

2021-04-12

Finansdepartementet

Järfälla kommuns dnr: kst 2021/54

Ert dnr: Fi2020/04994

Järfälla kommuns yttrande på remiss av Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75)

Järfälla kommun ("kommunen") har blivit inbjuden att lämna synpunkter på Bygg och bo till lägre kostnad– förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75) ("betänkandet"). Regeringen önskar att få synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet senast den 23 april 2021.

Syftet med betänkandet är att gynna en utveckling där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna och där företag med sådana affärsmodeller ges bättre förutsättningar att verka.

Arbete för lägre boendekostnader i Järfälla kommun

En stor del av Järfällas nyproduktion av bostäder de kommande åren kommer att ske i Barkarby-Jakobsberg som är en regional stadskärna i Stockholmsregionen och kommunikationsnod i Stockholm för Östra Mellansverige. En prioriterad fråga är därför att få till en effektiv markanvändning. Kommunen ställer här vanligen krav på att byggrätter utnyttjas maximalt vid exploatering, ofta med ett multifunktionellt ändamål, där bostadsförsörjningen utgör en komponent i den övergripande målsättningen att bygga en attraktiv och hållbar stad. Detta behöver inte utesluta seriebyggda flerbostadshus ("seriehus"), men seriehusen bör utformas så att markanvändningen optimeras och inte omöjliggör för de stadskvaliteter som kommunen prioriterar högt i planläggningen. De behöver därutöver utformas individuellt med höga ambitioner för god arkitektur och hållbart byggande.

Kommunens projekt Barkarbystaden samarbetar sedan flera år med ankarbyggare för att tidigt få in produktionsperspektivet i planläggningen. Seriehus kommer inte att svara mot alla planerade byggrätter i Barkarbystaden, men bör rätt använt kunna tillämpas i delar av projektområdet framöver. Detta kräver att kommunen ges tydliga förutsättningar i detaljplane- och projekteringsskede avseende exempelvis måttkedjor, vinklar och höjdförutsättningar för olika seriehus, precis som kommunen idag arbetar med ankarbyggaktörer, samt att placering av anslutningspunkter och entréer förtydligas i tidiga skeden.

Projekt Barkarbystadens nuvarande modell för markanvisningar "just in time" har fått uppskattning från byggbranschens representanter. Modellen medför att tiden från markanvisning till marköverlåtelse hålls kort, vanligen ca 1 år, vilket medför lägre kostnad och risk för byggare. Projektets kvalitetskrav har även visat sig medföra en trygghet för byggaktörer som kan lita på att andra byggaktörer följer samma krav. Om avsteg från kraven skulle medges för exempelvis seriehus finns risk för att investeringsviljan i Barkarbystaden minskar.



Kommentarer från Järfälla kommun

Ramavtalen

Järfälla kommun ser positivt på att ramavtalen har medfört snabbare processer och lägre kostnader. Utredningen konstaterar dock att kvadratmeterpriserna inte har påverkats då bostadslägenheterna har varit mindre än andra bostäder. Trångboddhet är ett stort problem och det är viktigt att bygga bostäder i varierande storlekar för att inte trångboddheten ska öka.

Ekonomiska aspekter

Järfälla kommun anser att betänkandet inte tar hänsyn till lägesvärdering och övriga lokala faktorer som till stor del påverkar bostadspriset i ett område. På sidan 78 i betänkandet ges bilden av att det är billigare att bygga på kommunal mark. Det kommunala markpriset får inte sättas under marknadsvärdet och kommunen ska ta ut exploaterings- och medfinansieringsavgifter för infrastruktur av byggherren, om så är skäligt.

Järfällas kommunägda allmännyttiga bostadsföretag, Järfällahus, har idag inga planer på att bygga nya bostäder med något av de standardiserade koncept som finns upphandlade på marknaden. Höga byggkostnader bör ses ur ett större perspektiv eftersom byggkostnaderna inte bara ligger i själva entreprenaden utan är en helhet från markköp till färdig produkt.

Definition av begreppet seriebyggda hus

Föreslagen definition i 1 kap. 4 § PBL är för vag. Det finns i dagsläget många hustyper på marknaden som skulle kunna falla inom den definition som anges i betänkandet, vilket sannolikt inte är utredarens avsikt. Vidare uppfyller inte definitionen de krav som bör ställas på en definition när det gäller att förutsäga tillämpningen av den och den är heller inte förankrad i hur en välfungerande bedömning av förutsättningar i bygglovsprövning bör göras. Betänkandet tar själv upp problematiken med att det första huset som byggs kan inte anses vara ett seriebyggt hus utan måste hanteras genom en ansökan enligt de idag befintliga paragraferna för att bevilja lov i 9 kap. PBL. Det är dock oklart hur nästkommande byggnation ska bedömas vara ett seriebyggt hus.

Övriga synpunkter på seriebyggda hus

Järfälla kommun vill framhålla att det är viktigt att det finns seriehus som kan byggas i sluten kvartersstruktur med möjligheter till lokaler i bottenvåningarna, samt är möjliga att bygga med förutsättning att parkering ska ske under jord i garage. Seriehus behöver även möta behovet av olika bostadsstorlekar. Många seriehus har idag inriktats mot mindre lägenheter. Det är viktigt att bygga billigare bostäder även för större hushåll, för att möjliggöra boendekarriär och omflyttning inom kommunen. Ur produktionsperspektiv kan seriehus medge en kortare byggtid och mindre störningar som drabbar boende och verksamheter. Stora och långvariga projekt som Barkarbystaden kräver en omfattande logistiksamordning i byggskedet. Det är positivt om industriellt byggande kan leda till färre och mindre etableringar på plats, då de i sig enligt betänkandet är kostsamma då de är ytkrävande. Det är även positivt om en större andel fabriksbyggda produkter kan öka säkerheten för arbetskraften genom hela kedjan.



Kommunen har ett uttalat fokus om att arbeta mer med trähusbebyggelse framöver. Det är viktigt att det regelverk som utformas kring seriehus utformas så att det omfattar även lösningar för detta stommaterial.

De s.k. "Stockholmshusen" som nämns i rapporten är framtagna tvärdisciplinärt. Ett gestaltningsprogram som ger riktlinjer för hur husen ska se ut utvändigt är inte tillräckligt för att möta behoven av estetiskt tilltalande gestaltning och variation. Järfälla kommun kommer att ta fram en arkitekturpolicy för hela kommunen för att möta detta behov. Om seriehus ska kunna användas bör produkterna även på nationell nivå utarbetas i samråd med kommuner och kommunala stadsarkitekter för att säkra gestaltning och kvalitetsnivå. Ansvaret att bygga långsiktigt, med variation och på ett sätt som är arkitektoniskt tilltalande väger tungt. Detta blir särskilt viktigt i kommuner som Järfälla där man har valt att ta sitt ansvar för bostadsbyggandet i Stockholmsregionen.

Utökade möjligheter till bygglov för seriebyggda flerbostadshus

Föreslagen ny planavvikelse gör att genomgripande avsteg kan göras från detaljplanen vilket underlättar för Järfällahus eftersom byggpriset blir högre när produkten behöver anpassas till detaljplanen. Avvikelsen kan dock ge oförutsedda och stora avtryck som inte prövats i ett större sammanhang inom kommunens samhällsbyggnadsprocess. Att pröva avvikelser av denna storlek har tidigare inte varit möjligt enligt 9 kap. 31 b § PBL. Det utgör en helt ny prövningsram med möjlighet även för stora avvikelser från detaljplanens bestämmelser.

Förslaget riskerar att åsidosätta det kommunala planmonopolet och en avvikelsebestämmelse innebär också att detaljplaneinstrumentets syfte att kunna förutse vilken utveckling ett område eller en fastighet ska ha försvinner. Förutsägbarheten för grannar, kringboende och andra sakägare som kommer av en detaljplan försvinner då den föreslagna punkten innehåller långt större avvikelser än de som kan bli aktuella genom dagens 31 b §.

Övriga synpunkter

En utredning Ett förenklat och effektivt regelverk för bland annat bygglov Dir. 2020:4 med syfte att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk är pågående inom regeringskansliet. Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet, SOU 2020:75, föreslår samtidigt att införa ytterligare ändringar i PBL, som är specifikt nischad mot ett visst marknadssegment. Det kan inte ses som en samordnad systematisk översyn. Regelverket för bygglov behöver inte fler små justeringar utan snarare en samlad systematisk översyn.

Slutsatser

Seriehus kan ses som ett komplement som kan användas i vissa fall. Stadsmiljöer med viss del seriehus behöver uppfattas som lika attraktiva och långsiktiga boendemiljöer som boendemiljöer med andra hustyper. Det är viktigt att seriehus även kan byggas i slutna kvartersstruktur med levande bottenvåningar och med parkering under jord. Om seriehusen dessutom kan medge kortare byggtid skulle det även vara gynnsamt för boende och verksamma i större utbyggnadsområden. Vidare behöver regelverket som utformas kring seriehus också omfatta lösningar för trästomme. Seriehusen behöver även inrymma en större variation av lägenhetsstorlekar för att möta behovet av bostäder även för större hushåll.

Järfälla kommun anser att betänkandet behöver ta hänsyn till lägesvärdering och övriga lokala faktorer som till stor del påverkar bostadspriset i ett område. Byggekost-



naderna är en helhet från markköp till färdig produkt och bör ses ur ett större perspektiv än endast för entreprenaden.

