



Datum

2021-04-22

Vår referens

Magnus Persson

Planeringssekreterare

Magnus.Persson@malmo.se

## Tjänsteskrivelse

### **Remiss från Finansdepartementet - Bygg och bo till lägre kostnad - förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75) STK-2021-89**

#### **Sammanfattning**

Finansdepartementet har skickat utredning ”Bygg och bo till lägre kostnad - förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75)” till Malmö stad. Inom Malmö stad har arbetsmarknad- och socialnämnden, tekniska nämnden, stadsbyggnadsnämnden, MKB Fastighets AB och Boplats Syd inkommit med yttrande. Stadskontoret har utarbetat ett förslag till yttrande baserat på remissyttrandenas synpunkter.

#### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsens godkänner förslag till yttrande och sänder det till Finansdepartementet.

#### **Beslutsunderlag**

- Remiss från Finansdepartementet - Bygg och bo till lägre kostnad - förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75)
- Bygg och bo till lägre kostnad - förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75)
- Anstånd beviljat till 5 maj
- Remissvar från Boplats Syd AB
- Remissvar från MKB Fastighets AB
- Remissvar från arbetsmarknads- och socialnämnden
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 210325 § 109 med muntlig Reservation (M) och (SD)
- Remissvar från tekniska nämnden
- Remissvar från stadsbyggnadsnämnden
- Stadsbyggnadsnämnden beslut 210325 § 93
- Tekniska nämnden beslut 210323 § 88 med Reservation (V)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 210426 Remiss från Finansdepartementet - Bygg och bo till lägre kostnad - förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75)
- Förslag till yttrande

#### **Beslutsplanering**

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2021-04-26

Kommunstyrelsen 2021-05-05

### **Beslutet skickas till**

Finansdepartementet

Arbetsmarknad- och socialnämnden

Tekniska nämnden

Stadsbyggnadsnämnden

Boplats Syd

MKB Fastighets AB

### **Ärendet**

Finansdepartementet har skickat *"Bygga och bo till lägre kostnad - förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75)"* till Malmö stad. Inom kommunen har arbetsmarknad- och socialnämnden, tekniska nämnden, stadsbyggnadsnämnden, MKB Fastighets AB och Boplats Syd inkommit med yttrande. Stadskontoret har utarbetat ett förslag till yttrande baserat på remissinstansernas synpunkter.

### **Bakgrund**

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)"*. Uppdraget handlar om att ta fram underlag för offentliga upphandlingar av bostadshus där hyresnivån i de färdiga bostäderna är bestämd på förhand. Uppdraget omfattar också att analysera på 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.

Föreliggande utredning syftar till att gynna en utveckling där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna och där företag med sådana affärsmodeller ges bättre förutsättningar att verka. Utredningen har särskilt tittat på hur seriebyggda flerbostadshus påverkar boendekostnaderna. I kommittédirektiven anges att utredningen ska föreslå författningsändringar om den bedömde detta som nödvändigt för en ökad konkurrens.

Utredningen har delats upp i följande fyra delar. Den första delen handlar om hur genomförda ramavtalsupphandlingar av bostadshus har utfallit. Den andra om hur konkurrensen mellan byggherrar påverkas av att de allmännyttiga bostadsbolagens upphandlingar omfattas av lagen om offentlig upphandling. Den tredje om hur en upphandling med en förutbestämd hyresnivå kan genomföras. Den fjärde delen handlar om i vilken utsträckning kommuners agerande påverkar bostadsbyggande företags vilja att genomföra projekt.

Utredningen visar på 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 bland annat att ett kommunalt markinnehav, och ett allmännyttigt bostadsföretag som använder ramavtal för att beställa seriebyggda flerbostadshus ofta leder till lägre produktionskostnader. Utredningen lägger ett förslag om tillägg i plan- och bygglagen rörande möjligheterna att göra planavvikelse för seriebyggda flerbostadshus.

