

§ 23: Remiss från Finansdepartementet gällande SOU 2020:75 - Bygg och bo till lägre kostnad

Dnr 21KS58

Beslut

Samhällsbyggnadsutskottet beslutar, enligt ordförandens förslag,

att godkänna yttrandet och översända det till Finansdepartementet som remissvar från Gävle kommun.

Beslutet tas i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning 11.13

Ärendebeskrivning

Regeringen har i utredning om bättre konkurrens i bostadsbyggandet utrett möjligheter att gynna lägre produktionskostnader för bostäder och lägre boendekostnader. I slutbetänkande "SOU 2020:75 Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet" presenteras utredningen och dess förslag till förändring i plan- och bygglagen. Gävle kommun har fått betänkandet på remiss.

Utredningens förslag och sammanfattning av yttrande

I utredningen har samband utretts mellan lägre produktionskostnader och lägre bostadskostnad med byggande av seriebyggda flerbostadshus, Sverige Allmännyttas ramavtalsupphandlingar, upphandlingsregler för allmännyttiga bolag, reglering av förutbestämda hyror samt kommuners agerande i rollen som planmyndighet, tillsynsmyndighet och markägare.

Sammanfattningsvis anser Gävle kommun att behovet av fler och prisvärda bostäder i olika prissegment är stort och att förutsättningarna för att främja byggandet behöver öka. Men att skapa bättre förutsättningar för byggande av prisvärda bostäder är mer komplext än vad som kan lösas genom föreslagen lagändring. De behöver tas fram i ett helhetsperspektiv och med en större samling av åtgärder. De hinder som utredningen ser behöver undanröjas är alltför snävt kopplat till åtgärder att finna hos kommuner och plan- och bygglagen. Kostnadsdrivande faktorer och hinder kopplat till fastighets- och byggbranschen borde ha getts ett större utrymme i utredningen.

Remissvaret är framtaget av arbetsgrupp: Ulrika Jonsson planingenjör, Helena Tallius Myhrman stadsarkitekt, Karin Theuer mark- och exploateringsstrateg, Hanna Bolin bygglovhandläggare/jurist och Björn Eriksson planeringsstrateg.

Justerare	Uppdragsbestyrkande

Beslutsunderlag

- Remissmissiv - Bygg och bo till lägre kostnad SOU 2020:75. Svar senast 23 april 2021, dnr 21KS58-2
- Utredning - Bygga och bo till lägre kostnad - förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet SOU 2020:75, dnr 21KS58-3
- Tjänsteskrivelse - Remiss bygg och bo till lägre kostnad - förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet, SOU 2020:75, dnr 21KS58-5
- E-postmeddelande - Remiss gällande SOU 2020:75 Bygg och bo till lägre kostnad. Svar senast den 23 april 2021, dnr 21KS58-1
- Remissvar - Bygg och bo till lägre kostnad, förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet, SOU 2020:75, dnr 21KS58-4

Justerare			Uppdragsbestyrkande

Yttrande

Dnr 21KS58
Ert dnr: Fi2020/04994
2021-03-15

Finansdepartementet

Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet, SOU 2020:75

Yttrande över utredning och förslag till lagändring

Gävle kommun har getts möjlighet att yttra sig över betänkandet Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet, SOU 2020:75.

Sammanfattningsvis anser Gävle kommun att behovet av fler och prisvärda bostäder i olika prissegment är stort och att förutsättningarna för att främja byggandet behöver öka. Men att skapa bättre förutsättningar för byggande av prisvärda bostäder är mer komplext än vad som kan lösas genom föreslagen lagändring. De behöver tas fram i ett helhetsperspektiv och med en större samling av åtgärder. De hinder som utredningen ser behöver undanröjas är alltför snävt kopplat till åtgärder att finna hos kommuner och plan- och bygglagen. Kostnadsdrivande faktorer och hinder kopplat till fastighets- och byggbranschen borde ha getts ett större utrymme i utredningen.

Gävle kommun är positiv till ett mer standardiserat byggande om det planeras genomtänkt, byggs väl och hållbart. Vi bedömer dock inte att utredningens förslag till förändring av plan- och bygglagen uppfyller syftet med lagändringen, det vill säga skapar lägre boendekostnader. Utredningen saknar även en konsekvensanalys av vilken påverkan som avvikelserna och ett ökat seriebyggande kan få för en god bebyggd miljö och de tre dimensionerna av hållbarhet.

Bostadsbyggande i Gävle

I Gävle kommun har under de senaste fem åren (2015 - 2019) ca 2 550 bostäder byggts, varav ca 1 856 bostäder (ca 73 %) är upplåtna med hyresrätt¹. Andelen hyresrätter i bostadsbeståndet i kommunen har ökat något de senaste åren vilket skiljer sig från utredningens generella slutsats om att andelen hyresrätter minskar på bostadsmarknaden i stort.

¹ Källa: Gävle kommun (SG) bearb. statistik från Statistikmyndigheten SCB, 2020.

Seriebyggt och standardiserat - Ja tack, när det planeras genomtänkt, byggs väl och hållbart

Gävle kommun är positiv till ett mer standardiserat byggande om det planeras genomtänkt, byggs väl och hållbart. För att lyckas behövs ett mer innovativt byggande och vilja att utveckla idéer för seriebyggda och mer prisvärda bostäder. De ska tåla att upprepas, möjliggöra en viss variation och kunna placeras i olika sammanhang samt inte minst vara robusta.

Gävle kommun eftersträvar i bostadsbyggandet ett hållbart byggande och en variation i gestaltning och upplåtelseformer. I kommunala markanvisningar finns många gånger utrymme för seriebyggda bostadshus. Stad och land måste byggas med omsorg. Gestaltning av nya byggnader måste ske med hänsyn och anpassning till befintlig bebyggelse och miljö. Lagförslaget antyder att de seriebyggda flerbostadshusen inte håller måttet och att en ändring i lagen är enda sättet att få bygglov. Vi anser att seriebyggda flerbostadshus inte behöver ha en sådan låg nivå på gestaltning eller kvalitet att de kräver en egen avvikelse från detaljplan eller att de inte kan godtas i den vanliga markanvisningsprocessen. Tvärtom så borde seriebyggda flerbostadshus med standardiseringens fördelar kunna möjliggöra för ökade kvaliteter till en lägre produktionskostnad.

Utredning lyfter i flera delar fram den negativa attityden som de ser hos kommunen angående standardiserat byggande och dess påverkan på den byggda miljön, men tar inte vidare frågan. Utredningen saknar helt en beskrivning av de konsekvenser som lagförslaget och ett ökat seriebyggande kan ge på god byggd miljö utifrån ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet.

Utredningen konstaterar även att ett avgörande problem är att så få nya bostäder har tillkommit på ramavtalen för allmännyttan, vilket även gör det svårt för marknaden att utvecklas mera generellt enligt utredningen. Frågor som väcks och som behöver utredas vidare rör; Varför har så få bostäder tillkommit genom ramavtal, och hur hänger det ihop med konkurrensutsättning genom offentlig upphandling och att det är främst stora byggaktörer som fått ramavtal? Har småföretag inte lämnat in anbud eller är det för dyrt och komplicerat att lämna in anbud för de mindre företagen?

Förslag till lagändring uppfyller inte syftet

Det förslag som slutligen lämnas av utredningen är ett lagförslag om att införa ytterligare en grund för avvikelse från detaljplan och områdesbestämmelser. Utredningens motivering av lagförslaget är att det skulle möjliggöra för lägre bostadskostnader samt att ett "kostnadseffektivt byggande är centralt för en ökning av bostadsbyggandet. Förutsättningarna för att bygga bostäder till en lägre produktionskostnad genom att använda sig av standardiserade system, processer och arbetsätt behöver därför öka". Kostnadseffektivt för vem och i vilket tidsperspektiv?

I exemplen som redovisas i utredningen lyfts lägre produktionskostnader och lägre lägenhetskostnader fram som argument. Men som utredningen själv

konstaterar har inte kvm-hyrorna minskat på samma sätt. Det framgår inte av utredningen varför inte kvm-hyrorna påverkats i större omfattning. Vår erfarenhet av kombohusen är att de har effektiva planlösningar och mindre lägenhetsstorlekar, vilket också skulle kunna vara en av förklaringar till lägre bostadskostnader men oförändrad kvm-hyra. Vinsten av ett standardiserat byggande förefaller därför inte generellt tillfalla de boende med lägre boytekostnad utan andra parter.

Utredningen anser att förslaget till avvikelse och minskat behov av planläggning ökar möjligheterna till låga produktionskostnader och i förlängningen även låg hyra. Utredningen har utifrån statistik för bygg- och markkostnader uppskattat den möjliga kostnadsfördelen till 2000–4000 kronor per kvadratmeter. I utredningens analys av samband mellan totalkostnad för bostad och planläggning saknas en viktig faktor, det geografiska läget för byggnationen. De senaste årens vilja att bygga och förtäta i centrala lägen, omvandla äldre verksamhetsmark återspeglar sig i statistiken med komplexare planläggning, högre markpris på grund av attraktivare lägen som sammanlagt ger högre exploateringskostnader och byggkostnader. Den politiska viljan om blandade upplåtelseformer har även gjort att allmännyttan i högre grad byggt i attraktiva lägen, exempelvis området Godisfabriken här i Gävle. Vid byggande i centrala och tätt byggda miljöer följer generellt större krav på anpassning och hänsynstagande än vid byggande i utkanten av staden. Vi anser att detta inte kan nyttjas som argument för att införa avvikelse för seriebyggda flerbostadshus.

Otydligheter i förslag till avvikelse

Plan- och bygglagstiftningen har de senaste åren förändrats. Kraven på vad en detaljplan ska hantera har ökat tillsammans med kravet på tydlighet. Nya föreskrifter för detaljplan och allmänna råd för detaljplan har beslutats under 2020. PBL 4 kap 32§ styr att detaljplanen inte får vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte. I de fall planbestämmelser finns så ska de vara motiverade och utgå från planens syfte. Bestämmelser kring utformning, placering och omfattning är resultat av en mängd olika avvägningar kopplade till platsens förutsättningar och skapande av en god bebyggd miljö. I bestämmelserna styrs hänsynstagande och anpassningar till kulturmiljö, grönstruktur, goda boendemiljöer, ljusinstrålning, påverkan på intilliggande bebyggelse, skuggning, säkerhetsavstånd etc. Förutsättningar för att hantera mindre avvikelser från detaljplanen finns redan genom PBL 9 kap 30 §. Varför specifik seriebyggda flerbostadshus ska vara undantagen planens bestämmelser förfaller oklart särskilt när lagändringen inte bedöms uppfylla sitt syfte om att skapa lägre boendekostnader.

I lagförslaget finns även otydligheter som gör det svårt för kommuner att rätts-säkert tillämpa lagstiftningen:

- Definitionen av seriebyggt flerbostadshus är otydlig och svår att säkerställa. Hur ska kommun vid bygglovsprövningen bedöma och säkerställa att det är ett seriebyggt flerbostadshus? Räcker det enligt definitionen att flerbostadshusmodellen har byggts i två exemplar för att räknas som

seriebyggd? Paragrafen inbjuder till många tolkningar och det finns stor risk för otydlighet och att den tillämpas olika hos kommuner.

- Det är även otydligt hur paragrafens ordalydelse ska tolkas. Innebär det att en avvikelse för en byggnad endast kan ske för en av de uppräknade delarna *omfattning, utformning eller placering* eller för var och en av dem?
- Paragrafens villkor om *nödvändig* skapar också ett stort tolkningsutrymme. Ett seriebyggt flerbostadshus kan vara utformat på många olika sätt beroende på tillverkare, vilket skapar en svårighet att bedöma att den angivna planbestämmelsen är uttryckt på så vis att den omöjliggör ett seriebyggt flerbostadshus. Kanske skulle en annan tillverkares seriebyggda flerbostadshus kunna följa planbestämmelserna och om så är fallet borde inte en avvikelse ses som nödvändig.

En avvägning mellan de intressen som talar för åtgärden och de motstående allmänna och andra intressen som skyddas av plan- och bygglagen, PBL, eller annan lagstiftning måste alltså göras. Med alla de bedömningar som måste göras i det enskilda fallet finns det stor risk att bedömningarna kommer variera i olika kommuner. I utredningen lyfts att den föreslagna planavvikelsen får utvecklas i rättspraxis. Vi anser att det är svårt att göra en rättssäker bedömning om omfattningen av bestämmelsen ska utvecklas i rättspraxis. Hur kontrollerar en bygglovshandläggare om avvikelsen är "nödvändig"? Blir det "nödvändigt" direkt om den prefabricerade huset inte har samma taklutning som krävs enligt detaljplanen eller blir det bara en nödvändig avvikelse om processen att få till den takvinkeln är väldigt komplicerad?

Kommunal mark och markanvisningar

I utredningen lyfts kommunens möjligheter att gynna lägre bostadskostnader. Här vill vi förtydliga de ramar och förutsättningar som kommunen som markägare har att hantera.

Kommunal markförsäljning

En kommunal markförsäljning ska ske till marknadsvärde, alltså påverkar inte bara kostnaden för byggnationen den slutgiltiga hyran utan även markpriset. En kommun kan inte sälja till en lägre köpeskilling än marknadsvärde varken till sitt eget allmännyttiga bolag eller till privat aktör, då en kommun ej får gynna en enskild eller sitt eget bolag.

Kommunens markanvisning kan inte säkerställa framtida hyresnivåer

En kommun kan vid en markanvisning inte säkerställa hyresnivån på framtida bostäder. Även om det skrivs in som ett krav i markanvisningsavtalet så tappar kommunen sin kontroll så snart ägandet har övergått till en annan part. Den nye ägaren är då fri att sätta den hyra som aktören anser passar. Det standardiserade bygget garanterar alltså inte en lägre boendekostnad och det visar även utredningen. Det kan snarare generera i att flera fastighetsägare istället tjänar mer

pengar på att bygga billigt och ändå ta ut en hög hyra. Bruksvärdesprincipen styr vid hyressättningen av nya bostäder. Kommunen kan inte heller garantera att bostäderna i det standardiserade bygget verkligen tillfaller dem som lagförslaget hoppas ska gynnas av denna lagändring. Allmännyttan har sin bostadskö medan en privat fastighetsägare själv väljer vilka som ska bo i huset. Enligt utredningen kan kommunen endast reglera hyran på förhand vid en upphandling inte vid en vanlig markanvisning. Alltså kan endast dessa seriebyggda flerbostadshus byggas i allmännyttans regi. (kap 9.2 + 10.3)

Sned konkurrens kan skapas mellan byggaktörer

Utredningen anser att efterfrågan på standardiserade moduler kan öka med hjälp av lagförslaget och på så vis kan även kvaliteten på de seriebyggda flerbostadshusen stärkas. I utredningen hävdar man att vissa fabriker endast producerar på halvfart. Lagförslag såsom det är utformat gynnar en del av byggsektorn, de företag som tillverkar seriebyggda bostäder. Vad händer med konkurrensen för byggaktörer som inte använder sig av seriebyggnation men ändå kan bygga till lägre boendekostnader? Sned konkurrens kan skapas mellan byggaktörer.

Översyn behövs av upphandlingsregler

Gävle kommun håller med utredningen om att det behövs en översyn av allmännyttans upphandlingsregler. Upphandlingsreglerna begränsar de allmännyttiga bostadsföretagen, jämfört med den privata sektorn, vilket är konkurrensbegränsande för allmännyttan och en företagsekonomisk nackdel.

Med erfarenhet av de ramavtal som finns så ser vi att det standardiserade byggandet kan i högre grad gynna de större byggbolagen. Mindre entreprenörföretag med innovativt byggande kan ha svårigheter att lyckas med ramupphandling mot de stora entreprenörföretagen med kraftfulla upphandlingsresurser.

Upphandlingsarbetet är rejält tids- och kostnadsdrivande, till det tillkommer stor risk för överklagande om minsta upphandlingsformalia missats eller gjorts fel, vilket är hinder för igångsättning av en rad processer för bostadsbyggandet och fördyrande. Konkurrensutsättning borde ses över och kunna göras på ett mer direkt, mindre komplicerat, kostnadsdrivande och mindre tidskrävande sätt.

Gävle kommun

Erik Holmestig
Ordf. samhällsbyggnadsutskott

Lars Wedlin
Planeringschef

Kommunstyrelsen
Samhällsbyggnadsutskottet

Tjänsteskrivelse - Remiss Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet, SOU 2020:75

Förslag till beslut

Samhällsbyggnadsutskottet beslutar att godkänna yttrandet och översända det till Finansdepartementet som remissvar från Gävle kommun.

Ärendet i korthet

Regeringen har i utredning om bättre konkurrens i bostadsbyggandet utrett möjligheter att gynna lägre produktionskostnader för bostäder och lägre boendekostnader. I slutbetänkande "SOU 2020:75 Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet" presenteras utredningen och dess förslag till förändring i plan- och bygglagen. Gävle kommun har fått betänkandet på remiss.

Utredningens förslag och sammanfattning av yttrande

I utredningen har samband utretts mellan lägre produktionskostnader och lägre bostadskostnad med byggande av seriebyggda flerbostadshus, Sverige Allmännyttas ramavtalsupphandlingar, upphandlingsregler för allmännyttiga bolag, reglering av förutbestämda hyror samt kommuners agerande i rollen som planmyndighet, tillsynsmyndighet och markägare.

Sammanfattningsvis anser Gävle kommun att behovet av fler och prisvärda bostäder i olika prissegment är stort och att förutsättningarna för att främja byggandet behöver öka. Men att skapa bättre förutsättningar för byggande av prisvärda bostäder är mer komplext än vad som kan lösas genom föreslagen lagändring. De behöver tas fram i ett helhetsperspektiv och med en större samling av åtgärder. De hinder som utredningen ser behöver undanröjas är alltför snävt kopplat till åtgärder att finna hos kommuner och plan- och bygglagen. Kostnadsdrivande faktorer och hinder kopplat till fastighets- och byggbranschen borde ha getts ett större utrymme i utredningen.

Remissvaret är framtaget av arbetsgrupp: Ulrika Jonsson planingenjör, Helena Tallius Myhrman stadsarkitekt, Karin Theuer mark- och exploateringsstrateg, Hanna Bolin bygglovhandläggare/jurist och Björn Eriksson planeringsstrateg.



2(2
)
Datum 2021-03-15
Diarienummer:
21KS58
Dnr 21KS58-5

Kommunstyrelsen
Samhällsbyggnadsutskottet

Beslutsunderlag

Yttrande - Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet, 2020:75

SOU 2020:75 Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet

Beslutet ska skickas till

Finansdepartementet, Fi2020/04994

fi.remissvar@regeringskansliet.se, fi.sba.bb@regeringskansliet.se

Lars Wedlin
Planeringschef

Ulrika Jonsson
Planingenjör