

Remissyttrande

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

Dnr: AM2021-3

Om remissen

Betänkandet är uppdelat i två sammanhörande delar där den ena syftar till att främja produktion av serietillverkade flerbostadshus och den andra syftar till att åstadkomma låga hyror i detta bestånd. ArkDes har tagit del av betänkandet i sin helhet men begränsar synpunkterna till de avsnitt som på olika sätt berör serieproducerade flerbostadshus och förutsättningarna för produktion av desamma.

Övergripande synpunkter

ArkDes ser positivt på att det söks lösningar på bostadsfrågan. Myndigheten har sedan tidigare uppmärksammat att bostadsförsörjningen i högre grad måste möta de behov som finns i samhället.

ArkDes anser dock inte att serietillverkning är en optimal lösning för dagens och framtidens bostadsproduktion. Istället bör hela bostadsbeståndet och bostadsproduktionen betraktas som en sammanlagd källa till lösningar. Att sänka byggkostnaderna och främja serietillverkning är bara en av flera lösningar som dessutom har ett kort tidsperspektiv och innebär att många andra värden bortprioriteras. Tidshorizonten är en viktig fråga i såväl bostadsbyggandet som samhällsbyggandet i stort. Den har bäring på både hållbarhet och kvalitet. Samhället står just nu inför flera komplexa utmaningar varav vissa kan behöva snabba lösningar. Viktigt är dock att dessa snabba lösningar inte är kortsiktiga utan främjar en långsiktigt god och hållbar gestaltad livsmiljö.

Nej till författningsförslaget

ArkDes anser att de föreslagna ändringarna av PBL 9 kap, 31 b § står i direkt motsättning till propositionen Politik för gestaltad livsmiljö och det nationella målet för arkitektur, form och design. Enligt Politik för gestaltad livsmiljö ska hållbarhet och kvalitet inte underställas kortsiktiga ekonomiska överväganden och de offentliga aktörerna ska agera förebildligt i att skapa hållbara, jämlika och omsorgsfullt gestaltade livsmiljöer.

ArkDes anser därtill att förslaget bygger på:

- Bristande kunskap om kvalitet och gestaltning
- Privata intressen framför gestaltad livsmiljö
- Oförmåga att hantera målkonflikter
- Försvagande av Plan- och bygglagen (PBL)

Utredningen saknar kunskap om kvalitet och gestaltning

Genom hela betänkandet lyser gestaltningsperspektivet och gestaltningskompetensen med sin frånvaro. I referensgruppen saknas helt personer med kompetens inom bostadsarkitektur, stadsutveckling och arkitekturhistoria. Detta får konsekvenser för de slutsatser som dras.

Bland annat menas att det ”i vissa kommuner finns en medvetenhet om att allt inte behöver vara gestaltat medan motsatsen förefaller vara situationen på andra håll”. (s.132) Formuleringen är märklig med tanke på att allt *är* gestaltat, frågan är snarare av vem och vilken kvalitet det gestaltade håller. God gestaltning handlar inte om exklusivitet och kan inte definieras som yta i form av fasader och

balkonger. Gestaltning handlar snarare om att skapa en välfungerande helhet som gör att både människor och miljö trivs och mår bra. Väl gestaltade bostäder är hälsosamma bostäder med bra planlösningar och goda ljusförhållanden som är välfungerande pusselbitar i en större helhet. När det ska byggas billigt är det särskilt viktigt med god gestaltning, det vill säga att använda det befintliga landskapet för att ge bra utemiljöer och att utforma enkla men omsorgsfulla planlösningar. Detta understryks även i Politik för gestaltad livsmiljö. Där lyfts att industrialiserad tillverkning av konstruktionselement kan vara ett sätt att sänka byggkostnaderna men att det även i dessa lägen är av högsta vikt att byggnaderna anpassas väl till omgivningen samt till platsens förutsättningar och lokala identitet (Politik för gestaltad livsmiljö, 2017/18:110, s.49-50).

I konsekvensbeskrivningen (kap 11) saknas det kritiska perspektiv som gestaltungs-kompetensen kan tillföra. Vilka risker finns det med att öka antalet serieproducerade flerbostadshus? Hur undviks dåliga lösningar? Omsorgsfullt gestaltade livsmiljöer kan öka tryggheten, skapa en känsla av tillhörighet, främja ekosystemtjänster och biologisk mångfald samt skapa flexibla bostäder för många generationer framöver. I konsekvensbeskrivningen saknas dessa perspektiv.

Det saknas även en historisk kontext. Miljonprogrammet tas upp i flera av rapportens kapitel, framför allt i beskrivningen av kommunernas ”negativa inställning” (ex. 7.2). Däremot saknas reflektioner från historien. Mycket finns att lära av hur dessa flerbostadshus höjde den svenska bostadsstandarden genom god gestaltning, men även av vad seriellt producerade flerbostadshus som placeras separat från annan bebyggelse kan ge för sociala konsekvenser. Inget av detta tas upp i betänkandet.

Privata intressen framför gestaltad livsmiljö

Betänkandet genomsyras av en slagsida åt de privata aktörernas intressen. Författningsförslaget tar avstamp i att ”många företag har rapporterat om behoven av att göra avsteg från eller ändra detaljplaner för att få plats med standardiserade hus”. I utredningen lyfts vid ett flertal tillfällen att den föreslagna ändringen i PBL är nödvändig på grund av de kommunala tjänstemännens negativa attityd till serietillverkade flerbostadshus.