Inom Malmö stad har arbetsmarknad- och socialnämnden, tekniska nämnden,

stadsbyggnadsnämnden, MKB Fastighets AB och Boplats Syd inkommit med yttrande. Nedan sammanfattas remissinstansernas yttrande:

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Arbetsmarknads- och socialnämnden anser att det är angeläget med insatser som kan möjliggöra bostäder som fler kan efterfråga och ställer sig positiv till utredningens ambitioner, samt välkomnar beskrivningar av modeller och verktyg för att minska den akuta och långsiktiga bostadsbristen. Nämnden anser vidare att utredningen inte i tillräcklig utsträckning beskriver de samhällsekonomiska konsekvenser utredningens förslag kan medföra.

Nämnden menar att de få ändringar i plan- och bygglagen som presenteras inte kommer att vara avgörande för en ökad byggnation av serieproducerade bostäder. Nämnden anser att strävan efter lägre boendekostnader inte får göras på bekostnad av andra viktiga värden i boendemiljön, samt att bostadsbyggande i storstäder innebär behov av flexibilitet och anpassning till befintlig bebyggelse. Arbetsmarknad- och socialnämnden framhåller också att låga produktionskostnader inte är en garanti för låga hyresnivåer. Nämnden påtalar även att detaljplaneförfarandet är en demokratisk process och därmed bör inte alltför många planavvikelser tillåtas.

Arbetsmarknads- och socialnämnden anser att utmaningen inte ligger i förutbestämda hyror. De menar istället att det handlar om hur bostäder med lägre boendekostnader kan fördelas på ett sätt som gynnar hushåll med låga inkomster, då det finns ett samband mellan lång kötid och goda inkomster. Nämnden ser i dagsläget svårigheter i att hyresvärdar har höga krav på varaktig inkomst och att bostadsbidrag, a-kassa och försörjningsstöd. Nämnden bedömer även att sociala kontrakt inte är en lösning på bostadsbristen för grupper som har svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden.

Nämnden anser att byggnation med lägre boendekostnader kan leda till att minska segregationen genom att fler hushåll har möjlighet att bosätta sig i fler delar av kommunen. Nämnden hade dock önskat ett resonemang kring detta och en djupare analys kring hur utredningens förslag påverkar flyttkedjor, bostadskarriär och integration. Utöver det påtalar nämnden att det är svårt för utredningens förslag att stå för sig själva. De behöver kopplas samman med andra pågående offentliga utredningar och insatser. En förstärkt nationell bostadspolitik efterfrågas.

Muntlig reservation (M) och (SD).

Tekniska nämnden

Tekniska nämnden anser att utredningen konstaterar att ett kommunalt markinnehav, och ett allmännyttigt bostadsföretag som använder ramavtal för att beställa seriebyggda flerbostadshus ofta leder till lägre produktionskostnader. Nämnden anser att analysen har brister och att definitionerna av ”byggkostnader” och ”seriebyggnad” är otydliga och motsägelsefulla. Nämnden menar också att det är olika förutsättningar om bostadsbyggandet sker i utkanten av staden eller som ett förtätningsprojekt. Dock anser nämnden att slutsatserna verkar rimliga på en övergripande nivå.

Tekniska nämnden anser att utredningens förslag, *om att en ny möjlighet till avvikelse från detaljplan införs för seriebyggda flerbostadshus*, angelägenhet och effektivitet kan ifrågasättas. Förslaget förutsätter att nuvarande reglering av detaljplaneprocessen inte tar tillräcklig hänsyn till behovet

av att stimulera industriellt byggande för att få ner boendekostnaderna. Denna förutsättning varken utvecklas eller underbyggs i utredningen. Nämnden framhåller att det inte finns några hinder att ställa allmänna krav på till exempel gestaltning mot konsekvenser på bygg- och eventuellt boendekostnader i nuvarande detaljplanprocess. Nämnden anser att detta uppmuntrar till innovativa lösningar på ett sätt som utredningens förslag inte gör.

Enligt utredningen handlar motståndet i kommunerna mot seriebyggda flerbostadshus framförallt om ett attitydproblem inom den kommunala förvaltningen. Tekniska nämnden menar att det är svårt att förstå hur detta skulle på något avgörande sätt påverkas av möjligheten till planavvikelse för att gynna seriebyggda flerbostadshus. Här är det viktigare med dialog och ömsesidig kunskapsuppbyggnad. Vidare har tekniska nämnden uppfattningen att konsekvensanalysen av förslaget är otillräcklig.

