

# Remissvar

## SOU 2020:75 Bygg och bo till lägre kostnad

Skellefteå kommun  
Bygg- och miljönämnden  
2021-04-22 § 75

### Bygglovsperspektivet

De föreslagna ändringarna i Plan- och bygglagen (2010:900) PBL innebär två konkreta åtgärder:

- en ny legaldefinition, "seriebyggt hus" införs i PBL.

*"Seriebyggt hus: byggnad som projekteras och uppförs på olika platser med på förhand begränsade variationsmöjligheter."*

- en ny prövningsgrund för avvikelser vid bygglovsprövningen införs i 9 kap. (det kursiverade stycket längst ner i paragrafen nedan är den ändring som utredningen föreslår).

#### 9 kap. 31 b § PBL

Trots 30 § första stycket 2, 31 § 1 och 31 a § 2 får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelserna är förenliga med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och

1. avvikelserna är lätta, eller
2. åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt *eller*
3. *avvikelsen avser bebyggelsens omfattning, utformning eller placering och är nödvändig för att ett flerbostadshus ska kunna uppföras som ett seriebyggt hus.*

Mot bakgrund av vart i befintlig lagtextstruktur som utredningen har valt att placera den föreslagna avvikelsergrunden (som en utbyggnad av 31b §) så kan det konstateras att avvikelsergrunden blir tillämplig i samtliga detaljplaner oavsett ålder och oavsett om genomförandetiden fortfarande löper eller har löpt ut.

Oavsett om avvikelserna gäller bebyggelsens omfattning (tex. byggnadsarea, exploateringsgrad, etc.), utformning eller placering så kan möjlighet till avvikelse finnas om huset kan anses utgöra ett seriebyggt flerbostadshus och om avvikelserna är nödvändiga för att huset kunna uppföras som ett seriebyggt flerbostadshus.

Avvikelsen får inte strida mot det uttalade syftet med detaljplanen. Sedan tidigare gäller alltså att en avvikelse tillsammans med andra avvikelser inte får vara allt för omfattande, inte antas medföra betydande miljöpåverkan, och inte antas begränsa en rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen. Någon ändring i det förhållandet föreslås inte i

utredningen.

Syftesformuleringen i framtida detaljplaner för flerbostadshus blir kanske än viktigare om nu föreslagen ändring blir lag. För det fall att det finns någon särskild aspekt/ förhållande i planen som kommunen är särskilt angelägen om att bevara så finns möjligheten att knyta detta till syftet.

Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen om sambandet mellan ökade kostnader när planändring behöver ske nära inpå byggandet, oavsett om projektet omfattat flerbostadshus mer generellt eller omfattat sådana som är byggda på allmännyttans ramavtal, får föreslagen åtgärd om att bygga ut avvikelsegrunderna vid bygglovsprövning anses vara ett rimligt förslag.

Precis som i tidigare ändringsförslag som blivit lag kommer praxis även att ge vägledning i tillämpningen av avvikelsegrunden för seriebyggda flerbostadshus småningom. I väntan på att praxis utkristalliserar sig över tid vore det värdefullt för tillämparna om förarbetena belyste några aspekter som bör vara uppfyllda för att ett flerbostadshus bör anses vara seriebyggt. Skrivningen “*Seriebyggt hus: byggnad som projekteras och uppförs på olika platser med på förhand begränsade variationsmöjligheter.*” behöver kanske vara allmänt hållen, men ledning genom exemplifiering (om än inte en uttömmande sådan) torde vara viktigt för att underlätta tillämpningen av den nya bestämmelsen.

Det kan också konstateras att förslaget inte får någon effekt i situationer där en fastställd detaljplan saknas, vilket utredningen också konstaterar.

Förslaget innebär sammanfattningsvis att kommunernas byggnadsnämnder ges ett ytterligare verktyg för att underlätta bostadsbyggandet. Här tål det att nämnas att kriterierna för när avvikelse kan bli aktuellt, enligt det nu lagda förslaget, i praktiken innebär att en byggnad först ska kvala in enligt definitionen “seriebyggt hus” och dessutom kvala in i definitionen av “flerbostadshus”.

Därefter ska det säkerställas att det planerade seriebyggda flerbostadshuset inte strider mot syftet med gällande detaljplan. Därefter ska det bedömas om det planerade huset medför betydande olägenhet (2 kap 9 § PBL). För det fall att ett planerat hus kvalar in enligt dessa förutsättningar (och övriga förutsättningar i 31b), först då har kommunernas byggnadsnämnder möjlighet att bevilja bygglov med avvikelse enligt nu lagda förslag. Ett viktigt ord i lydelsen av 9 kap 31b är formuleringen som säger att om prövningsgrunderna enligt paragrafen är uppfyllda så **får** bygglov ges. Formuleringen “får” till skillnad från “ska” innebär att kommunernas byggnadsnämnder inte är skyldiga att bevilja lov för avvikelser som rör

seriebyggda flerbostadshus.

En bygglovsansökan med avvikelser som rör seriebyggda flerbostadshus kan antas beröra flertalet sakägare, och får nog anses utgöra ett sådant principellt ärende/ ärende av större vikt. Denna typ av ärenden ska beslutas av en samlad bygg- och miljönämnd, och ej beslutas per tjänstepersonsdelegation.

Även om det lagda förslaget inte är lika långtgående som andra länders reglering i liknande situationer, exempelvis Tysklands motsvarighet till PBL, så innebär det lagda förslaget en ytterligare möjlighet/verktyg för Sveriges byggnadsnämnder, en ytterligare möjlighet som inte funnits tidigare.

## **Planperspektivet**

Förslaget har fokus på att etablera bostäder till lågt pris och i snabb takt genom att ge serieproducerade” standardhus en särställning genom en ny skrivning i PBL, 9 kap.31 b §”. Utredningen vill skapa förutsättningar för detta genom att sänka betydelsen och bärkraften i detaljplaners reglering och reducera detaljplanen till enbart syftet och därmed öka möjligheten att ta större avvikelser som standard på kommuners delegation.

De serietillverkade husen är inte ritade för sin plats och bör genomgå en prövning i förhållande till en gällande detaljplan för att hitta sin rätta plats anser vi.

Förslaget visar stora brister då man missförstått detaljplanearbetets grund, d v s att det är därigenom som platsens förutsättningar, så som markförhållanden, topografi, omkringliggande bebyggelse, infrastruktur, kulturhistoria undersöks och stadsrummets karaktär beaktas.

Det som utredningen föreslår, göra undantag för serietillverkade hus på redan antagna planer är ett sätt att kringgå den demokratiska process som detaljplanen i grunden är vilket kan leda till vad utredarna själva lyfter, ett förlorat förtroende för planeringsprocessen. (Sidan 227)

Det är genom och i detaljplanearbetet som arbetet och grunden för” God gestaltad livsmiljö” görs och gör man avkall på det och låter produktionen styra över stadssammanhang så har man missat stor del av vad som skapar en bra livsmiljö för människan. Lämplighet för en byggnad måste bedömas utefter varje plats förutsättningar och lämplighet. Detta tar utredningen avstånd till och ser som en konflikt och ser som försvårar för de serietillverkade husens etablering (sidan 182)

Kommunen måste ta och kunna upprätthålla sitt ansvar och se helhetsmiljön för att de serietillverkade husen blir ett bra tillskott där de byggs så att de

tryggar en social hållbarhet både vad gäller migration, mångfald och inkludering. Kommunens ansvar innehåller redan idag en möjlighet för att reglera vissa avvikelser i förhållande till en plan och vill man ha ett ytterligare verktyg bör man inrikta sig på att finjustera i den möjligheten för att skapa förutsättningar för hållbart byggande ur både ekonomiskt, ekologiskt och socialt hänseende.

Vidare har kommunerna ett ansvar för att säkra arbetet för klimatet och utredningen missar delar för detta genom att den saknar det långsiktiga utvecklings perspektivet av förvaltandet och innovationsprocessen inom arkitektprocesser som ständigt för hållbarhetsarbetet framåt.

