

KOMMUNLEDNINGSKONTOR KLK
Utredning

Slutrapportering av alliansuppdrag- nya metoder för lägre bygg- och boendekostnader

Uppdraget

I den politiska inriktningen för mandatperioden anges att nya metoder för lägre byggkostnader ska prövas och att andra kommuners arbete för att åstadkomma lägre byggkostnader ska särskilt studeras.

Ovanstående uppdrag kompletterades av Johan Algernon (M), Hans Ahlgren(L), Mats Nordström(L) och Krister Swaretz (KD) den 28 april 2020 med följande förtydligande:

- *Studera andra relevanta kommuners arbete för att uppnå lägre boendekostnader.*
- *Vilka möjligheter finns i plan- och bygglagen samt annan lagstiftning för student-/ungdomsbostäder?*
- *Hur kan Täby kommun arbeta aktivt med kommunens markpolitik?*
- *Hur kan Täby kommun bidra till effektivare plan- och exploateringsprocesser?*
- *Vilka goda exempel finns från byggherrar och forskning/akademi?*

En avrapportering och en plan ska tas fram och redovisas för hur nya metoder för lägre byggkostnader kan prövas i Täby. Rapporten ska inkludera en ekonomisk konsekvensanalys av de förslag som presenteras.

Rapporten inleds med en bakgrund där den politiska inriktningen samt nuläget för bostadssituationen i Täby kommun beskrivs. En utgångspunkt för utredningen är att Täby kommun inte har något kommunalt bostadsbolag.

Bakgrund

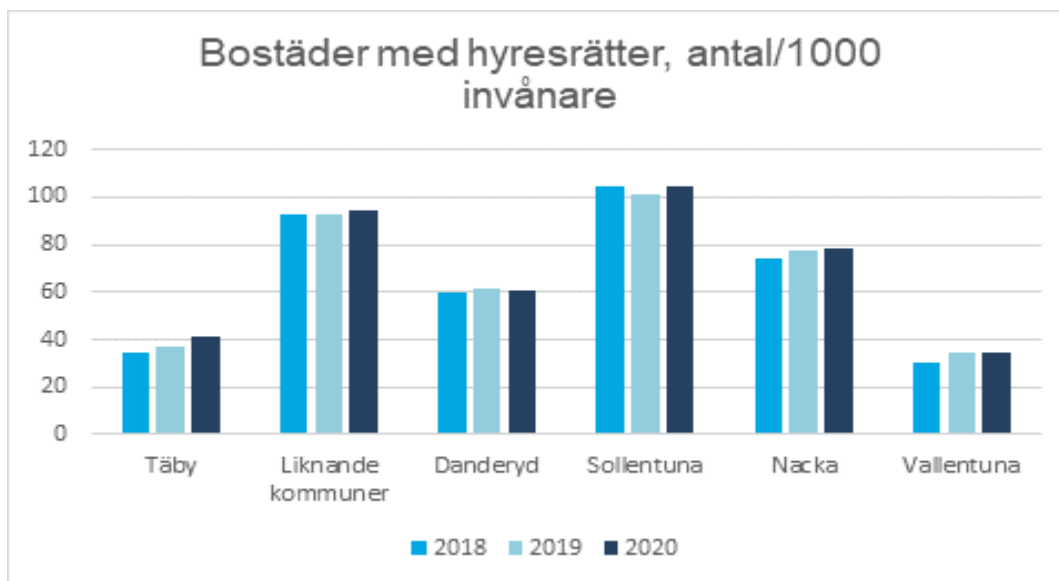
Politisk inriktning

I Täby kommuns riktlinjer för bostadsförsörjning från 2018 framgår det att kommunen inte kan och inte ska styra över marknaden för bostadsbyggande eller markprisutveckling. Kommunen ska istället genom sitt planmonopol möjliggöra för aktörer på marknaden att vara så välinformerade som möjligt och kommunen ska också vara så transparent som möjligt kring förutsättningar, förväntningar, mål och ambitioner för bostadsbyggandet.

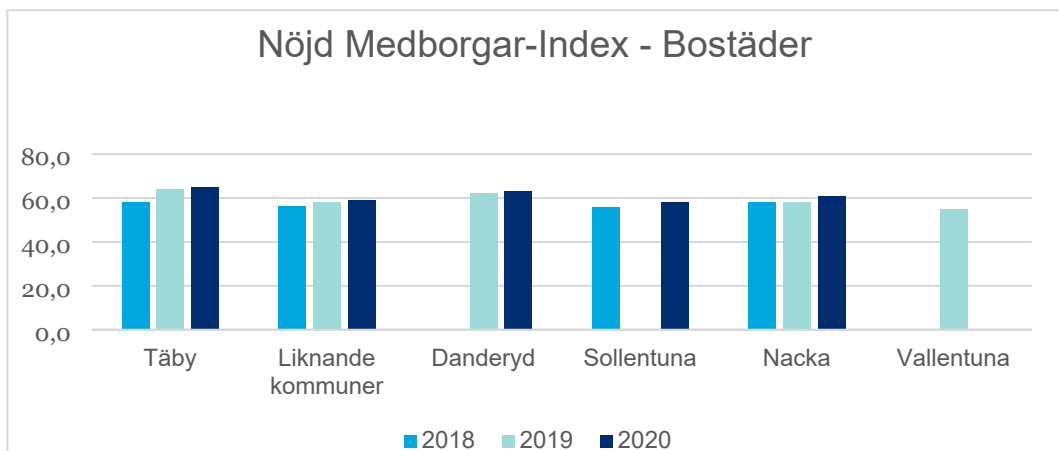
Täby kommuns vision är att kommunen ska utvecklas med trygghet och frihet för en hållbar framtid. Stärkt valfrihet för Täbyinvånaren och ett gott samarbete med näringslivet är viktiga faktorer för att nå visionen. Fokus ligger därför på att nå ett förtroendefullt samarbete med marknaden och därigenom infria individers möjligheter att hitta ett adekvat boende.

Nuläge Täby kommun

Enligt databasen Kolada¹ fanns det år 2020 41 hyresrätter, 199 bostadsrätter och 193 äganderätter per 1000 invånare i Täby kommun. Jämfört med kommunerna i övriga Sverige är det endast Vallentuna kommun som har färre hyresrätter (antal/1000 invånare) än Täby kommun.



Det kan å andra sidan konstateras att Täbyborna generellt är nöjda med bostadssituationen i kommunen. År 2020 placerade sig Täby kommun på delad tredjeplats i landet och på första plats i regionen avseende Nöjd Medborgar-Index för bostäder. Indexet räknas fram utifrån tre frågor ("Hur ser du på möjligheterna att hitta ett bra boende?", "Hur ser du på utbudet av olika boendeformer (hyresrätt, bostadsrätt, småhus etc.)?" och "Hur ser du på hur trivsamt bebyggelsen är?") i SCBs medborgarenkät.



bygger på data från ett stort antal myndigheter, t.ex. SCB, Valmyndigheten, Bolagsverket, Skolverket och BRÅ.

