i stadsbyggnadsnämnden år 2000 konstaterades att produktionskostnaderna ökade något främst beroende på energisparåtgärder, men att detta kompenseras med långsiktigt lägre driftskostnader. Slutsatsen blev, delvis beroende på reglerna för hyressättning, att boendekostnaderna inte påverkas nämnvärt.

Stadens hushållning med mark och ambitionen att utnyttja befintlig infrastruktur innebär att många projekt planeras i *bullerutsatta* miljöer. Vi vet också att innerstaden har hög attraktivitet och där är bullerskydd ofta nödvändigt. Andra specifika storstadsfaktorer är *sanering av mark* samt krav på yteffektiva *parkeringslösningar*, d v s garage. Här menar kontoret att staden bör ställa krav på staten vad gäller bidrag till marksanering och bullerskydd. Kontoret har också förväntningar på att Boverkets pågående utredning av riktvärden för buller vid bostadsbyggande kan medföra nya konstruktiva lösningar.

Beträffande *tillgänglighetskraven* konstaterar kontoret att det kan finnas en målkonflikt mellan god tillgänglighet i nybyggda lägenheter och kraven på kostnadseffektivitet. Som exempel kan nämnas balkonger/terrasser utan nivåskillnad, förvaringsutrymmen och hisslösningar. Att närmare utreda vilka konsekvenser åtgärderna har för produktionskostnaderna kan vara ett sätt att tydliggöra eventuella målkonflikter. I budgeten för 2003 togs beslut om krav på basanpassning i nyproduktionen beträffande tillgänglighet. I detta uppdrag ska också kostnaderna för åtgärderna bedömas.

En sammanfattande slutsats är att förslag till kostnadsbegränsande åtgärder ofta berör kvalitetsfaktorer som har förankring politiskt och också är väsentliga för många brukare. Effekten av dessa kvalitetskrav kan vara långsiktiga och blir därför inte lika tydliga när de avgörande besluten ska fattas. Kontoret anser dock att kvalitetskraven bör kunna granskas närmare för att se om det finns kostnads- och effektivitetsvinster att göra.

Pilotprojekt om planprocessen

Utredningen föreslår fem pilotprojekt, se ovan, där stadsbyggnadskontoret är berört av projektet om planprocessen (nr 1). Detta pilotprojekt föreslås också vara prioriterat om kommunstyrelsen finner att enbart en mindre omfattande utvecklingsinsats ska genomföras.

Projektet om planprocessen har som mål att öka kostnadsmedvetenheten genom samverkan i planprocessen. Ansvarig föreslås vara staden eller dess bostadsbolag och projektet föreslås genomföras under våren 2004. Två huvudprojekt föreslås väljas, dels ett större planärendet vid nyexploatering dels ett par planärenden med kompletteringsbebyggelse. Resultatet förväntas bli ”genomarbetade processer med förslag till riktlinjer och förbättrade arbetsformer som tillämpas på utvalda projekt.”

Kontoret arbetar redan idag i nära samverkan med byggherren i planprocessen men ställer sig positivt till att detta systematiseras och dokumenteras i ett pilotprojekt. Mot bakgrund av att arbetet med att planera för 20 000 lägenheter (20 K-projektet) är inne i en intensiv fas under våren 2004 menar kontoret att tidsplanen och resurstillgången måste diskuteras närmare.

Bildande av ett kommunalt byggbolag

Kontoret delar utredningens uppfattning att bildandet av ett kommunalt byggbolag innebär en stor ekonomisk risk. Förslaget om att istället bygga upp en byggledningskompetens "Construction Management" borde kunna ge snabbare resultat till lägre kostnad och risk.

Bilaga 2

Stadsbyggnadsnämndens handikappråds yttrande över förslaget

AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder och AB Stockholms hem har svarat på remissen med ett gemensamt tjänsteutlåtande, daterat den 5 april 2004. Tjänsteutlåtande har i huvudsak följande lydelse.

Bolagens synpunkter

Det i utredningen föreslagna erfarenhetsutbytet mellan bostadsföretagen har kommit igång och kommer att utvecklas ytterligare i linje med vad som föreslås.