Sammanfattningsvis anser tekniska nämnden att det är svårt att se hur utredningens förslag ska kunna stå för sig själva utan att kopplas samman med andra pågående offentliga utredningar och insatser. Seriebyggda flerbostadshus är endast ett av flera verktyg för att möjliggöra bostäder med låga hyror. Nämnden vill framhålla att det är en kombination av insatser som krävs för att möjliggöra för fler att efterfråga bostäder. Här framhålls bland annat målsättningen för den sociala bostadspolitiken på nationell nivå, statliga finansieringar, regionalt perspektiv på bostadsförsörjning och verktyg på den kommunala nivån.

Skriftlig reservation (V).

#### Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden anser att utredningens förslag inte är lösningen på frågan om hur man bygger fler hus till lägre produktions- och hyreskostnader. Nämnden 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.

Stadsbyggnadsnämnden anser inte att förslaget om ändrad lagstiftning med möjlighet till avvikelse från detaljplan införs för seriebyggda flerbostadshus är lösningen på frågan. Förslaget innebär att bygglov får beviljas för uppförande av seriebyggda flerbostadshus trots att åtgärden strider mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser. Stadsbyggnadsnämnden påvisar att enligt gällande lagstiftning kan ett bygglov som innebär planavvikelse vara tillåtet om det går att hävda att det inte strider mot planens syfte.

Förslaget förutsätter att nuvarande reglering av detaljplanprocessen inte tar tillräcklig hänsyn till behovet av att stimulera industriellt byggande för att få ner boendekostnaderna. Stadsbyggnadsnämnden anser att denna förutsättning varken utvecklas eller underbyggs i utredningen. Nämnden anser att det inte finns några hinder för detta i dagens detaljplanprocess. Nämnden vill också peka på att detaljplaneförfarandet är en demokratisk process.

Stadsbyggnadsnämnden anser att det är svårt att förstå utredningens förslag om att hantera avvikelser i PBL, när utredningen också menar att det handlar om inställning och attityder mot serieproduktion och seriebyggda flerbostadshus. Här anser nämnden att kunskap, dialog och

erfarenhetsutbyte är viktigare redskap.

Stadsbyggnadsnämnden anser att konsekvensanalysen av förslaget kring avvikelser av detaljplan är otillräcklig. Det är långt ifrån säkert att seriebyggda flerbostadshus lokalt leder till lägre byggkostnader eller till lägre boendekostnader. Dessutom menar stadsbyggnadsnämnden att det finns risk för att ökade möjligheter till planavvikelse kan leda till uppkomsten av mindre attraktiva områden med risk för ökad segregation.

#### Boplats Syd

Boplats Syd ser positivt på alla förslag som innebär att fler hyreslägenheter byggs till lägre hyresnivåer än normal nyproduktion. Men om kommunerna, som utredningen föreslår, ska använda instrument som markanvisningsavtal, upphandlingsdirektiv eller rabatterade markpriser för att på olika sätt subventionera kostnaden för slutkonsumenten utan att samtidigt ha verktyg som garanterar träffsäkerheten i att de billigare bostäderna kommer de bäst behövande till nytta så riskerar det leda till att resursstarka sökande med längre kötid kommer tilldelas subventionerade lägenheter.

Boplats Syd 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. Problematiken ökar exponentiellt ju större hushållet är. Boplats Syd pekar på insatser såsom att förmå fastighetsägare och hyresvärdar att i större utsträckning godkänna bostadsbidrag och bostadstillägg samt försörjningsstöd i hela eller delar av sitt bestånd. De pekar även på att försvåra underhållsrenoveringar av lägenheter som inte är i behov av det och där konsekvensen är höjda hyror så att inkomstsvaga grupper inte längre kan efterfråga lägenheterna.

Boplats Syd 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 ökad segregation.

Boplats Syd efterlyser ett större fokus på det befintliga bostadsbeståndet, där hyrorna 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 av lägenheter inte sjunker. För detta krävs en nationell bostadspolitik.

#### MKB Fastighets AB

MKB ställer sig bakom förslaget till ändring i plan- och bygglagen. En ökad flexibilitet i detaljplan kopplat till möjligheten att bygga standardiserat bör vara mer av en möjlighet än ett hinder för samtliga parter. MKB framhåller att bolaget har uppfört ett antal fastigheter med standardiserat byggande de senaste åren och har använt sig av såväl Sveriges Allmännyttas som SKR:s ramavtal. Det är tydligt att processen har varit snabbare i de flesta fall men att det inte sker några omfattande kostnadseffekter. MKB efterfrågar mer flexibla lösningar som skulle öka möjligheten att nyttja aktuell byggrätt på det effektivaste sätt.

MKB är eniga i att regelverket exempelvis förlänger tidsåtgång och försvårar långsiktiga

samarbeten. MKB är även enig med utredningen i att det finns en företagsekonomisk nackdel för allmännyttan av att behöva använda upphandlingsreglerna samt att förutsättningarna för allmännyttiga bostadsbolag har förändrats i och med lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. MKB framhåller att det har byggts med standardiserade lösningar vid ett flertal tillfällen och att bolaget känner igen bilden av att kommuners attityd och öppenhet gentemot standardiserade processer. MKB anser exempelvis att kommuner ska kunna ställa krav på arkitektonisk kvalitet, men är eniga med utredaren när det kommer till behov av flexibilitet.

MKB är även eniga i att ett ökat standardiserat byggande är en del av lösningen på utmaningen att kunna bygga till lägre kostnader. Bolaget ställer sig bakom de ställningstagande som görs vad gäller att kommuner bör beakta hur kravställning vid markanvisningar påverkar möjligheterna att öka standardiserat bostadsbyggande.

MKB instämmer också i att bedömning av 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. MKB instämmer även i utredarens resonemang avseende krav på parkering som fördyrande i nyproduktionsprojekt.

MKB ställer sig positiva till att kommuner bör sträva efter att ta fram flexibla detaljplaner och delar slutsatsen att göra tillägg i plan- och bygglagen i syfte att underlätta för planavvikelse för standardiserat byggande när det är motiverat. Däremot anser bolaget att gränsen inte bör dras vid flerfamiljshus. Planavvikelsen bör gälla även en- och tvåbostadshus för att möjliggöra avrop på ramavtal i de fall små- eller radhus byggs som hyresrätter.

MKB är enig i bedömningen att förutbestämda hyror, på de olika sätt som utredningen framhåller, kan vara användbart i vissa fall. För bolagets egen del är frågan om förutbestämda hyror troligen inte relevant. På ett generellt plan vill MKB ändå lyfta några möjliga invändningar. 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.

MKB menar också att det är viktigt att kommuner värna om ett differentierat utbud över kommunen så att inte stora områden innehåller boenden till lägre hyra. För att underlätta ett socioekonomiskt blandat samhälle behöver det finnas en spridning av sådana projekt. Vidare är det viktigt att en eventuellt förutbestämd hyra som tas fram är realistisk så att konsekvensen inte riskerar bli att ingen exploatör får ihop kalkylen och byggandet uteblir.

### **Stadskontorets bedömning**

Stadskontoret ställer sig bakom samtliga remissinstansers yttrande i stort. Utifrån nämndens yttrande har stadskontoret utformat ett förslag till kommunens yttrande. Yttrandet beaktar både kommunens roll som förvaltare och byggherre.

Malmö stads yttrande omfattar utredningens kapitel angående Genomförda ramavtal, Effekter för allmännyttan av upphandlingsreglerna, Kommuners påverkan på standardiserade processer, Bättre konkurrens genom seriebyggda flerbostadshus, Förutbestämds hyresnivåer och Konsekvenser.

Med utgångspunkt i vad som redovisas i nämndernas och bolagens yttrande anser stadskontoret att utredningens förslag inte är lösningen på frågan om hur det kan byggas fler hus till lägre produktions- och hyreskostnader.

**Ansvariga**

Micael Nord Näringslivsdirektör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör