

Betänkandet Bygg och bo till lägre kostnad — förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet SOU2020:75

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

- vill i likhet med utredningen framhålla behovet av ett mer kostnadseffektivt byggande av bostäder
- delar utredningens bedömning att det är lämpligare att gynna ett mer kostnadseffektivt och standardiserat bostadsbyggande genom informationsinsatser och goda exempel än genom ändrad lagstiftning
- anser att en fortsatt utveckling av standardiserade byggsystem och typhus är nödvändig för att få tillgång till ett mer mångsidigt och flexibelt utbud i kommunerna och därigenom kunna öka den byggda volymen och andelen seriellt producerade bostadshus
- avstyrker förslaget i dess nuvarande form om att ge kommunerna möjlighet att medge avvikelser från gällande detaljplaner och områdesbestämmelser för seriellt byggande av flerbostadshus och anser att frågan bör övervägas vidare av den pågående bygglovsutredningen
- beklagar att utredningen inte presenterat ett förslag om ett typgodkännandeförfarande eller motsvarande vid byggande av bostadshus
- avvisar inriktningen att kommunerna ska initiera byggande i egen regi av standardiserade bostäder för de grupper som inte kommer in på den ordinarie bostadsmarknaden
- anser att den svenska bostadspolitiska modellen bör behållas och utvecklas genom att staten svarar för att utveckla och komplettera dagens bostads- och socialpolitik och kommuner och de kommunala allmännyttiga bostadsbolagen fortsatt tar ett stort ansvar. Men också en modell där det kan skapas möjligheter för andra, befintliga eller nya, aktörer att tillhandahålla bostäder på sådant sätt att utanförskap och segregation motverkas och som även resurssvaga hushåll kan efterfråga.

Utredningens överväganden och förslag och SKR:s synpunkter

Bättre konkurrens genom seriebyggda flerbostadshus

Förbundet konstaterar att byggkostnaderna fortsatt ökar mer än andra producentpriser i ekonomin och att produktivitetens utvecklingen inom byggindustrin är anmärkningsvärt låg. Ökade byggkostnader och låg produktivitetens utveckling indikerar svag konkurrens och ett begränsat omvandlingstryck. Byggsektorn är till stora delar en

nationell näringsverksamhet som är befriad från internationell konkurrens och där ett fåtal rikstäckande företag har en dominerande ställning inom bostadsproduktionen, inte minst i storstadsområdena. Även i byggmaterialindustrin är konkurrensen i Sverige otillräcklig. Ofta är det också samma ägare i byggmaterialindustrin som bland entreprenörer och fastighetsutvecklare.

En annan bidragande orsak till den låga produktivitetens utvecklingen bedöms vara att byggmarknaden är fragmenterad. Det påverkar också konkurrensförutsättningarna på byggmarknaden. Förbundet ser därför i likhet med Typhusutredningen behovet av mer kostnadseffektiva produktionsprocesser och av att främja utvecklingen av standardiserade byggsystem och produkter såsom typhus.

Kommuners påverkan på bostadsbyggande

Typhusutredningen slår fast att det är lämpligare att gynna ett mer kostnadseffektivt och standardiserat bostadsbyggande genom informationsinsatser och goda exempel än genom ändrad lagstiftning. Den uppfattningen delas av förbundet. SKR är kritisk till den stora mängden förändringar i plan- och bygglagen på senare år och ser inte heller att det finns anledning till ytterligare förändringar av plan- och bygglagstiftningen för att främja ett kostnadseffektivt och standardiserat byggande.

Utredningen bedömer att nuvarande begränsning av kommunernas möjlighet att ställa krav på byggnaders tekniska egenskaper är tillräckligt tydlig. SKR gör samma bedömning.

Kommunerna bör, enligt utredningen, beakta hur de krav som ställs kan påverka möjligheterna att öka ett standardiserat bostadsbyggande. Förbundets inriktning i det medlemsstödande arbetet är att på olika sätt underlätta för kommunerna att främja ett kostnadseffektivt byggande. Kommunerna efterfrågar idag företrädesvis bostäder som kan uppföras snabbt, till rimliga produktions- och boendekostnader och som har sådana kvalitéer att de kan tillkomma på många olika platser och anpassas till miljöer med vitt skilda lägesegenskaper. Kommunernas attityder till standardiserat byggande är nära förknippat med hur väl detta byggande svarar upp mot dessa krav. En fortsatt utveckling av standardiserade byggsystem och typhus är, enligt förbundets bedömning, nödvändig för att få tillgång till ett mer mångsidigt och flexibelt utbud i kommunerna och därigenom kunna öka den byggda volymen och andelen seriellt producerade bostadshus.

Utredningen anser att kommunerna bör sträva mot att ta fram mer flexibla detaljplaner. Förbundet konstaterar att lagstiftningen anger att detaljeringsgraden i en detaljplan varken ska vara mer eller mindre omfattande än vad som krävs på den aktuella platsen, vilket också är det som framhålls av förbundet i samband med kurser, konferenser m.m. riktade till medlemmarna.

Utredningen anser att en särskild möjlighet till att medge avvikelser från gällande detaljplan eller områdesbestämmelser för seriebyggda flerbostadshus behövs och att bygglov behöver kunna ges för seriebyggda flerbostadshus som avviker från gällande plan eller bestämmelser i större utsträckning än vad som är möjligt utifrån nuvarande lagstiftning. SKR har ställt sig positiv till en samlad översyn av regelverket kring bygglovgivning som leder till ett mer överskådligt, sammanhållet och lättolkat regelverk. Ett av problemen i dagens regelverk är floran av undantag och förbundet är därför ytterst tveksam till förslaget om avvikelser för seriebyggda flerbostadshus som inte faller väl in i bygglovssystemet och riskerar att bli mycket svårt att tolka och tillämpa. Frågan om avvikelser i gällande planer för standardiserat byggande bör därför övervägas vidare av bygglovsutredningen utifrån ett helhetsperspektiv. Frågan om att definiera standardiserade byggnadsverk i plan- och bygglagen bör därmed också anstå. Om ett sådant behov uppstår framöver så är standardiserat byggande ett mer funktionellt begrepp än det av utredningen föreslagna seriellt byggande. Standardiserat byggande kan omfatta olika grader av standardisering från byggsystem till helt standardiserade byggnader.

Utredningen förordar att kommunerna i högre grad använder sitt markägande för att bygga på sin egen mark. Förbundet har i olika sammanhang påvisat att kommunerna redan idag i stor utsträckning använder sitt markägande för bostadsbyggande och har också framhållit att det är bra med en aktiv kommunal markpolitik för att bland annat påverka bebyggelseutvecklingen, prisbildningen på mark och främja konkurrensen och att samverka med privata markägare också är viktig.

Utredningen har inte lagt förslag om ett typgodkännandeförfarande eller motsvarande för byggande av bostadshus. SKR beklagar detta. Förbundet har efterlyst ett ställningstagande i frågan allt sedan det gjordes en hemställan till regeringen 2014.

Förutbestämda hyresnivåer

Utredningen föreslår en modell med förutbestämda hyror som inordnas i det befintliga regelverket för hyressättning genom 15-åriga presumtionshyror. Förbundet är positiv till en fortsatt utveckling av presumtionshyressystemet, som genom sin grundkonstruktion relaterar till den verkliga produktionskostnaden och kostnadsläget på orten. Samtidigt är det värt att notera att det pågår ett utredningsarbete just nu som sannolikt leder fram till att presumtionshyressystemet utmönstras. Om så blir fallet behöver frågan om hur avtal om förutbestämda hyror ska kunna slutas utredas på nytt.

Kommunala modeller för att bygga med lägre hyra

Typhusutredningen anser att de allmännyttiga kommunägda bostadsföretagen saknar förutsättningar att svara för all den byggnation av nya bostäder som behövs och att kommunerna själva behöver ta vid och initiera ett byggande av standardiserade

bostäder för de grupper som inte kommer in på den ordinarie bostadsmarknaden. Förbundet anser att de allmännyttiga kommunägda bostadsföretagen tar och vill ta ett stort ansvar för bostadsförsörjningen och för olika bostadssociala åtaganden. Kommunerna äger eller upplåter dessutom idag cirka 27 000 bostäder för olika sociala ändamål. Trots detta saknar, som utredningen konstaterar, många hushåll en egen bostad till följd av utbredd bostadsbrist och låg rörlighet på bostadsmarknaden. För att möta en utveckling där allt fler lever under osäkra boendeförhållanden behöver den svenska bostadspolitiska modellen med såväl generella som selektiva inslag behållas men också utvecklas, vilket är ett statligt ansvar. Ju bättre denna politik fungerar, desto färre människor behöver individuellt stöd från samhället.

Enligt socialtjänstlagen har socialtjänsten det yttersta ansvaret för alla som vistas i kommunen. Invånare ska genom möjligheten att ansöka om bistånd från socialtjänsten försäkras en skälig levnadsnivå. Detta har över tid kommit att leda till att socialtjänsten i många kommuner har tagit ett ansvar som går utöver vad socialtjänstlagen kräver. Socialtjänstens begränsade resurser ska läggas på dem som verkligen behöver stöd för att komma in på bostadsmarknaden och sedan klara av sitt boende. För att hushållsgrupper som t.ex. unga vuxna, nyanlända m.fl. ska kunna efterfråga en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden behövs nya bostäder till rimliga kostnader och en ökad rörlighet på bostadsmarknaden samtidigt som bostadsbidragen höjs och målgruppen för stödet vidgas. Därutöver bedömer SKR att det kan finnas behov av kompletterande selektiva insatser för vissa hushållsgrupper. Förbundet ser dock inte att lösningen ligger i att kommunerna i egen regi ska bygga nya bostäder med standardiserade koncept som särskilt riktar sig till dessa grupper. SKR anser att det är statens ansvar att avgöra om kompletterande selektiva insatser behövs och om så är fallet överväga hur man kan forma finansieringsmodeller och regelverk som bidrar till att fler aktörer med ett uttalat bostadssocialt syfte kan etableras och verka i Sverige, exempelvis genom att ta intryck av hur vårt grannland Finland men också Nederländerna tagit sig an frågan.

Förbundet avvisar utredningens förslag att kommunerna ska initiera byggande i egen regi av standardiserade bostäder för de grupper som inte kommer in på den ordinarie bostadsmarknaden. Om staten skulle besluta att ge kommunerna en sådan uppgift så är det frågan om ett nytt omfattande åtagande som också kräver statlig finansiering enligt finansieringsprincipen.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande