

2021-03-19

TJÄNSTESKRIVELSE
Dnr KFKS 2021/393

Kommunstyrelsen

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

Yttrande till Finansdepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Kommunstyrelsen beslutar att anta förslag till yttrande enligt bilaga 1 till denna tjänsteskrivelse.

Sammanfattning av ärendet

Kommunen har granskat betänkandet *Bygga och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet* SOU 2020:75 och sammanställt synpunkter i yttrande till remissrundan. I det föreslagna yttrandet framgår att kommunen välkomnar förslag som möjliggör kostnadseffektivt byggande men menar att förslag till tillägg i plan- och bygglagen (2010:900) om undantag för serietillverkade flerbostadshus riskerar att uppfattas som ett sätt att kringgå de krav som ställs i lagen samt i planbestämmelser för en viss bebyggelsestyp.

Kommunen menar även att förslaget inte nödvändigtvis uppfyller syftet att gynna lägre produktionskostnader och i förlängningen lägre bostadspriser. Betänkandet har inte beaktat övriga faktorer för prissättning i nyproduktion och inte heller de negativa konsekvenser för stads- och boendemiljöer som förslaget riskerar att medföra om planbestämmelser tillåts frångås i större utsträckning.

Ärendet

Regeringskansliet har skickat betänkandet *Bygga och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet* (SOU 2020:75) på remiss. Nacka kommun utgör inte en av de utsedda remissinstanserna men eftersom förslagen i remissen väntas påverka Nacka kommun anses det berättigat att yttra sig över remissen. På grund av den korta remisstiden har remissen inte kunnat beredas av miljö- och stadsbyggnadsnämnden inför beslut i kommunstyrelsen. Däremot har samråd skett på tjänstepersonsnivå för att på så sätt säkerställa att miljö- och stadsbyggnadsnämndens perspektiv vägs in i kommunstyrelsens yttrande.



I betänkandet föreslås tillägg i plan- och bygglagen (2010:900), nedan benämnt PBL, om att definiera ”seriebyggt hus” (1 kap. 4§) samt att tillåta avvikelser i bygglov om avvikelsen är nödvändig för att kunna uppföra seriehus (9 kap. 31b§).

Förslagen bygger på följande slutsatser i betänkandet:

- Det finns idag höga trösklar till bostadsmarknaden för såväl ägda boenden som hyresrätter.
- Lägre produktionskostnader som återspeglas i boendekostnaderna leder generellt till ökat bostadsbyggande.
- Kommunernas attityd till standardiserat byggande behöver förändras och standardiserat byggande behöver komma in i styrning, strategier och arbetsprocesser.
- Seriebyggda flerbostadshus behöver utökade möjligheter om lägre produktionskostnader ska kunna uppnås.

De hinder som finns i form av till exempel detaljerade bestämmelser om byggnaders utformning i detaljplaner hanteras enligt utredningen lämpligast genom utökad möjlighet att godta planavvikelser vid bygglovsprövningen. Utredningen föreslår att en ny möjlighet till planavvikelse införs för seriebyggda flerbostadshus. Förslaget innebär att bygglov får beviljas för uppförande av ett seriebyggt flerbostadshus trots att åtgärden strider mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser om avvikelsen avser bebyggelsens omfattning, utformning eller placering och är nödvändig för att ett flerbostadshus ska kunna uppföras som ett seriebyggt hus. Utredningens förslag om ytterligare möjligheter till planavvikelse är till sin natur sådant att det inte får någon effekt i situationer där en fastställd plan helt saknas. I utredningen anges att förslagen bedöms öka möjligheterna till låga produktionskostnader och i förlängningen även låg hyra. Utredningen har uppskattat den möjliga kostnadsfördelen till 2 000–4 000 kronor per kvadratmeter. Seriebyggande av flerbostadshus kan ge förutsättningar för en bättre konkurrens och byggandet av bostäder med en lägre hyresnivå kan öka.

Utredning och bedömning

Betänkandet riktas även mot kommunernas planmyndigheter, byggnadsnämnd och eventuella allmännyttiga bostadsbolag i syfte att underlätta för serietillverkade flerbostadshus. Granskning har dock fokuserat på de delar av betänkandet som rör kommunernas agerande vid markanvisning/marköverlåtelse och exploateringsavtal.

Betänkandet föreslår att bygglov ska kunna beviljas för större avvikelser mot detaljplan till serietillverkade flerbostadshus än för övrig bebyggelse. Detta ska enligt betänkandet inte uppfattas som en rätt för sökanden att få bygglov beviljat, utan en rättighet för kommunen att bevilja bygglov med större avvikelser för nämnda kategori av bebyggelse. Den nya bestämmelsen öppnar upp för avvikelser som inte utgör godtagbara avvikelser enligt de nuvarande reglerna om liten avvikelse (9 kap. 31 b § 1 PBL) eller om åtgärden är av begränsad omfattning samt nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt (9 kap. 31 b § 2 PBL). Avvikelsen ska avse del som är bestämd på förhand i projekteringen av byggnaden. Genom bestämmelsen blir det



möjligt att avvika från för kommunen frivilliga planbestämmelser om bebyggelsens omfattning, utformning eller placering. Med omfattning avses bland annat bestämmelser om byggnaders längd, bredd, höjd, källardjup och våningsantal (4 kap. 11 § 1 PBL). Med utformning och placering avses bestämmelser om hur de krav på byggnader som anges i 2 och 8 kap. och i plan- och byggförordningen (2011:338) ska tillämpas (4 kap. 16 § 1 PBL). Bedömningen ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och är beroende av planens syfte och vad som redan tidigare finns på platsen och i omgivningarna.

Betänkandet pekar på att risken finns att undantag av den föreslagna typen kan uppfattas som ett sätt för utvalda byggprodukter att kringgå plan- och bygglagens bestämmelser såväl som det kommunala planmonopolet. Om det blir möjligt att frångå detaljplanen i alltför stor utsträckning kan förtroendet för planinstrumentet gå förlorat. Av denna anledning är förslaget om avvikelser preciserat och avgränsat så att det endast avser åtgärden nybyggnad av seriebyggda flerbostadshus. Vidare måste avvikelserna avse bestämmelser om omfattning, utformning eller placering samt vara nödvändig för att ett seriebyggt flerbostadshus ska kunna uppföras.

Bedömningen är att betänkandets förslag till tillägg i plan- och bygglagen inte konkret kan tänkas ha någon betydelse för lägre produktionskostnader inom kommunen annat än som komplement till dagens bostadsprodukter. Tillräcklig hänsyn har inte tagits till övriga faktorer som påverkar bostadspriset inom kommunen och risken finns för att den kostnadsbesparing som kan göras får negativa konsekvenser för stads- och boendemiljöer. Det finns en risk att genom att tillåta större avsteg från planbestämmelser för en potentiellt sämre bostadsprodukt så skapas första och andra klassens boendemiljöer. Serietillverkade hus får inte bli 2000-talets miljonprogram.

Det är inte heller klarlagt i betänkandet att den negativa attityd mot serietillverkade flerbostadshus som framkommit i utredningen kommer att påverkas av att produkten ges särskilda möjligheter i bygglovsprocessen gentemot traditionella hustyper.

Betänkandet definierar seriebyggda flerbostadshus genom produktexempel men hur detta ska tolkas av förslag till tillägg i plan- och bygglagen redogörs inte. Värt att notera är att en stor del av dagens bostadsproduktion på olika sätt redan är industrialiserad, och utan en tydligare definition riskerar förslaget att bli regel för flertalet typer av flerbostadshus.

Nacka kommuns yttrande

Kommunen välkomnar åtgärder som minskar produktionskostnader för byggbranschen där syftet är sänka priserna på nyproduktionsmarknaden. Dock anser kommunen inte att enstaka undantag av typen som föreslås i betänkandet gynnar byggandet av billiga bostäder i stort. Snarare är risken att åtgärderna i betänkandet ses som ett snabbspår som rundar plan- och bygglagen och därmed urvattnar såväl tillämpning av lagen samt det kommunala planmonopolet. Kommunen ser även risk för att den kostnadsbesparing som betänkandet räknar med riskerar att ske på bekostnad av stads- och boendemiljöer.



Betänkandet har inte tydliggjort definitionen av serietillverkade flerbostadshus i förslag till tillägg i plan- och bygglagen. Det är inte heller entydigt om serietillverkade hus kan medföra någon betydande besparing sett till projektkostnaderna i stort, exempelvis anläggningskostnader. Betänkandet har uteslutande fokuserat på produktionskostnader men inte redogjort för övriga marknadsfaktorer vid byggnation såsom läge, kommunikationer, service och grönområden som bidrar till marknadspriserna i bostadsbyggande.

Ekonomiska konsekvenser

Bedömningen är att förslagen inte förväntas få några ekonomiska konsekvenser för kommunen. Om förslagen gynnar aktörer med serietillverkade flerbostadshus kan betalningsviljan för mark eller exploateringsbidrag till kommunal infrastruktur öka något. Å andra sidan kan betalningsviljan även minska i områden där serietillverkade flerbostadshus anses medföra sämre stadsmiljöer.

Konsekvenser för barn

Förslag till beslut har inga direkta konsekvenser för barn, men kommunens arbete med goda stads- och boendemiljöer har stor betydelse för alla grupper i samhället.

Handlingar i ärendet

Bilaga 1: Förslag till yttrande ”Betänkandet: Bygga och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet SOU 2020:75”

Bilaga 2: Betänkandet: Bygga och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet SOU 2020:75

Ulf Crichton
Enhetschef
Exploateringsenheten Nacka

Frida Foley
Enhetschef
Enheten för strategisk stadsutveckling

Mikael Jönsson
Projektledare
Exploateringsenheten Nacka