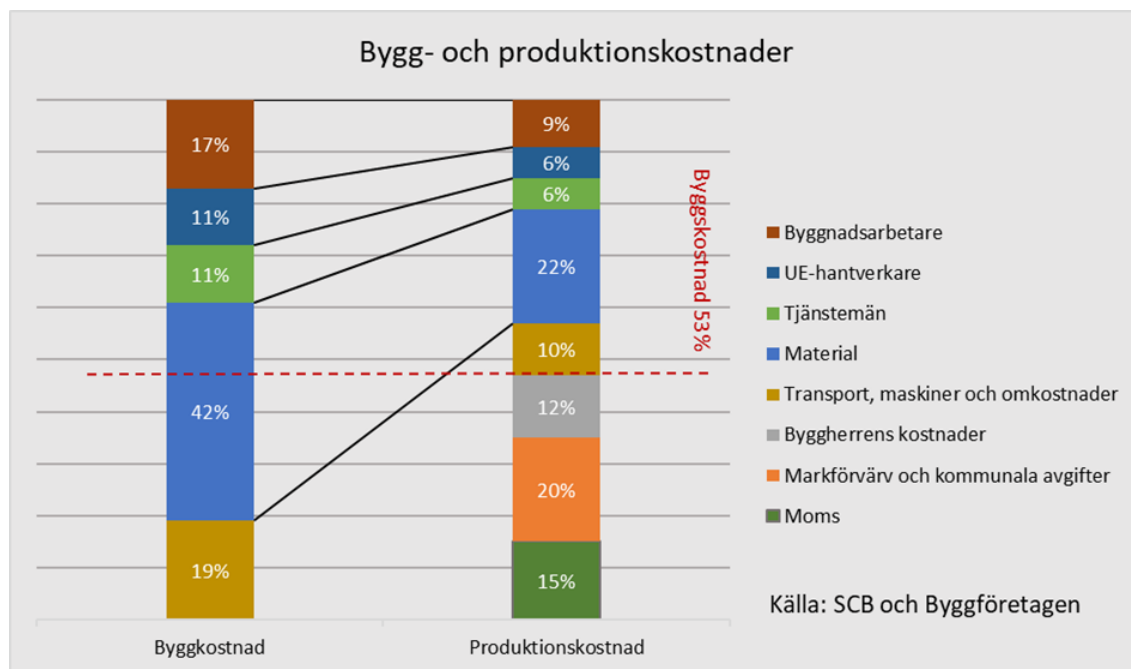
Inledning

Följande delar av rapporten beskriver:

1. Begreppen bygg- och produktionskostnad samt sambandet mellan produktions- och boendekostnad.
2. En sammanfattning av den statliga utredningen *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet* (SOU 2020:75).
3. Vad andra kommuner med jämförbara förutsättningar gör för att sänka produktions- och boendekostnaderna.
4. Förslag på Täbyspecifika åtgärder för sänkta produktions- och boendekostnader inklusive ekonomiska konsekvenser.

Bygg- och produktionskostnader

Diagrammet nedan ger en samlad bild av bygg- och produktionskostnaderna. Det är skillnad på bygg- och produktionskostnader, av den samlade produktionskostnaden utgör byggkostnaden ungefär 50 procent. Två av de största kostnadsposterna inom byggkostnaden i sin tur är löner och material. I Norden och Sverige är det generella löneläget relativt högt jämfört med resterande Europa, men framförallt är material- och installationskostnaderna högre till följd av klimatet samt höga miljöambitioner.



Faktorer som påverkar produktionskostnaden

Redovisningen i bilden ovan tydliggör att kommunernas påverkan på bygg- och produktionskostnaderna är begränsad till vissa delar. Nedan beskrivs de delar där kommunerna har störst påverkan.

Över tid har byggkostnaderna ökat då det byggs på allt mer komplicerade platser som kräver omfattande markarbeten eller miljöåtgärder. Kommunerna kan genom sitt planmonopol påverka var nya bostäder tillkommer och därigenom påverka en del av byggkostnaderna.

I takt med prisutvecklingen på bostadsmarknaden har även markpriser och byggrättsvärden ökat. När kommunen säljer mark ska det ske på marknadsmässiga villkor och subventionering av mark- och byggrättspriser får inte ske då detta strider mot EU:s statsstödsregler.

Eftersom kommunerna inte får subventionera mark vid markförsäljning och eftersom efterfrågan på mark är stor i Täby är det svårt att direkt påverka markpriserna i någon större omfattning. Däremot kan en effektiv plan- och genomförandeprocess (innefattande alla tre stegen: förstudie/idéfas, planeringsfas och genomförandefas) leda till att tidsåtgången för projekt minskar vilket i sin tur leder till lägre produktionskostnader för byggaktören. Kommunala avgifter, som exempelvis VA-avgifter, ingår även i den orangea stapeln i diagrammet ovan. Täby kommun har förhållandevis låga anslutningsavgifter jämfört med landets övriga kommuner.

I debatten framförs ibland att byggkostnaderna blir höga på grund av att kommunerna ställer så kallade särkrav vid markanvisningar. En kommun har enligt lagstiftningen både skyldighet och möjlighet att ställa flera olika krav utöver köpeskillingen men kommunen får inte ställa egna krav på byggnadsverks tekniska egenskaper. Kommunen kan också påverka produktionskostnaden genom att skapa förutsättningar för enklare och därmed mindre kostsamma lösningar, t ex vad gäller bil- och cykelparkering, avfallshantering och byggnadsgestaltning.

Studentbostäder

Det finns särskilda regler för studentbostäder i Boverkets byggregler. Det handlar om bostäder enbart avsedda för studenter vid universitet eller högskola. Dessa bostäder har bland annat lägre krav på areor och inredning än övriga bostäder vilket gör att de kan ha en mindre boarea. Genom dessa lägre krav på studentbostaden möjliggörs också en något lägre månadskostnad som blir lägre tack vara yteffektiva lägenheter. Hyresnivån per kvadratmeter är dock jämförbar med andra bostäder.

Samband mellan produktions- och boendekostnad

Rapporten avgränsas till att omfatta bostäder som upplåts med hyresrätt, och inte äganderätt eller bostadsrätter eftersom dessa säljs på en fri marknad där det i förstahand är efterfrågan som styr prisnivån. Det innebär att lägre bygg- och produktionskostnader snarare ger ökad vinst till byggaktören än att det i slutändan gynnar köparen genom lägre boendekostnad.

Hur hänger då produktionskostnaden samman med boendekostnaden i form av hyra? Kortfattat kan sägas att låga produktionskostnader inte är en garanti för låga boendekostnader. För bostäder finns det i allmänhet en reglerad hyra, så kallad bruksvärdeshyra, vilken utgår från hyresnivåerna för likvärdiga bostäder vid tidpunkten för hyrans sättande, samtidigt som hyresnivåns varaktighet och utveckling är svåröverskådlig på såväl kort som lång sikt.

Sedan år 2006 är det dock möjligt att träffa förhandlingsöverenskommelse med hyresgästföreningen om så kallad presumtionshyra i nybyggda hus. Det innebär att en hyra ska presumeras, antas, vara skälig om vissa kriterier uppfylls – utan att någon bruksvärdesjämförelse behöver göras. Syftet är att i större utsträckning koppla hyran till produktionskostnaden samt att förbättra förutsättningarna för att bygga hyresrätter, genom att möjliggöra en högre hyresnivå i nyproduktion än vad en bruksvärdesjämförelse skulle medge så att projektet blir lönsamt för byggherren. Den presumtionsförhandlade hyran antas sedan vara skälig i 15 år framöver för att sedan fasas in i bruksvärdesystemet.

Statligt investeringsstöd

Hösten 2016 infördes statligt investeringsstöd till nya hyresbostäder och bostäder för studerande genom förordning 2016:881. För dessa bostäder ställs krav på att hyran fastställs som presumtionshyra i förhandling med hyresgästförening. Kravet på högsta hyra är numera 1 550 kronor per kvadratmeter boarea (normhyra) i de inre delarna av Stockholmsregionen, 1 450 kronor per kvadratmeter i de yttre delarna av densamma liksom i alla andra större städer och som lägst 1 350 kronor per kvadratmeter i vissa andra delar av landet. För att komma i fråga för investeringsstöd behöver även en del andra krav uppfyllas, t ex krav på låg energiförbrukning, särskild sammansättning av lägenhetsstorlekar och förmedling.