Bolagen träffas nu regelbundet och diskuterar aktuella frågor. Vissa frågor kommer att drivas gemensamt såsom samarbetet med stadsbyggnadskontoret – byggherren i planprocessen. Andra aktuella områden som diskuteras är entreprenadformer samt erfarenheter från olika typer av prefabricering.

Inledningsvis vill vi framhålla den grundläggande problematiken med väsentligt högre byggpris i Stockholm i förhållande till övriga landet. Detta beror främst på de senaste årens höga efterfrågan och betalningsvilja för byggmästarproducerade bostadsrätter vilket har medfört en marknadsprissättning på byggentreprenader som inte har speciellt mycket med de verkliga byggkostnaderna att göra. Priserna har visserligen sjunkit en del den senaste tiden men kan snabbt vända upp igen om efterfrågan på entreprenader för bostadsrätter och hyresrätter ökar igen i och med stadens satsning på 20 000 lägenheter och andra större byggnadsprojekt som Norra Länken, Tredje spåret osv., samtidigt som byggföretagens kapacitet minskat.

1. Utveckling av planprocessen i samverkan

Det är angeläget att staden redan i planprocessen på allvar beaktar de faktorer som blir starkt kostnadsdrivande i den senare byggprocessen. Som ett exempel kan nämnas Hammarby Sjöstadskraven, d.v.s. gestaltungs- och materialvalskrav som exklusive markkostnader anses ha fördyrat byggandet med kanske åtskilliga tusen kr/kvm HYA jämfört med mer normala innerstadsprojekt. Det finns en oro bland företagen att utformningen av denna stadsdel kommer att bli likriktare för andra nya större

formningen av denna stadsdel kommer att bli likriktare för andra nya större utbyggnadsområden såsom i Värtan, Västra Kungsholmen och Baltic i Mariehäll.

Stadens andra krav och policys, inte minst de som går utöver statliga regleringar, är ofta starkt kostnadsdrivande på byggandet. Det kan gälla så vitt skilda saker som

- 3 Möjligheten till markparkering i förorterna och att man där inte får räkna in gatumark i p-normen (parkering i garage går inte att räkna hem)
- 4 Dagens tillgänglighetskrav innebär ökade produktionskostnader. Skärpta krav genom det s.k. BAS-programmet skulle öka produktionskostnaderna ytterligare och även omöjliggöra kompakta lägenhetslösningar och därmed rimliga månadshyror
- 5 Att vid kompletteringsbebyggelse inte använda möjligheten med förfarandet enkel planprocess
- 6 Miljöfrågor när det gäller buller i innerstadsmiljö etc.
- 7 Konstnärlig utsmyckning för 1% av projektets totalkostnad.

Mot denna bakgrund anser vi att det vore rimligt att man vid utarbetandet av detaljplaner och vid bygglovsprövningen gör en kostnadskonsekvensanalys för olika krav, precis som man idag gör miljökonsekvensanalyser. En prislista för olika anpassningar mm skulle kunna tas fram inom projektet för att sedan användas i den dagliga verksamheten.

Bolagen eftersträvar också mer flexibla planer än dagens som kan tåla smärre förändringar i ett projekt p.g.a. förändrade förutsättningar, byggmetoder etc.

Familjebostäder har för närvarande två intressanta pilotprojekt i Högdalen och Svedmyra där entreprenadföretagen fått tävla om vad de kunnat bygga inom en flexibel plan och med en viss högsta hyra. Erfarenheterna av dessa projekt kommer att dokumenteras och utvärderas efter färdigställandet.

2. Utveckla byggprocessens tidiga skeden

En förekommande för upphandling av byggentreprenader i stadens bostadsbolag har varit *generalentreprenader* där byggherren själv tagit fram ritningar och detaljutformningar med relativt hårt styrda standarder som bolagens projekterande konsulter har haft att rätta sig efter. Respektive bolags standardkrav kan på kort sikt upplevas som kostnadsdrivande men kraven utgår från en sammanvägning av erfarenheter från fastighetsförvaltningen och den bedömda totala kostnaden vid långsiktig förvaltning. Om man även fortsättningsvis ska jobba med standarder vore det en möjlighet att i samarbete med större byggentreprenörer samordna bolagens standarder för att få fram en gemensam standard som uppfattas som generell inom byggsektorn eller i vart fall så ofta använd att den i sig inte ska upplevas som kostnadsdrivande. Ett näraliggande alternativ är att man utvecklar standarden till att fastslå en ~~preciserad funktionsskrift~~ *preciserad funktionsskrift*. ~~Enligt funktionsskriften~~ *Enligt funktionsskriften* styrda *totalentreprenader*, där entreprenören själv på ett kostnadseffektivt sätt tillsammans med arkitekter och andra konsulter får bestämma över utformning mm inom detaljplanens ramar. Beställaren bedömer här vilka ändringar han vill göra utöver den s.k. lägstanivån mot ett pristillägg för att få en långsiktigt hållbar produkt. Det föreligger dock alltid en risk att denna typ av förfrågan

siktigt hållbar produkt. Det föreligger dock alltid en risk att denna typ av förfrågan leder till ointresse från de få entreprenörer som har förutsättningar att klara denna typ av projekt. Denna risk accentueras i högkonjunkturer.

Ovannämnda entreprenadformer kan, trots sina nackdelar, komma att helt ersätta alternativa upphandlingsformer bl.a. på grund av en osäkerhet om hur LOU (Lagen om offentlig upphandling) kan tillämpas, inte minst mot bakgrund av hur stadens egna revisorer i andra sammanhang har förfäktat en mycket snäv tolkning av denna lag.

Mot bakgrund av de risker för uteblivna eller få mycket höga anbud som tidigare nämnts, har alternativa entreprenadformer börjat användas. Sålunda prövas *delade entreprenader* där byggherren själv står för all upphandling men också för platsledning och samordning av bygget. Detta arbetssätt kräver dock kompetens och erfarenhet på området och innebär att man som byggherre själv får ta hela risken för det som går snett i projektet. Vi hoppas å andra sidan att få in attraktiva anbud från nya och mindre aktörer på marknaden och man slipper det riskpåslag som total- eller generalentreprenören tar ut för sina tjänster. Hittillsvarande erfarenheter dock på att metoden totalt sett ger fördelar för byggherren, men den kan troligen inte bli den dominerande då den kräver stora egna resurser som kan bli svåra att sysselsätta i konjunkturlågor. *Upphandlingskategorier ramavtal* för att i tidiga skeden kunna utnyttja entreprenörernas produktionskompetens är också en modell som prövats i några fall för att kunna få ner slutkostnaden för entreprenader gällande ombyggnad. Det finns emellertid en risk att ramavtalsupphandling i framtiden kan komma att omgärdas med betydligt striktare regler med krav på rangordning och att högst rangordnad alltid ska tillfrågas först. En sådan nyordning torde begränsa användandet av ramavtal för att få ner byggkostnaderna.

Inom pilotprojektens ramar bör man eftersträva att finna möjligheter att tänja LOU:s gränser så att nya upphandlings- och samarbetsformer kan tillämpas i kommande nyproduktion. På sikt måste de inslag i LOU som försvårar en effektiv upphandling tas bort. Alternativt bör bostadsbolagen, som också SABO föreslagit, undantas från upphandlingskraven, vilket dock kan bli svårt med hänsyn ett avgörande inom EU. Målet med förändringarna är att skapa förutsättningar för stärkt konkurrens, lägre byggkostnader och kunna konkurrera på samma villkor som privata byggherrar.

3. Utveckla styrning och kompetens i projekteringsfasen

Generellt har bolagen skärpt kraven i många delar av projekteringsfasen. Man har en ökad egen styrning av konsulterna och man ställer tydliga kravprofiler för att kunna använda sig av projekteringsledare med produktionsbakgrund, detta för att få med produktionssynpunkter redan vid projekteringen. Antalet projekteringsfel ska minska genom en ökad kvalitetsuppföljning av projektörerna, deras arbeten och egenkontroll.

Vi ställer också sådana krav på projekteringen att prefablösningar, element eller moduler alltid ska vara ett alternativ till platsbyggeri vid upphandling av stomme.