Ytterligare är det så att krav på bostäderna och dess hyresnivåer (vilket även nämns) går att ställa i markanvisningsprocessen och här kan man på ett översiktligt sätt hitta de platser och den mark som kan vara lämplig.

### **Med hänvisning till rubriker i Utredningen och kommentarer löpande under:**

#### **9 Förutbestämda hyresnivåer**

*”Hyresnivån för bostäderna kan enligt direktivet användas i ett förfrågningsunderlag på olika sätt. Det anbud som medger lägst hyresnivå kan anses vara ekonomiskt mest fördelaktigt. Med en på förhand bestämd hyresnivå kan dock även andra kvaliteter offereras inom en kalkyl som bygger på en angiven hyra och påverka utvärderingen av vad som är det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet.” sidan 233*

Fokus bör vridas att utöver standardisering se över den nationella byggsektors planering och kostandseffektiviseringsmöjligheter i ett internationellt perspektiv.

Utredningen visar att låga hyror är en grund i upphandlingen( ovan) men att man därefter kommer fram till att det inte är nödvändigt att reglera hyror vilket för bostadskunden, speciellt den utsatta, gör att detta blir helt verkninglös- vi får dålig livsmiljö( där vi mist möjlighet att reglera, till en hyresnivå som blir upphandlingsgrundande som vi därefter inte kan reglera. Det blir svårt att se en god effekt av förslaget för de som hade behövs lägre hyror.

*”Det leder till utredningens slutsats i denna del att det framstår som överflödigt att över huvud taget reglera hyror inom ramen för själva den offentliga upphandlingen. Atingen leder det till att man reglerar sig själv eller så komplicerar det upphandlingen med villkor som mera ändamålsenligt kunde uppställas antingen efter eller utanför själva upphandlingen. sidan 237.*

*En kommande hyresnivå i samband med markupplåtelse eller markanvisning. En generell begränsning är dock att den fastställda hyresnivån som huvudregel, åtminstone inte genom det avtalet, inte blir bindande för en tredje man som sedermera förvärvar fastigheten. Sidan 241”*

Med hänvisning till ett antal olika kommuners modeller och i det fall man har statligt investeringsstöd så redovisas sätta att hålla nere hyresnivåerna under 10 år( sidan 243-245) men inget av dessa modeller tar hänsyn till att byggnader i regel har en livslängd i stadsmiljön på 50- 100 år och att det även därefter brukas som bostäder.

### ***Rundabordssamtal sidan 247***

*”ur Sammanfattningen”*

*Sammanfattningsvis ansåg flertalet närvarande vid rundabordssamtalet att man redan upphandlar till förutbestämd hyra i någon mening, framför allt inom ramen för de statliga investeringsstöden och flera hade svårt att se meningsfulla frågor för utredningen att borra djupare i. Många inlägg undvek frågorna om var bostäder med låga hyror ska ligga och hur dessa ska kunna fördelas lämpligt, medan andra påpekade hur problematiskt detta hade varit i praktiken. Ingen av deltagarna framhöll några relevanta jämförelser med lokalhyresmarknaden och det konstaterades att hyresnivåerna där är väsentligen oreglerade. Hyresgästföreningen framförde i huvudsak följande. Hyran utgör en stor del av konsumenternas utgifter. Frågan om hyressättning i nyproduktionen ska redan utredas i annan ordning. Presumtionshyrorna leder enligt föreningen i liten utsträckning till mera byggande men innebär i och för sig att det tillskapas en koppling mellan produktionskostnader och hyror. Presumtionshyrorna svarar för drygt hälften av det som nybyggs.*

Kopplat till det som angetts ovan så är svårigheterna redan idag gällande placering av bostäder med låg hyra och med stöd i utredningens förslag riskerar man ytterligare att försvåra arbetet med inkludering, integration och mångfald. Se nedan från sidan 249.