Bygg och bo till en lägre kostnad- förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet

Följande avsnitt utgår från de slutsatser och förslag som presenteras i den statliga utredningen *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet* (SOU 2020:75) som överlämnades till regeringen i december 2020.

Utredningens syfte är att gynna lägre produktionskostnader som återspeglas i boendekostnader, genom att stärka förutsättningarna för flerbostadshus i det lägre kostnadssegmentet som i väsentliga delar tas fram i standardiserade processer. I utredningens uppdrag ingår även frågan om hur hyresnivåer kan regleras på förhand.

Den statliga utredningens slutsatser och förslag

Som framgångsfaktorer för lägre produktions- och boendekostnader framhåller utredningen:

- **En tydlig och samstämmig politisk styrning** där styrsignalerna från kommunpolitiken ger inriktning och prioriteringar för de kommunala förvaltningarna. Styrsignalerna som används måste genomsyra det dagliga arbetet hos förvaltningarna och kan vara ett sätt att komplettera visionen och målen om vart kommunen långsiktigt är på väg. Några exempel på styrsignaler som framgår i rapporten är:
 - Budgetanvisning till förvaltningen. Dessa signaler kan komplettera visionen och ange inriktning för de närmaste åren.
 - Antal byggda bostäder under en viss tidsperiod.
 - Strategier för markförvärv.
 - Förväntan på upplåtelseform och hyresnivåer.
- Kommuner bör beakta hur de **krav som ställs vid markanvisningar** kan påverka möjligheterna till standardiserat bostadsbyggande och sträva mot att ta fram flexibla detaljplaner.

Trots förbudet mot kommunala särkrav konstateras det i utredningen att flera byggaktörer upplever att problemet fortfarande finns kvar. Även om kommuner inte direkt ställer krav på byggnaders tekniska egenskaper i samband med markanvisning upplever byggaktörer att kommunerna i stället får igenom sådana krav indirekt genom att föra in dem i olika policydokument eller programförklaringar som blir styrande för kommunens markanvisningar.

- **Definierade kommunala strategier och arbetsprocesser** som präglas av dialog mellan kravställare och utförare. En nära dialog med byggaktörerna ger

förutsättningar för kommunen att beakta hur olika krav kan vara kostnadsdrivande eller hur vissa förfaranden kan försvåra.

- **Långsiktighet** avseende strategi för markförvärv anses viktigt. Kommuner som med åren successivt skapat ett stort markinnehav har betydligt lättare att styra bostadsutvecklingen.
- **Ställa krav på den kommande hyresnivån** i samband med markupplåtelse eller markanvisning. Genom att använda sig av presumtionshyra och på förhand reglera vad den förväntas bli kan kommunen påverka hyresnivån för nybyggda hyresrätter de kommande 15 åren.

En generell begränsning är dock att den fastställda hyresnivån som huvudregel, åtminstone inte genom avtal om markupplåtelse eller markanvisning, inte blir bindande för en tredje part som sedermera förvärvar fastigheten. Därutöver finns begränsningar som följer av den hyresrättsliga regleringen, vilken ger möjlighet för såväl hyresvärd som hyresgäst att under vissa förutsättningar få hyran ändrad i efterhand.

Vad gör andra kommuner?

Kommuner som kontaktats

Sex kommuner utan kommunala bostadsbolag och med liknande förutsättningar som Täby kommun avseende den lokala bostadsmarknaden har valts ut och kontaktats:

- Danderyd
- Lerum
- Lomma
- Nacka
- Salem
- Vaxholm

Syftet med kontakten har varit att utbyta erfarenheter kring åtgärder för att försöka minska produktions- och boendekostnaden. Dessvärre har ingen av de kontaktade kommunerna vidtagit några särskilda åtgärder på området även om de anser frågan intressant. I huvudsak anses bostadspolitik vara en nationell politisk fråga, regering och riksdag anses ha de mest kraftfulla verktygen för att skapa förutsättningar för en väl fungerande bygg- och bostadsmarknad.

