

Finansdepartementet, Regeringskansliet

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

Bakgrund

Regeringen beslutade den 13 juni 2019 att tillkalla en särskild utredare med syfte att gynna en utveckling där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna och där företag med sådana affärsmodeller ges bättre förutsättningar att verka. Utredningen överlämnade sitt betänkande i december 2020. Örebro kommun har i egenskap av remissinstans getts möjlighet att lämna synpunkter på utredningens förslag.

Utredningens arbete har handlat om offentlig upphandling av bostadsbyggande och hur kommuners agerande i olika roller i bostadsbyggandet påverkar byggaktörers vilja att genomföra projekt. I uppdraget har även ingått frågan om hur man kan reglera hyresnivåer på förhand.

Utredningen bygger vidare på de utredningar som tidigare har gjorts om konkurrensen på bostadsmarknaden och Konkurrensverkets uppföljande rapporter. Dessa utredningar har bland annat konstaterat att det råder en bristande konkurrens inom vissa segment i byggnadssektorn samt att branschens produktivitet utveckling i många avseenden är bristfällig.

Utredningen bör ses i ett sammanhang med övriga pågående utredningar kring bland annat ändringar i byggregler (SOU 2019:68), förslag på stödfinansiering för förstagångsköpare (Dir 2020:125), och ändringar i hyressättningsystemet (Ju 2020:03),

Sammanfattning

Syftet med utredningen är att gynna en utveckling med lägre produktionskostnader vid bostadsbyggande, med en avsikt om att detta ska återspeglas i lägre boendekostnader.

Utredningen utgår ifrån ett antagande om ett samband mellan en ökad standardisering inom byggindustrin och en möjlighet till ökad produktivitet med sänkta produktionskostnader som resultat. Lägre produktionskostnader beskrivs i sin tur vara en förutsättning för låga boendekostnader.

Utredningen är i sin disposition uppdelad i fyra delar:

1. Undersökning av hur ramavtalsupphandlingar av bostadshus fallit ut.
2. Undersökning av hur konkurrens mellan byggherrar påverkas av att det allmännyttiga bostadsbolaget behöver förhålla sig till LOU vid upphandlingar.
3. Hur upphandling med en förutbestämd hyresnivå kan genomföras
4. I vilket utsträckning kommuners agerande (som planmyndighet, tillsynsmyndighet och markägare) påverkar bostadsbyggande företags vilja att genomföra projektet.

Utredningen har genomförts genom statistiska analyser av bostadsbyggandet och utfallet av befintliga ramavtal för bostadsbyggnader, rundabordsamtal samt intervjuer med intresseorganisationer, allmännyttiga bostadsbolag, byggföretag, kommuner och statliga myndigheter.

Utredningens slutsats är att det finns ett behov av att öka förutsättningarna och incitamenten till ett standardiserat byggande som ett led i att sänka produktionskostnaderna och därmed skapa möjlighet för lägre boendekostnader. Utredningen föreslår bland annat att kommunerna bör ta större hänsyn till möjligheterna till standardisering vid utformning av detaljplaner och markanvisningar, och att kommunerna bör styra sina allmännyttiga bolag till att bygga mer standardiserat. Utredningen konstaterar att skillnaderna i olika kommuners agerande i sin roll som planmyndighet, tillsynsmyndighet och markägare har en negativ påverkan på möjligheten att standardisera bostadsbyggandet. Enligt utredningen beror denna skillnad i agerande till största del på kommunernas olika inställningar till standardiserat byggande. Som exempel nämns kommunernas krav på platsanpassad, varierad och särskiljande arkitektur i sina markanvisningsprocessen.

Utredningens föreslår att följande ändringar görs i gällande lagstiftning (PBL):

- En definition av seriebyggt hus införs i 1 kap. 4 § PBL. Ett seriebyggt hus definieras som en byggnad som projekteras och uppförs på olika platser med på förhand begränsade variationsmöjligheter.
- En ny tredje punkt införs i 9 kap. 31 b § PBL som innebär att bygglov får beviljas för uppförande av ett seriebyggt flerbostadshus trots att åtgärden strider mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser om avvikelser avser bebyggelsens omfattning, utformning eller placering och är nödvändig för att ett flerbostadshus ska kunna uppföras som ett seriebyggt hus.

Utredningen föreslår vidare att åtgärder behöver tas för att ändra attityder kring standardiserat byggande, bland annat hos kommunerna. Ett arbete med att ändra opinionen och sprida ”goda exempel” kring standardiserat byggande behövs. Utredningen konstaterar inget behov av åtgärder för att stärka möjligheterna att sätta en förutbestämd hyresnivå vid upphandling av bostadsbyggnation. Det befintliga systemet med presumptionshyror bedöms ge tillräckliga möjligheter att besluta om hyresnivåer på förhand utifrån en uppskattning av kostnader och betalningsförmåga.

Örebro kommuns synpunkter

Örebro kommun lämnar synpunkter i egenskap av myndighet och markägare. Synpunkterna behandlar därför i första hand utredningens förslag om ändringar i lagstiftning som berör kommunens prövning av detaljplaner och bygglov.

Örebro kommun ställer sig sammantaget negativt till det förslag på möjlighet till avvikelse från detaljplan vid bygglovsprövning av seriebyggda hus som utredningen lägger fram. Örebro kommuns ställningstagande grundar sig i huvudsak på att de föreslagna ändringarna bedöms undergräva detaljplaneprocessens funktion, samt på kommunens bedömning att den föreslagna ändringen har tveksamma förutsättningar att öka efterfrågan på standardiserat byggande på det sätt som avses. Kommunens synpunkter utvecklas under efterföljande två punkter. Under nästkommande rubrik beskrivs vilka ändringar Örebro kommun föreslår ifall förslaget till avvikelse ändå skall genomföras.

1. Utredningens förslag till avvikelser riskerar att undergräva detaljplaneprocessens funktion

Örebro kommun anser att utredningens förslag att införa en möjlighet till avvikelser från bestämmelser om omfattning, utformning och placering i detaljplaner och områdesbestämmelser riskerar att undergräva detaljplaneprocessens funktion att pröva och reglera en lämplig markanvändning. En möjlighet att bevilja bebyggelse som avviker helt ifrån en gällande detaljplans reglering av exempelvis omfattning och placering kan resultera i en diskrepans mellan den bebyggelse som prövats i en detaljplanprocess och den bebyggelse som genom den nya möjligheten till avvikelse i bygglovsprövningen blir utfallet i verkligheten. Detta kan exempelvis leda till att en omfattning och placering av en byggnad som arbetats och kompromissats fram under en planprocess i samspråk med sakägare och medborgare inte får någon bäring på det slutliga resultat som prövas i ett bygglov. Ett sådant utfall riskerar att undergräva detaljplaneprocessens funktion som ett forum för medborgare och berörda att få insyn och utöva inflytande över den byggda miljön, och i förlängningen därmed skada förtroendet för processen. Möjligheten att göra avsteg från en detaljplans reglering av en bebyggelsens omfattning och placering skulle också försvåra för kommunen att åstadkomma en god helhetsverkan i enlighet med PBL 2 kap 6 § och bidra till en mer splittrad stadsbild. Utredningens svar på dessa invändningar är att förslaget om avvikelse är preciserat och avgränsat till att endast omfatta vissa aspekter och vissa typer av hus. Örebro kommun menar dock att de aspekter som förslaget om avvikelse är avgränsat till att röra (utformning, placering, omfattning) är centrala i den prövning och konsekvensbedömning som görs i en detaljplaneprocess, och att större avvikelser gällande dessa aspekter omöjliga kan ske utan risk för att skada förtroendet för planinstrumentet.

2. Utredningens förslag har tveksamma förutsättningar att öka möjligheterna till standardiserat byggande

Utredningens huvudsakliga förslag för att skapa bättre förutsättningar för ett standardiserat byggande med lägre boendekostnader som resultat är att införa en ny möjlighet till avvikelse för seriebyggda hus vid bygglovsprövning. Örebro kommun bedömer att en sådan ändring i lagstiftningen visserligen skulle kunna möjliggöra för uppförandet av enstaka byggnader som annars inte hade varit möjliga, men att förslaget effekter på efterfrågan av seriebyggda hus överlag är mycket tveksam då avvikelsen endast undantagsvis kommer att vara lämplig och tillämpbar.

Örebro kommun menar att den största potentialen för att skapa förutsättningar för en ökning av standardiserat byggande ligger i en mer flexibel utformning av kommunernas detaljplaner samt i kommunernas kravställning i markanvisningsprocesser. Kommunernas möjlighet att bibehålla en flexibilitet i utformningen av sina detaljplaner inskränks av att kraven på prövning och reglering av olika frågor i planprocessen succesivt utökats genom åren. Örebro kommun vill särskilt framhålla Länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet i planprocessen, Länsstyrelsens tendens att ingripa allt oftare och i fler frågor under planprocessen samt Länsstyrelsernas skilda tillämpning av lagstiftning i olika delar av landet som ett hinder för utformningen av flexibla detaljplaner och därigenom standardiserat byggande. En tydligare bevakning och vägledning kring vilka frågor som inte bör regleras i detaljplaneprocessen för att bibehålla en flexibilitet från statligt håll efterfrågas också, exempelvis från Länsstyrelsen genom sin rådgivande roll under planprocessen samt från Boverket som ansvarig och rådgivande myndighet.