Vidare ställs krav yteffektiviteten, d.v.s. på hög uthyrningsbar yta i förhållande till den byggda ytan.

4. Stimulera det industriella byggandet

För bolagens del har det industriella byggandet legat på en relativt låg nivå efter miljonprogramsutbyggnaden. Det begränsade industriella byggandet har mest handlat om framttagandet av typhus, som genom upprepnings effekter och minskade konsultkostnader ger lägre produktionskostnader. Stora delar av stadens förorter från 1930-talet och framåt består egentligen av typhus som, allteftersom de producerades, förfinades på grundval av erfarenheter från tidigare byggda hus.

Prefabricering har under senare år blivit allt vanligare. Bidragande orsaker är kort byggtid, begränsade ytor för upplag och diskussionerna om "torrt bygge".

Svenska Bostäder har satsat en hel del på modulbyggen där färdiga bostadsenheter, mestadels studentlägenheter, fogats samman till flerfamiljshus på marken eller som påbyggnader på befintliga hus. Även SABO har genom sin pristävling lyckats få fram ett antal projekt där byggentreprenörer presenterat olika typhus som ska kunna produceras så att lägenheterna ska kunna hyras ut till en relativt låg hyra.

Modultillverkningen sker mestadels i regioner med svag sysselsättning i Sverige eller i utlandet och har goda förutsättningar att i en god arbetsmiljö producera produkter med hög kvalitet och precision till ett fördelaktigt pris.

Det finns dock stor risk att priserna att marknadsanpassas när de nya prefabprodukterna etablerats ordentligt på marknaden. Vidare återstår en hel del utvecklingsarbete med bl.a. arkitektonisk utformning, konstruktiva lösningar vid högre hus, brandfrågor och ljudfrågor i träkonstruktioner.

5. Öka insyn och pressa priser i de underliggande leden

Samtliga bolag är medlemmar i HBV (Husbyggnadsvaror) som sedan lång tid genom ramavtal förser bolagen med bl.a. vitvaror från Sverige och utlandet. Det pågår ett arbete som syftar till att HBV utökar sitt sortiment av byggvaror och gör större upphandlingar direkt från producenter även i utlandet. Man bör dock vara medveten om att problem med reservdelar och service kan uppstå vid köp av för oss nya varumärken och produkter. En gemensam EU-standard på byggvaror kommer på sikt att underlätta inköp från andra länder inom unionen. Dock finns en begränsande faktor i de förändringar i LoU som berörts ovan. Dessa kan komma att få en avgörande negativ inverkan på HBV:s möjligheter att agera för bolagens bästa i syfte att pressa byggkostnaderna.

Gemensamt för pilotprojekten

Bolagen anser det vara angeläget att projekten genomförs i huvudsak i enlighet med utredningens förslag. Med hänsyn till bolagens ansträngda situation inom 20K-projektet torde arbetet i pilotprojekten till stor del behöva drivas med konsultinsatser och eventuellt nyanställningar. Den tidplan som föreslås i utredningen, november 2003- juni 2004 är inaktuell och bör dels förlängas något och dels löpa mellan förslagsvis juni 2004 – mars 2005. De slutsatser som dras under projektiden kan givetvis tillämpas innan respektive projekt slutredovisas.

Bildandet av eget byggbolag eller egna byggenheter

Bostadsbolagen ställer sig bakom utredningens slutsatser om bildandet av ett eget byggbolag eller egna byggenheter. Ett eget bolag/byggsida borde visserligen kunna producera långa linjer av framför allt bolagens typhus för komplettering eller större bostadsområden och därmed kunna garanteras en stabil orderstock, men vår gemensamma bedömning är att ett sådant företag skulle vara alltför riskfyllt i förhållande till de vinster som skulle kunna uppnås.

Utredningens alternativa förslag, att bygga upp ett gemensamt CM-företag (Construction Management) för bolagen, får studeras i något av de ovannämnda pilotprojekten. Bl.a. bör konsekvenserna av momslagstiftningen penetreras noggrant.

RESERVATIONER M.M.

