



Datum
2021-05-05
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2021-89

Yttrande

Till
Finansdepartementet

Remiss från Finansdepartementet - Bygg och bo till lägre kostnad - förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75) Fi2020/04994

Sammanfattning

Malmö stad har beretts tillfälle att yttra sig till finansdepartementet över utredningen ”Bygga och bo till lägre kostnader - förslag till bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75). Utredningen har analyserat vilket sätt kommuners agerande påverkar möjligheten att utveckla verksamheten över hela landet för företag som har byggande till låg kostnad eller upplåtelse av bostäder till låg hyra som affärsidé.

Malmö stads yttrande omfattar kapitlen om genomförda ramavtal, effekter för allmännyttan av upphandlingsreglerna, Kommuners påverkan på standardiserade processer, Bättre konkurrens genom seriebyggda flerbostadshus, förutbestämds hyresnivåer och konsekvenser. Malmö stad anser sammanfattningsvis att utredningens förslag inte är lösningen på frågan om hur det kan byggas fler hus till lägre produktions- och hyreskostnader.

Yttrande

Utredningen analyserar samband mellan byggteknik och boendekostnader, samt vilken roll olika regler om offentlig upphandling och förutbestämda hyror kan ha för att hålla nere boendekostnader. Utredningen konstaterar att ett kommunalt markinnehav, och ett allmännyttigt bostadsföretag som använder ramavtal för att beställa seriebyggda flerbostadshus ofta leder till lägre produktionskostnader. Utredningen lägger ett konkret förslag om tillägg i plan- och bygglagen rörande möjligheterna att göra planavvikelse för seriebyggda flerbostadshus.

Kap 4. Genomförda ramavtal

Allmännyttan i Malmö har uppfört ett antal fastigheter med standardiserat byggande de senaste åren och har använt sig av såväl Sveriges Allmännyttas som SKR:s ramavtal. Erfarenheten visar att processen har varit snabbare i de flesta fall, däremot har allmännyttan inte sett några omfattande kostnadseffekter. En anledning bedöms vara att bostadsytan inte maximeras i förhållande till markens totala byggyta när standardiserade lösningar används. Bedöm-

ningen är att mer flexibla lösningar skulle öka möjligheten att nyttja aktuell byggrätt på det effektivare sätt, men det skulle även innebära avkall på kostnadsminskningen.

Utredningen konstaterar att ett kommunalt markinnehav och ett allmännyttigt bostadsföretag som använder ramavtal för att beställa seriebyggda flerbostadshus ofta leder till lägre produktionskostnader. Låga produktionskostnader i nyproduktion menas underlätta förutsättningarna för låga boendekostnader. Däremot konstaterar utredningen att enbart låga produktionskostnader inte behöver slå igenom i låga boendekostnader i de enskilda projekten.

Malmö stad anser att utredningens analys har en del brister i att inte vara helt tydliga i vad som är produktionskostnader och vad som är seriebyggda hus. Seriebyggda hus kan vara allt ifrån nyckelfärdiga hus i sin helhet, eller serieproducerade stommar, som ger en annan möjlighet att arbeta med till exempel fasader eller andra detaljer. Detta påverkar såklart produktionskostnaderna.

Kap 6. Effekter för allmännyttan av upphandlingsreglerna

Utredningen gör en ambitiös och användningsbar genomgång av kommuners olika möjligheter att hålla nere produktions- och boendekostnader. Utredningen diskuterar problemen med att tillämpa lagen om offentlig upphandling i allmännyttan och menar att tillämpning av upphandlingsreglerna i allmännyttan skapar osäkerhet, utdraget upphandlingsförfarande och riskerar innebära att anbudsgivarna blir färre. Därmed konstaterar utredningen att LOU bör bli föremål för en översyn. Malmö stad ställer sig bakom utredningens bedömning att en vidare utredning av frågan är motiverad.

Kap 7. Kommuners påverkan på standardiserade processer

Utredningen beskriver en uppfattning som handlar om motståndet i kommunerna mot seriebyggda flerbostadshus som framförallt ett attitydproblem inom den kommunala förvaltningen. Allmännyttan i Malmö har byggt med standardiserade lösningar vid ett flertal tillfällen och känner igen bilden av att kommuners attityd och öppenhet gentemot standardiserade processer. Malmö stad anser dock att det blir svårt att förstå utredningens förslag om att hantera avvikelser i PBL, när utredningen pekar på att det handlar om inställning och attityder mot serieproduktion och seriebyggda flerbostadshus. Här anser Malmö stad att kunskap, dialog och erfarenhetsutbyte är viktigare verktyg i frågan.

Malmö stad framhåller vikten av att kommuner ska kunna ställa krav på arkitektonisk kvalitet, men att det finns behov av flexibilitet. Bostaden och närmiljön har effekter på uppväxtförhållanden och livsförutsättningar. Om arbetet med att nå något lägre boendekostnader görs på bekostnad av värden i boendemiljön kan det skapa kostnader i andra led. Malmö stad menar också att bostadsbyggande i större städer sker ofta genom förtätningar, vilket innebär krav på anpassningar till befintlig bebyggelse. Malmö stad förespråkar därmed en fortsatt flexibel gestaltning, inte minst vid förtätning av kompletterande nyproduktion i befintliga områden.

Utredningen bedömer vidare att kommuner bör beakta hur kravställning vid markanvisningar påverkar möjligheterna att öka standardiserat bostadsbyggande. Allmännyttan i Malmö efterfrågar exempelvis att tekniska egenskapskrav, kravet på lämplighet för ändamålet och kravet på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga måste vara enhetlig mellan kommuner för att hålla produktionskostnader nere. Malmö stad vill dock framhålla vikten av att det finns olika förutsättningar i varje byggrätt. Ett krav om ökat standardiserat byggande får inte bli ett hinder där nyproduktionsprojekt uteblir på grund av att ett standardiserat byggande inte är möjliga att genomföra.

Kap 8. Bättre konkurrens genom seriebyggda flerbostadshus

Malmö stad anser att detta förslag om planavvikelse för seriebyggda flerbostadshus inte är lösningen på frågan om hur man bygger fler hus till lägre produktions- och hyreskostnader. En sådan lösning bygger på att man tror att dagens PBL inte klarar hantera frågan om gestaltning, kvalité och lägre boendekostnader. Enligt gällande lagstiftning kan ett bygglov som innebär planavvikelse vara tillåtet om det går att hävda att det inte strider mot planens syfte. I utredningens förslag kan ett bygglov som innebär planavvikelse och strider mot planens syfte ändå vara tillåtet om det går att hävda att avvikelsen främjar uppförandet av seriebyggda flerbostadshus. Malmö stad menar därmed att såväl angelägenheten i förslaget som dess förväntade effektivitet kan ifrågasättas.

Förslaget förutsätter att nuvarande reglering av detaljplaneprocessen inte tar tillräcklig hänsyn till behovet av att stimulera industriell byggande för att få ner boendekostnaderna. Det tyder på att utredningen gör bedömningen att det i gällande detaljplaneprocessen inte går att ställa gestaltningskrav mot byggkostnader på något rimligt sätt. Denna förutsättning varken utvecklas eller underbyggs i utredningen. Malmö stad menar att det redan nu inte finns några hinder i gällande detaljplaneprocess. Det framgår tydligt i Plan- och bygglagen att det går att ställa allmänna krav på till exempel gestaltning mot konsekvenser på bygg- och eventuellt boendekostnader, som en del av planens demokratiska förankring. Detta anser Malmö stad uppmuntrar till innovativa lösningar på ett sätt som utredningens förslag inte gör.

Kap 9. Förutbestämda hyresnivåer

Malmö stad anser att utredningens förslag inte är lösningen på frågan om hur man bygger fler hus till lägre produktions- och hyreskostnader. Malmö stad anser att ett sätt att försöka skapa ett närmare sammanhang mellan produktionskostnader och boendekostnader är att kommunen uttrycker krav på hyresnivå redan vid markanvisningen. Så kallade presumtionshyror är ett annat verktyg för att hantera hyresnivåer. Utredningen konstaterar att hyressättning vid nyproduktion utreds i annan ordning, och att det är meningslös att ytterligare reglera förutbestämda hyror om inte byggandet är kostnadseffektivt.

Ett annat sätt som nämns i utredningen är sociala kontrakt. Malmö stad vill påtala att sociala kontrakt är en biståndsbedömd individuell insats enligt socialtjänstlagen som kräver att den enskilde uppfyller vissa villkor. Insatsen är förenat med att den enskilde måste utstå en social

utredning samt bli registrerad i socialregistret. Liksom vid andra insatser enligt socialtjänstlagen kräver sociala kontrakt att socialtjänsten fortlöpande följer upp insatsen, det vill säga den enskilde har kontakt med socialtjänsten under en längre tid. Detta trots avsaknad av sociala problem som kräver stödinsatser från socialtjänsten. Malmö stad bedömer därmed att sociala kontrakt är en för snäv lösning på bostadsbristen för grupper som har svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden.

En annan viktig aspekt är hur bostäder med lägre boendekostnader kan fördelas på ett sätt så att det gynnar hushåll med låga inkomster. Detta då det finns ett samband mellan lång kötid och goda inkomster. Malmö stad vill också peka på att hyresnivån i nyproduktion endast utgör en del utav en större problematik. Då även nyproduktion med relativt lägre hyra i många fall inte kan efterfrågas av inkomstsvaga grupper skulle andra insatser kunna ge mer effekt för inkomstsvaga grupper. Exempel på detta är att förmå fastighetsägare och hyresvärdar att i större utsträckning godkänna bostadsbidrag och bostadstillägg samt försörjningsstöd i hela eller delar av sitt bestånd. Ett annat exempel är att försvåra underhållsrenoveringar av lägenheter som inte är i behov av det.

Malmö stad vill också framhålla att hyressättningen sker idag mellan hyresmarknadens parter, i Malmö finns Malmömodellen som utöver bruksvärdet tar hänsyn till bostädernas läge. Vilka konsekvenser som uppstår av att ytterligare en part, i form av kommunen, i praktiken tas in i bilden bör vidare utredas. I anslutning till detta vill Malmö stad också lyfta fram att ett utökat användande av presumtionshyra för att på förhand bestämma en hyresnivå i viss mån kan åsätta det nuvarande bruksvärdessystemet ur balans.

Kap 11. Konsekvensbeskrivning

Malmö stad anser att konsekvensanalysen av förslaget kring avvikelser av detaljplan är otillräcklig. Det är långt ifrån säkert att seriebyggda flerbostadshus lokalt leder till lägre bygg- eller boendekostnader. Malmö stad anser dock att det finns risk för att ökade möjligheter till planavvikelse kan leda till uppkomsten av mindre attraktiva områden med risk för ökad segregation. Detta samtidigt som byggnation med lägre boendekostnader kan leda till att minska segregationen genom att fler hushåll har möjlighet att bosätta sig i fler delar av kommunen. Malmö stad hade därmed önskat ett fördjupat resonemang och en djupare analys kring hur utredningens förslag påverkar flyttkedjor, bostadskarriär och integration.

Utredningen har också upptäckt att ett av de största hindren för att bygga seriebyggda flerbostadshus är attityder som grundar sig i resonemang kring vad denna typ av byggande kommer att få för konsekvenser. Om inte utredningen kan lyfta fram detta och göra djupare analyser kring de samhällsekonomiska konsekvenserna så blir det svårt att skapa en större diskussion om frågan och därmed förändra attityder.

Malmö stad vill även understryka att det pågår ett flertal statliga utredningar kring just bostadsförsörjning och social bostadspolitik för tillfället och där exempelvis betänkandet En gemensam angelägenhet SOU 2020:46 är på remiss. I den utredningen beskrivs bland annat

det är i många fall inte ekonomiskt fördelaktigt för vinstmaximerande bolag att bygga bostäder för köpsvaga grupper, och kommunerna har heller inte alltid tillräckliga incitament och förutsättningar att göra detta, varför staten måste delfinansiera byggandet för dessa grupper.

Sammanfattningsvis bedömer Malmö stad att det är svårt att se hur utredningens förslag ska kunna stå för sig själva. De behöver kopplas samman med andra pågående offentliga utredningar och insatser. Seriebyggda flerbostadshus är endast ett av flera verktyg för att möjliggöra bostäder med låga hyror. Malmö stad vill framhålla att det krävs en kombination av insatser för att möjliggöra för fler att efterfråga bostäder.

En billigare nyproduktion är viktigt för att skapa en hållbar bostadsmarknad, men Malmö stad menar att konsekvensanalysen av utredningens förslag är otillräcklig. Det kan inte säkert visas att seriebyggda flerbostadshus lokalt leder till lägre byggkostnader eller till lägre boendekostnader. Det bör också understrykas att om ökade möjligheter till planavvikelse leder till uppkomsten av mindre attraktiva områden, så innebär det risk för ökat segregation. Det är något som behöver utredas vidare.

Malmö stad efterlyser också ett större fokus på det befintliga bostadsbeståndet, där hyror ligger på en nivå som inkomstsvaga hushåll kan efterfråga. Det krävs dels att det befintliga beståndet av hyreslägenheter med en lägre hyra används på ett bättre sätt, samt att dessa lägenheter renoveras och förvaltas ansvarsfullt så att beståndet av denna typ inte sjunker. Sammantaget krävs det en nationell social bostadspolitik som väver ihop de statliga finansieringarna med de regionala förutsättningarna och de kommunala verktygen.

Ordförande

.....
Katrín Stjernfeldt Jammeh
.....

Sekreterare

.....
Anna-Lena Alnerud
.....

Moderaterna och Centerpartiet reserverade sig mot beslutet och avser lämna in en gemensam skriftlig reservation.

Sverigedemokraterna reserverade sig mot beslutet och avser lämna in en skriftlig reservation.

Vänsterpartiet reserverade avser lämna in ett särskilt yttrande.