Förslag på justeringar ifall utredningens förslag på avvikelser ska genomföras

Örebro kommun ställer sig sammantaget negativt till det förslag på avvikelser som utredningen föreslår. Om utredningens förslag dock ska genomföras har Örebro kommun ett antal medskick och förslag på ändringar i förslaget som bör övervägas:

1. Utredningens förslag till avvikelser bör endast kunna tillämpas efter genomförandetidens utgång

Möjligheter till att bevilja avvikelser från detaljplaner under genomförandetiden är utifrån gällande bestämmelser i PBL 9 kap 31b begränsade till att omfatta avvikelser som är små eller av begränsad omfattning. Örebro kommun menar att den typ av avvikelser som utredningen föreslår inte skulle vara att betrakta som liten eller av begränsad omfattning.

Om förslaget till avvikelser ska införas föreslår Örebro kommun därför att det istället utformas som en typ av avvikelser som endast kan beviljas efter genomförandetidens utgång. Som utredningen konstaterar har resonemanget i tidigare lagarbeten varit att utrymmet för avvikelser mot en gällande detaljplan bör vara begränsat under genomförandetiden men bör kunna tillåtas vara större efter genomförandetiden löpt ut och de garantier som genomförandetiden medför för fastighetsägare och övriga berörda upphört att gälla. Förslaget till avvikelser skulle exempelvis kunna införas som ett tillägg till bestämmelserna i 9 kap 31 c och då undantas från gällande bestämmelser om att avvikelser enligt 9 kap 31 c måste syfta till att tillgodose ett angeläget allmänt eller gemensamt behov.

2. Förslaget på avvikelser behöver utformas så att det inte inkräktar på kommunens möjlighet att planera markanvändningen

Kommunen har idag en möjlighet att bevilja avvikelser mot detaljplan enligt 9 kap 31 b och 31 c men inget krav på sig att göra en sådan prövning. Med detta som utgångspunkt beskriver utredningen det nya förslaget till avvikelser för seriebyggda hus som en möjlighet för kommunen att tillämpa om så önskas. Som utredningen konstaterar har dock sökande rätt att överklaga och pröva ett beslut till avslag på bygglov mot bestämmelserna om avvikelser. Utredningens förslag till avvikelser innebär därmed att fastighetsägare ges en rätt att pröva ett

eventuellt avslag på en ansökan om att uppföra ett seriebyggt hus i strid mot gällande detaljplan gentemot bestämmelserna om avvikelser i 9 kap i en domstolsprocess. Det faktum att det idag finns en omfattande rättspraxis kring hur bestämmelserna i 9 kap 31 b ska tolkas visar därtill på att frågor om avvikelser inte sällan blir föremål för domstolsprövning. Örebro kommun befarar därför att den föreslagna möjligheten till avvikelse kan medföra att prövningen av frågor om byggnadsverk som kraftigt avviker från kommunens föreslagna markanvändning gällande utformning, omfattning och placering kan komma att ske i ett domstolsväsende vilket skulle minska kommunernas möjlighet att planera markens användning.

Att kommunens åsikt i frågan vid en eventuell domstolsprövning ska ges "särskild vikt" utgör en viss säkerhet mot att möjligheten till avvikelse beviljas i fall där kommunen inte bedömer det lämpligt. Kommunen behöver dock framföra "legitima och beaktansvärda skäl" till varför ett avslag är motiverat vid en sådan prövning. Som exempel på sådana skäl beskrivs i det återgivna rättsfallet från HD ett fall där kommunen anser att åtgärden bör avvakta en förstående planprocess eller att åtgärden kommer i konflikt med en annan planerad åtgärd. Kommunens motiv till avslag för denna typ av ärende skulle – om den ska göras på objektiva grunder - i många fall dock vara kopplade till den bedömning och reglering som finns i gällande detaljplan samt bedömningar i styrdokument såsom översiktsplan och arkitekturpolicy.

Eftersom den föreslagna avvikelsegunden bygger på ett beviljande i strid med gällande planbestämmelser finns en osäkerhet kring vilken vikt kommunens bedömningar i den gällande planen skulle ges vid en domstolsprövning. Därtill finns en osäkerhet kring vilken vikt kommunens mer generella bedömningar i icke-bindande styrdokument såsom översiktsplan och arkitekturpolicy skulle ges i en sådan domstolsprövning, samt om ett hävdande av kraven i PBL på god helhetsverkan (PBL 2 kap 6 §) och god form, färg och materialverkan (PBL 8 kap 1 §) kan vara tillräckligt för att utgöra ett legitimt och beaktansvärt skäl. Ett klagande behövs därför som tydliggör hur kravet på kommunen att framföra legitima och beaktansvärda skäl förhåller sig till resonemang och ställningstaganden i gällande detaljplaner, icke-bindande styrdokument och bestämmelser om helhetsverkan och utformning i PBL.

3. Förslagets relation till de nationella målen för arkitektur, formgivning och design behöver belysas tydligare

Den nationella policyn för arkitektur, formgivning och design

innefattar bland annat målsättningar om att hållbarhet, kvalitet och god helhetsverkan inte ska underställas kortsiktiga ekonomiska överväganden och beskrivningar av vikten kring anpassning av nya byggnader till platsspecifika förutsättningar. Eftersom utredningen föreslår ändringar i lagstiftningen som syftar till att göra avvikelser från den markanvändning som utpekats i kommunens planering och med ekonomiska överväganden i syfte anser Örebro kommun att förslaget relation till och påverkan på de nationella målen för arkitektur, formgivning och design behöver belysas tydligare.

4. Begreppsmässiga otydligheter

Örebro kommun vill även framföra ett antal begreppsmässiga otydligheter som bör adresseras ifall förslaget till avvikelse ska genomföras.

Definitionen av ett ”seriebyggt hus”

I utredningen och dess förslag till författningsändring används begreppet ”seriebyggda flerbostadshus”. Med detta avses flerbostadshus som tas fram i en väsentligen standardiserad process. Flerbostadshusen projekteras för att kunna uppföras med i princip likadan utformning på olika platser i landet. Standardiserat byggande används i utredningen som ett vitt begrepp som omfattar allt från industriellt byggande, modulhusbyggande, repeterbart byggande, seriellt byggande, serietillverkning till standardiserade arbetsprocesser och ritningar.

Örebro kommun menar att byggnadsbranschen redan idag till stora delar är standardiserad på ett sätt som kan tolkas uppfylla den definition som anges i utredningen. Ett betydande inslag av standardisering och upprepning av olika byggnadselement, konstruktionstekniker och planlösningar förekommer i såväl prefabricerade som platsbyggda projekt. I utredningens ansats att försöka definiera och särskilja seriebyggda hus från övriga bostadshus skapas därmed en begrepps- och tolkningsmässig osäkerhet. Med en framtida utveckling som sannolikt innebär ett allt större inslag av standardisering i bostadsbyggandet kan den distinktion som utredningen söker mellan seriebyggda hus och övriga bostadshus också bli allt svårare att göra. Hårdraget skulle det kunna medföra att merparten av alla flerbostadshus som uppförs kvalificerar sig för det förslag till avvikelse som utredningen föreslår. Utredningens definition av vad som utgör ett ”seriebyggt hus” behöver därför ses över och förtydligas för att underlätta efterföljande tolkningar.

Definitionen av en ”nödvändig åtgärd”

Ett av de kriterier som anges för att den nya möjligheten till avvikelser ska kunna användas är att åtgärden ska vara ”nödvändig” för att ett flerbostadshus ska kunna uppföras som ett seriebyggt hus. Örebro kommun vill lyfta den begreppsmässiga osäkerheten detta kan ge upphov till. Utredningen anger att det åligger byggnadsnämnden att pröva vad som ska anses vara en nödvändig åtgärd. Örebro kommun vill därför efterlysa en tydligare underlag kring hur kommunernas tolkning av vad som är en nödvändig åtgärd ska göras, om det endast ska utgå ifrån planmässiga förutsättningar eller om exempelvis ekonomiska konsekvenser för den sökande också ska övervägas.

De seriebyggda hus som marknaden erbjuder idag innefattar redan en mångfald av olika omfattningar och utformningar. Flera av de seriebyggda hus som ingår i de angivna ramavtalen går exempelvis att utföra med en minsta höjd på två våningar och med olika former av tak- och fasadlösningar. Med ett allt större utbud av seriebyggda hus är det sannolikt att det kommer finnas standardiserade lösningar som rent planmässigt är möjliga att uppföra i de flesta situationer utan avvikelser. Därmed uppstår ett frågetecken om hur begreppet ”nödvändigt” ska tolkas om det finns andra seriebyggda lösningar som inte kräver avsteg från gällande detaljplan, och om kommunen kan hävda förekomsten av andra seriebyggda lösningar som inte kräver avsteg från detaljplan som ett skäl till avslag.