Koncernstyrelsen för Stockholms Stadshus AB

Reservation anfördes av Jan Björklund (fp), Kristina Axén Olin m.fl. (m) och Ewa Samuelsson (kd) med hänvisning till sitt förslag till beslut enligt följande.

Koncernstyrelsen föreslås besluta att

1. för egen del i huvudsak godkänna utredningen,
2. hemställa att KF beslutar godkänna utredningen och dess förslag med förändringar enligt nedan,
3. därutöver anför följande:

Majoriteten har föreslagit att kommunen skall utreda möjligheten att starta ett kommunalt byggbolag. Vi avvisar en sådan utredning då det dels inte föreligger något behov för en kommunal aktör på detta område och dels då detta är en verksamhet som inte det offentliga bör syssla med.

Alltför ofta har konsekvenserna av kommunpolitikens vilja att leka företagare lett till slöseri och förluster i miljardklassen. Stockholm behöver istället öppna upp för bättre konkurrens på byggmarknaden. Det finns redan mängder med byggföretag i Stockholm. Istället för att starta ett nytt kommunalt byggbolag måste vi förenkla för mindre byggherrar att komma in på stadens bostadsmarknad samt bjuda in utländska entreprenörer i en större utsträckning. Priserna skall tvingas ned med hjälp av bättre konkurrens, inte med skattemedel.

Den främsta anledningen till de höga byggnationskostnaderna i Sverige är de höga skatterna på byggande. För att verkligen få fart på bostadsbyggandet bör byggmomsen avskaffas och fastighetsskatten avvecklas.

Särskilt uttalande gjordes av Ann-Margrethe Livh (v) och suppleanten Viviann Gunnarsson (mp) enligt följande.

Det är viktigt att staden kommer i gång med de föreslagna åtgärderna för att minska kostnaderna vid nyproduktion av bostäder. När det gäller förslaget om ett kommunalt byggbolag så har vänsterpartiet och miljöpartiet ännu inte tagit definitivt ställning, utan återkommer eventuellt i frågan.

Gatu- och fastighetsnämnden

Reservation anfördes av Sten Nordin m.fl. (m), Ulf Fridebäck m.fl. (fp) och Mats Rosén (kd) enligt följande.

Gatu- och fastighetsnämnden beslutar

att i huvudsak godkänna kontorets förslag till beslut

att därutöver anföra följande

Det är utmärkt att utredningen avfärdar idén om ett kommunalt byggbolag. Skapandet av ett sådant skulle sannolikt leda till stora kostnader för skattebetalarna och skulle dessutom riskera slå ut befintliga privata byggbolag.

Gatu- och fastighetskontoret påpekar med rätta flera av de problem som finns i dagens system, inte minst gällande hyressättningssystemet. Det finns därutöver anledning att ifrågasätta vissa av de krav gällande exempelvis buller och miljöfrågor i Stockholm som ställs högre än vad lagstiftningen kräver. En sådan hantering kan givetvis skapa högre kostnader än nödvändigt vid nyproduktion av bostäder.

Det är slutligen också nödvändigt att påpeka att de höga byggkostnaderna också hålls uppe genom beslut som inte kan påverkas av Stockholms stad. Extremt höga boendeskatter, svag konkurrens och ett illa fungerande system för hyressättning är också viktiga förklaringar.

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation anfördes av Lotta Edholm m.fl. (fp), Mats G. Nilsson m.fl. (m) och Kerstin Rossipal (kd) med hänvisning till sitt yrkande enligt följande.

SbN besluta att

1. I huvudsak godkänna kontorets förslag till beslut
2. samt att därutöver anföra följande

Det är utmärkt att utredningen avfärdar idén om ett kommunalt byggbolag. Skapandet av ett sådant skulle sannolikt leda till stora kostnader för skattebetalarna och skulle dessutom riskera att, med skattebetalarnas pengar i ryggen, slå ut befintliga, privata byggbolag.

Stadsbyggnadskontoret påpekar med rätta hur flertalet krav gällande exempelvis buller och miljöfrågor i Stockholm ställs högre än vad lagstiftningen kräver. En sådan hantering kan givetvis skapa högre kostnader än nödvändigt vid nyproduktion av bostäder. Av den anledningen bör stadsbyggnadskontoret återkomma med en egen redovisning av tänkbara åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion.

Det är slutligen viktigt att påpeka att de höga byggkostnaderna inte i huvudsak beror på beslut fattade här i Stockholms stad. Extremt höga boendeskatter, svar konkurrens och ett illa fungerande system för hyressättning är viktigare förklaringar.

Yttrande över förslag till Åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion av bostäder

Handikapprådet har tagit del av koncernstyrelsens förslag till beslut i rubricerade ärende och den utredning som ligger till grund för förslagen. Vi begränsar våra synpunkter till frågor som vi bedömer har handikappaspekter.

3.2 Plan- och kvalitetskrav

Under detta avsnitt i utredningen sägs bl.a.

” De krav som formuleras i planer och bygglov är ofta långtgående och högre än vad PBL kräver. Detta kan gälla t.ex. tillgänglighet”

Vi vänder oss bestämt mot detta påstående. De enda krav utöver kraven i PBL som Stockholms stad har ställt och alltså ställer gäller längsta avstånd mellan handikapparkering och entré, 10 m i stället för 25 m, samt lutningen på ramper, högst 1:20 i stället för 1:12. Ramplutningskravet är nyligen ändrat till 1:20 i Boverkets föreskrifter till bestämmelsen i PBL 3 kap. 18 § om enkelt åtgärdade hinder, varför det givetvis måste gälla också vid nybyggnad framöver.

Vad Stockholm däremot gör, och som i första hand stadsbyggnadsnämnden och stadsbyggnadskontoret ska ha en eloge för, är att man är noggrannare än flertalet kommuner i landet när det gäller att se till att lagens bestämmelser verkligen efterlevs. Trots detta konstateras många och ibland stora brister i fråga om tillgänglighet och användbarhet i det som byggs nytt och byggs om. Det gäller inte minst bebyggelsen i Hammarby sjöstad, som enligt ett kommunfullmäktige beslut skulle bli en spjutspets i fråga om tillgänglighet och användbarhet för människor med funktionsnedsättningar.

Vi ställer oss frågande till varifrån utredningen har fått uppfattningen att man i Stockholm skiljer sig från andra kommuner genom att kräva särskilt hög tillgänglighet i samtliga lägenheter och gemensamma utrymmen i alla nybyggda bostadshus redan från början. PBL kräver att samtliga lägenheter som byggs, med vissa i lagen klart preciserade undantag, ska vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Detsamma gäller de gemensamma utrymmena. På den punkten finns inga kompromissmöjligheter.

Den sittande statliga PBL-kommittén har i sina direktiv tydliga ålägganden att verka för att efterlevnaden av bestämmelserna om tillgänglighet och användbarhet förbättras. Allvarliga brister har konstaterats i dagens byggande.

PBL är ett utomordentligt viktigt instrument för att förverkliga den handikappolitik som FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionshinder delaktighet och jämlikhet, och den nationella handlingsplanen för handikappolitiken innebär. En tillgänglig och för alla användbar miljö är en grundläggande förutsättning för full demokrati. Hinder i den fysiska miljön ses som diskriminering.

Kommunfullmäktige i Stockholm har beslutat att Stockholm senast år 2010 ska vara världens mest tillgängliga (huvud)stad och att alla brister i fråga om tillgänglighet och användbarhet då ska vara undanröjda. Att med det beslutet som styrande för all verksamhet i staden ifrågasätta gällande bestämmelser, tagna av Sveriges riksdag i full enighet, är minst sagt anmärkningsvärt. Vi tar bestämt avstånd från utredningens synsätt i denna del.

Utredningen har inte fokuserat på projekterings betydelse för kostnadsutvecklingen. Det finns gott om exempel på dålig och slarvigt utförd projektering som leder till ändringar i flera omgångar. Varje korrigering kostar pengar. Vi rekommenderar en starkt ökad uppmärksamhet på detta skede i byggprocessen.

Stockholm den mars 2004

Ingrid Dalén

Ordförande Stadsbyggnadsnämndens handikappråd