Betänkandets definition av seriebyggda hus anses var för vag och kan i sin nuvarande formulering inte tillstrykas.

Föreslagen ny planavvikelse underlättar för Järfällahus men riskerar samtidigt att åsidosätta det kommunala planmonopolet. Det riskerar även att långsiktigt påverka framtida bostadsområden negativt med en alltför standardiserad gestaltning. Detaljplaneinstrumentets syfte att kunna förutse vilken utveckling ett område eller en fastighet ska ha försvinner och därför kan inte förslaget tillstrykas.

Vidare kan konstateras att många kommunala bostadsbolag står inför många år av omfattande reovering i sitt bostadsbestånd, så även Järfällahus. Till detta kommer även att det i flera av Järfällahus områden också krävs insatser för att motverka segregation och öka tryggheten. Dessa faktor påverkar även Järfällahus ekonomi. För att motverka segregation i dessa områden så är en blandad bebyggelse en avgörande komponent och där ser vi inte att uppförandet av seriebyggda flerbostadshus skulle lösa eller förenkla problematiken. Tvärtom ser vi att kommunala bostadsbolag bör ha ett tydligt uppdrag att reovera sitt bostadsbestånd och inte ta stora ekonomiska risker på sina hyresgästers bekostnad.

Järfälla kommun önskar att en systematisk översyn över regelverket genomförs, snarare än att fler små justeringar införs. Det är inte genom små regelförändringar eller justeringar som bostadskostnaderna kommer att minska eller bostadsbyggandet öka. Vi kan inte bygga bort bostadsbristen med nyproducerade lägenheter, om än standardiserade sådana, men det kan möjliggöra flyttkedjor. Ju mer kostnadseffektivt det byggs desto större möjligheter finns att få igång flyttkedjorna.

Samtidigt ser vi att det krävs mer omfattande förändringar och reformer för att sänka kostnaderna för bostadsbyggandet. Byggproduktionskostnaden vid uppförandet är endast en del av de framtida boendekostnaderna och produktionskostnaderna för byggnation har stigit mycket mer än kostnaden för annan produktion. Vi ser att en del av de reformer som har genomförts är rent kontraproduktiva. Ett sådant exempel är byggsubventionerna som infördes 2016 för hyres- och studentbostäder i områden med befolkningstillväxt och bostadsbrist. Dessa ineffektiva subventioner bidrar inte i sig till ökat bostadsbyggande. Det är inte något som seriebyggda hus med begränsad möjlighet till arkitektonisk utformning och anpassning till befintliga områdets karaktär kommer att lösa.

Betänkandet påtalar vikten av att förslaget ger kommunerna rätt till att bevilja bygglov utifrån de premisser som betänkandet presenterar och inte en rätt till byggherrarna att beviljas bygglov. Betänkandet gör dock också gällande att det politiska intresset för serierhus är svalt i kommunerna varvid det kan ifrågasättas om kommunerna kommer att använda sin föreslagna rätt i någon större utsträckning.

Sammantaget anser Järfälla kommun att betänkandet angriper ett verkligt problem men utifrån en tämligen snäv synvinkel. Man bör vara försiktig med undantag i lag för en viss producent ” eftersom det skapar oförutsägbarhet. Syftet med det kommunala planmonopolet är enligt plan- och bygglagen att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala lev-



nadsförhållanden och en god och långsiktig hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. De krav som ställs på detaljplanering i plan- och bygglagen och i förlängningen i kommunens detaljplanering finns för att uppfylla detta syfte och bör gälla samtliga aktörer i detaljplaneprocessen. Om en viss typ av aktör utesluts på grund av alltför rigorösa krav bör kraven ses över i sin helhet och undantag för en viss målgrupp bör undvikas. Av betänkandet framgår att *"om det blir möjligt för att frångå detaljplanen i alltför stor utsträckning kan förtroendet för planinstrumentet gå förlorat"* (sid. 227). Kommunen ser en stor risk med att undantag av typen som betänkandet föreslår allvarligt kan påverka förtroendet för planinstrumentet om en alltför generös tillämpning av de föreslagna undantagen blir verklighet. Det riskerar att bli ett undantag för en typ av bebyggelse som dessutom riskerar att medföra sämre stads- och boendemiljöer och mindre variation i den arkitektoniska gestaltningen jämfört med bebyggelse som inte ges samma möjligheter till avsteg mot detaljplan.

Järfälla kommun kommer fortsatt att prioritera variation i bostadsbyggandet och en arkitektoniskt tilltalande gestaltning med god energiprestanda framför standardiserade seriehus. Vi tillstyrker därmed inte förslagen utan vill snarare se en mer systematisk översyn över regelverket och rejäla reformer för bostadsbyggandet.