*”I praktiken slår människors värdering av bostaden igenom förr eller senare, menade flera av aktörerna vid rundabordssamtalet och påpekade att det kommer att föreligga ekonomiska incitament att få tillgång till bostäder med lägre hyror, vilket på olika sätt kan tillgodogöras av den första hyresgästen som flyttar in. Flera deltagare angav att kostnaderna för att upplåta bostäder under sedvanliga hyresnivåer inte går undslippa, och frågade vem som egentligen betalar – grannen eller samhället i sin helhet via skattsedeln?”*

-Härav är det märkligt att man kommer fram till följande slutsats:

*”Utredningen har därför dragit slutsatsen att en framgångsrik reglering av hyresnivåer förutsätter att kommunerna i högre grad använder sitt markägande för att bygga på sin egen mark, vilket gör det enklare och ger ytterligare möjligheter att påverka hyresnivåerna. Att kommunerna enligt utredningen bör bygga mera själva innebär inte att de bör utföra själva byggnationen i egen regi. Utredningen anser det självklart att själva byggnadsarbetena ska ske efter offentlig upphandling. Såvitt känt för utredningen finns inga varken offentliga eller kommunala leverantörer verksamma i offentliga upphandlingar på byggmarknaden. Det innebär att byggnadsarbetena kommer att utföras av privata företag. I avsnitt 9.9 har utredningen föreslagit att en eventuell reglering av hyran på förhand ska ske som en presumtionshyra. I detta kapitel belyser vi i vilken utsträckning och hur kommunerna – när hyran regleras som en presumtionshyra – skulle kunna agera på den lokala nivån för att bygga mera samtidigt som man tillskapar en mångfald i det som byggs på kommunal mark och inriktar utbudet på olika målgrupper.*

*Enligt utredningen ligger det därför på kommunerna att förklara varför den hyreshusmark som framträder i sammanställningen ovan inte skulle vara möjlig att bebygga. Det utesluter inte att t.ex. infrastruktursatsningar kan ha avgörande betydelse i sammanhanget samt att det finns viktiga parametrar som kommunen naturligtvis inte alltid kontrollerar. Sidan 257*

*Kort sagt så är utredningens slutsats att om kommunen vill påverka hyresnivåerna så är det bästa alternativet att man själv tar initiativ till och fortsatt äger en stor del av bostäderna i fråga. Det är också precis det som kommunerna tidigare har gjort genom allmännyttan. Sidan 259.”*

Ekonomi och lyfta näringslivet och inte konkurrera- det kan vara god ide men varför på andra villkor än på de som redan existerar?

### **10 Konsekvensbeskrivning (sidan 313-314)**

Här menar utredningen att förslaget bland annat skulle gynna integration och kvinnor genom att man skulle bygga mer till lägre kostnad men det man inte beaktar är Hur man bygger och vilka andra effekter detta skulle få, bl a socialt. Här finns en risk att man genom att inte följa detaljplanens fulla intention utan bara övergripande syfte får sämre anpassad arkitektur och därmed sämre gestaltad livsmiljö och där det skulle kunna hävdas att den demokratiska delen av processen sätts åt sidan i områden där människor redan innan har svårt att göra sin röst hörd i detaljplaneprocessen och därmed skapa motsatt effekt.

### **12 Författningskommentarer**

*Ur förslaget till lag om ändring i Plan- och bygglagen (2010:900)*

*”Genom bestämmelsen blir det möjligt att avvika från frivilliga planbestämmelser om bebyggelsens omfattning, utformning eller placering. Med omfattning avses likt 4 kap. 11 § 1 bland annat bestämmelser om byggnaders längd, bredd, höjd, källardjup och våningsantal.”*

Slutligen: Utredningen vill kunna göra undantag för i stort de verktyg som möjliggör att kunna reglera inom stadsbyggnad där det går att åstadkomma skillnad och styra en byggnads gestaltning för att nå målsättningarna i det uppdrag som nyligen sjösatts av regeringen, nämligen ”God gestaltad livsmiljö”.