Ex: ”Utredningen har påpekat att attityder förekommer som försvårar för utvecklandet av ett standardiserat bostadsbyggande (...) Om det finns ett motstånd mot standardiserad utformning av bostadshus i kommunen så kommer av förklarliga skäl inte denna möjlighet att utnyttjas. Genom en lagstiftning som medger kommunen att göra avvikelser från detaljplanen i syfte att få till stånd flerbostadshus som producerats i standardiserad process blir det dock möjligt för byggaktörer att genomföra sådana byggprojekt i större utsträckning än idag” (s.220)

Påståendet att den avvaktande hållningen hos kommunerna skulle handla om dålig attityd och inställning snarare än om höga ambitioner, kompetens och erfarenhet hos de kommunala tjänstemännen är oroande.

ArkDes ser istället positivt på det faktum att de kommuner som intervjuats i utredningen tycks värna om den gestaltade livsmiljön samt om arkitektonisk kvalitet. ArkDes har tillsammans med Boverket, Riksantikvarieämbetet och Statens Konstråd arbetat för att öka medvetenheten om de långsiktiga fördelarna med satsningar på gestaltning. I längden kan de billiga lösningarna kosta samhället dyrt i form av utanförskap, otrygghet, förlorade ekosystemtjänster, dyr förvaltning etc.

Här handlar det således inte om att kommunerna på eget bevåg har satt upp höga ambitioner för gestaltning som försvårar för privata aktörer som erbjuder serietillverkade lösningar. Ambitionerna går snarare helt i linje med den nationella politiken. När vi planerar för ett billigare bostadsbyggande måste hänsyn tas till målet för arkitektur, form och design. Staten bör använda sina verktyg i form av exempelvis PBL till att fortsatt värna en hög ambitionsnivå hos kommunerna snarare än att uppmuntra till motsatsen.

Oförmåga att hantera målkonflikter

Genom hela betänkandet tas ett antal målkonflikter upp, där olika värden sägs stå i konflikt med seriellt producerade flerbostadshus. Det framförs exempelvis att ambitiösa politiska program rörande hållbarhet, klimat, tillgänglighet och gestaltning påverkar förutsättningarna för byggaktörer att verka i en kommun. Att den gestaltade livsmiljön värnas och betonas kraftfullt i en kommun kan enligt betänkandet försvåra för aktörer som utvecklat byggsystem och produkter som baseras på en långtgående standardisering och industrialisering (7.2). Målkonflikter är en naturlig del av samhällsbyggandet, olika värden står i konflikt med varandra. Lösningen är däremot sällan att helt och hållet bortse från vissa grundläggande värden för att främja andra.

En av betänkandets svagheter är den begränsade definitionen av industriellt byggande som utredningen baserats på:

”I betänkandet 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”

Den snäva definitionen gör det i princip omöjligt att hantera målkonflikter eller mötas på mitten gällande olika typer av prioriterade värden såsom gestaltning och hållbarhet. Den kräver även en närmast omöjlig likriktning i kommunernas kravställande.

Även förtätning blir ett hinder då det kräver en viss anpassning till omkringliggande bebyggelse, något som betänkandet också adresserar (7.4). Att bygga serieproducerat i mer avlägsna lägen kräver dock investeringar i både kollektivtrafik och infrastruktur, något som varken är en billig eller hållbar lösning. Att placera billiga serieproducerade byggnader avskilt från övrig bebyggelse kan även ha en segregande effekt.

Att istället undersöka vilken grad av serietillverkning som kan tillämpas för att minimera målkonflikter och samtidigt sänka byggkostnaderna hade varit mer slagkraftigt. Den givna avgränsningen gör att alla andra krav – såsom anpassning till platsen, gestaltning, kulturvärden, hållbarhetsmål – måste stryka på foten. Lösningen blir alltså att möjliggöra avsteg i detaljplanen till förmån för seriellt tillverkade flerbostadshus. Är det verkligen en samhällsbyggnadsstrategi att eftersträva?

Försvagande av Plan- och bygglagen (PBL)

I Plan- och bygglagens befintliga lagtext är det endast mycket begränsade åtgärder som kan leda till avsteg i den färdiga detaljplanen. Kommuner har, till skillnad från privata byggaktörer, ett ansvar att skapa långsiktigt goda livsmiljöer och en god boendekvalitet för alla. För kommunen är detaljplanen ett verktyg för att säkerställa en god utveckling av den byggda miljön. Genom att involvera flera kompetenser tidigt i detaljplaneprocessen, såsom landskapsarkitekter, arkitekter, ekologer, tillgänglighetsexperter och inte minst – invånare, säkerställs en samhällsutveckling som, i enlighet med PBL, tar hänsyn till flera olika generella samt platsspecifika värden och intressen.

Att möjliggöra avsteg i detaljplanen för en så omfattande byggnation som ett seriellt producerat flerbostadshus innebär ett undergrävande av detaljplaneprocessen samt ett försvagande av PBL. Särskilt då PBL i mångt och mycket handlar om säkerställandet av en långsiktigt hållbar samhällsutveckling med omsorg om platsen och ett värnande av befintliga resurser (se bl.a. PBL kap 1.1, 2.1, 2.3, 2.6).

ArkDes vill avslutningsvis betona vikten av att staten på ett konsekvent och enhetligt sätt arbetar med det nationella målet för arkitektur, form och design som formuleras i propositionen Politik för gestaltad livsmiljö. Ambitionerna för dagens och framtidens bostadsbyggande bör bygga på god gestaltning och en hållbar utveckling av den byggda miljön.

Stockholm den 19 april 2021

Kieran Long
Överintendent, ArkDes

Beredning:
Karin Svensson, ArkDes Think Tank