



Handläggare: Jan Lind  
Staben  
Tel: 508 264 71  
s.jan.lind@gfk.stockholm.se

2004-03-23

Dnr 04-720-631:1

Till  
Gatu- och fastighetsnämnden

**Åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion av bostäder  
Remiss av utredning från Stockholms Stadshus AB**

**FÖRSLAG TILL BESLUT**

Gatu- och fastighetsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av koncernstyrelsens utredning med gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande.

Olle Zetterberg

Lennart Gustafsson

Jan Lind

**SAMMANFATTNING**

Gatu- och fastighetsnämndens remisstid går ut 2004-04-13.

Stockholms Stadshus AB har låtit göra en utredning om minskade nyproduktionskostnader. Förslag läggs att stadens bostadsbolag, SBK och GFK 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

Helhetsperspektiv

Gatu- och fastighetskontoret 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 arbetet 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.

Bostadsbolagens kostnader

Gatu- och fastighetsnämnden 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.

Mobilisering

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. Gatu- och fastighetsnämnden har t ex rekommenderat att staden ånyo uppmärksammar statsmakterna på bristerna i de statliga bostadsstödsystemen. Bl a kvarstår risken för att investeringsstöden p g a bruksvärdessystemets funktion blir kontraproduktiva, d v s leder till färre nya hyreslägenheter i stället för fler.

Vi vill också varna för risken att den ökning av bostadsbyggandet som nu står för dörren i sig driver upp priserna på entreprenader mm. De kommande åren planeras även flera stora infrastrukturprojekt påbörjas. Allmänt stigande produktionskostnader kan dessutom leda till att bostadsprojekt utestängs från möjligheten att få statligt 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.

Vi är alltså positiva till utredningens förslag om mobilisering och vill understryka vikten av att denna även inkluderar ansvariga statliga organ.

Markfrågor

Vi anser att stadens nya markanvisningspolicy 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.

### Pilotprojekten

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.

### Kommunalt byggbolag?

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.

### **REMISSEN**

Kommunstyrelsen har remitterat koncernstyrelsens utredning till, förutom gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsledningskontoret för yttrande senast 2004-04-13.

### **KONCERNSTYRELSENS UTREDNING OCH FÖRSLAG**

Styrelsen för Stockholms Stadshus AB beslöt 2004-02-05 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.

Koncernledningen erinrar i sin skrivelse till styrelsen om uppdraget i 2003 års budget att bostadsbolagen, i syfte att sänka hyrorna i nyproduktionen, ska 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.

Koncernledningen 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:

6. Utveckling av planprocessen i samverkan
7. Utveckla byggprocessens tidiga skeden
8. Utveckla styrning och kompetens i projekteringsfasen
9. Stimulera det industriella byggandet
10. 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.

Koncernledningen 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.

Utredningens förslag med ett sammanhållet, gemensamt utvecklingsprojekt baserat på fem konkreta pilotprojekt tillstyrks av koncernledningen som menar att det behövs mer samarbete över förvaltnings- och bolagsgränser och ett tydligare fokus på billigare bostäder.

## **GATU- OCH FASTIGHETSKONTORETS SYNPKUNKTER**

### Budgetuppdragen

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.

Budgetuppdragen 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 hävdad 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 enträget 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 uppdrag 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 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/m<sup>2</sup> BOA och år för en lägenhet på 77 m<sup>2</sup> BOA. Detta med dåvarande tomträttsavgälden i sjöstadens på 75 kr/m<sup>2</sup> 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 (Lövestavägen). 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<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> GFK tjut 2003-03-19 om parallella uppdrag mm i Hammarby Sjöstad

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 yttrandet<sup>2</sup> 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, öppnat för kvalitetsförsämringar.

Om incitamenten och förutsättningarna 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.

---

<sup>2</sup> GFK tjut 2003-03-12

Gatu- och fastighetsnämnden har också rekommenderat att staden ånyo – snarast – uppmärksammar statsmakterna på bristerna i de statliga bostadsstödsystemen. Bl a kvarstår<sup>3</sup>, efter riksdagens beslut 2003-06-04 om den senaste investeringsstimulansen, risken för att investeringsstöden p g a bruksvärdessystemets funktion blir kontraproduktiva, d v s 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 alltfler 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 mm.

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/m<sup>2</sup>/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

---

<sup>3</sup> enligt vad som närmare utvecklats i GFK tjut 2003-07-28



utformat. I allmänt råd lämnas exempel på objektsoberoende 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 investeringsstödet<sup>4</sup> den föreslagna maxhyran på endast 1 100 kr/m<sup>2</sup>/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/m<sup>2</sup>/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 höjt hyrestak p g a objektsoberoende kostnader. Motiv finns därför i flertalet fall att i vart fall godkänna hyresnivåer på 1 300 - 1 400 kr/m<sup>2</sup>/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 uppvakta Länsstyrelsen i denna fråga.

Om produktionskostnaderna i Stockholmsregionen framöver stiger är detta inte en sådan omständighet som enligt gällande regler, som alltså bygger på hyresnivån 1 100 kr/m<sup>2</sup>/år med tillägg endast för s k objektsoberoende kostnader, föranleder höjt 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 överhettning ska i och för sig inte överdrivas. En eventuell överhettning beror ju på hur stor

---

<sup>4</sup> GFK tjut 2003-01-30

ökningen av nyproduktionen i Stockholmsområdet faktiskt blir. Och om statsmakterna inte kan få 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. Helhetsyn 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 byggherrekompens, 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 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 flerbostadshus. 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.

# S

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 i sin tur engagerar byggnadsentreprenörer.

Vi ser i och för sig positivt på om 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 sk 20 K-gruppen för ökat bostadsbyggande under SLK:s ledning. Det kan också nämnas att vi i yttrandet<sup>5</sup> 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

---

<sup>5</sup> 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 produktionskedet, 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.

**SLUT**