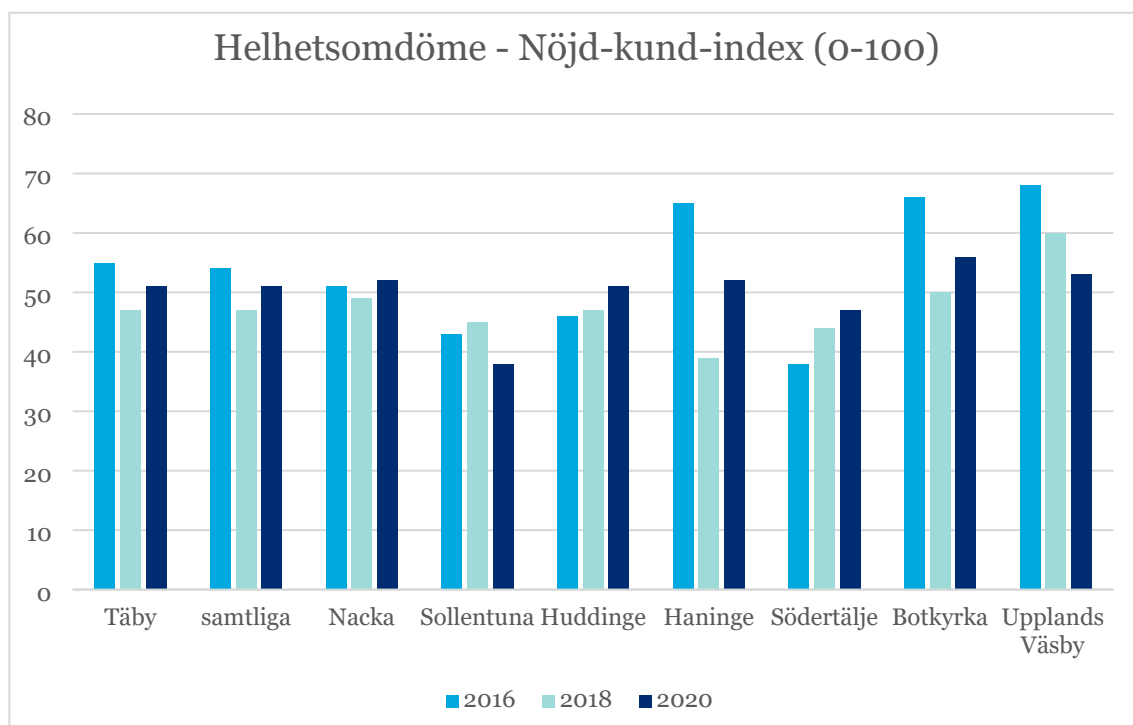
Stadsbyggnadsbenchen

Nio kommuner i Stockholms län (Täby, Sollentuna, Upplands Väsby, Stockholm, Nacka, Huddinge, Haninge, Botkyrka och Södertälje) har sedan 10 år tillbaka ett

samarbete som syftar till att jämföra och utbyta erfarenheter kring kommunernas hantering av stadsbyggnadsprojekt och därigenom möjliggöra ökad effektivitet. Initiativet går under namnet Stadsbyggnadsbenchen.

En del i Stadsbyggnadsbenchen är ett utskick av en enkät till byggaktörer. Enkäten har skickats ut vartannat år från 2012. Resultatet från enkäten bearbetas och analyseras inom respektive kommun och utmynnar i en handlingsplan.

Resultatet från byggaktörenkäten år 2020 visar att helhetsomdömet (som bygger på tre delfrågor) för Täby kommuns handläggning av stadsbyggnadsprojekt ligger i nivå med övriga kommuner inom Stadsbyggnadsbenchen.



Den senaste handlingsplanen för Täby kommun fokuserar på tidplaner (faktisk handläggningstid och kommunens förmåga att hålla överenskommen tidplan) samt service och bemötande.

Förslag på åtgärder för sänkta bygg- och boendekostnader

Flera av de framgångsfaktorer som utredningen föreslår tillämpas idag i Täby kommun. Exempelvis utgör kommunens verksamhetsplan den tydliga och samstämmiga styrning som efterfrågas inklusive budget. Kommunen har ett stort markinnehav och av kommunens riktlinjer för markanvisning och exploateringsavtal, antagna av kommunfullmäktige 2021-02-08 § 20, framgår förutsättningar och krav vid försäljning

av kommunens mark respektive vid exploatering av privatägd mark. Kommunen ställer inte krav på byggnaders tekniska egenskaper utöver vad som följer av 4 kap 12 och 16 §§ plan- och bygglagen (2010:900), något som annars riskerar att fördyra byggkostnaderna. Inom ramen för olika stadsbyggnadsprojekt förs löpande dialog med fastighetsägare och byggaktörer, något som utvecklas och följs upp löpande, bland annat inom det beskrivna arbetet inom Stadsbyggnadsbenchen.

I syfte att ytterligare förbättra förutsättningarna föreslås dock fortsatt arbete fokusera på att öka förutsägbarhet inom plan- och genomförandeprocessen. Därutöver konstateras att utredningen inte identifierat någon metod för markförsäljningar som säkerställer låga boendekostnader över tid.

Ökad förutsägbarhet i plan- och genomförandeprocessen

Ett led i att minska bygg- och produktionskostnaden är att säkerställa att Täby kommun har en förutsägbar plan- och genomförandeprocess för stadsbyggnadsprojekt som underlättar arbetet för byggaktörerna. Kommunens plan- och genomförandeprocess påverkar hur byggaktörerna planerar sina projekt och hur projekten kommer in i produktionslinan. Är processen oförutsägbar och detaljstyrd är det risk för att projektet försvåras och försenas vilket leder till ökade kostnader.

För att ytterligare öka förutsägbarheten i Täby kommuns plan- och genomförandeprocess avseende stadsbyggnadsprojekt föreslås fokus ligga på:

- **Genomgång och eventuell anpassning av befintliga policys och riktlinjer** med syfte att förenkla, samordna och skapa större tydlighet.
- Fortsätta det pågående arbetet med att **utveckla och effektivisera plan- och genomförandeprocessen**.

Ovanstående förslag bedöms gå i linje med Täby kommuns övergripande utvecklingsområden om stärkt kvalitet och effektivitet i verksamheten samt god kommunikation, dialog, service och bemötande.

Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av ovanstående förslag är svårbedömda men överlag positiva då produktionskostnaden bedöms bli lägre av en mer effektiv och förutsägbar planprocess som underlättar för byggaktörerna.

Sälja mark med krav på förutbestämd hyra

Låga produktionskostnader är, som tidigare nämnts, en förutsättning för låga boendekostnader, men är ingen garanti för det. Nyproducerade hyresrätter är i regel dyra både avseende produktions- och boendekostnad.

Kommunen har möjlighet att genomföra markförsäljning med krav på att villkoren för statligt investeringsstöd uppfylls, dock kan hyresnivån inte garanteras över tid varför utredningen inte föreslår en sådan metod.

Ekonomiska konsekvenser

Mark som säljs för produktion av hyresrätter betingar ett lägre pris än mark som säljs för uppförande av bostads- eller äganderätter. En markförsäljning med krav på att villkoren för statligt investeringsstöd uppfylls bedöms innebära ytterligare lägre markintäkter jämfört med om marken säljs utan sådana villkor. Eftersom Täby kommun inte sålt mark med krav på att villkoren för statligt investeringsstöd ska uppfyllas är det svårt att uppskatta hur mycket det skulle påverka markpriset. Det får dock antas att eftersom intäkten för byggherren i form av hyra minskar så minskar även betalningsviljan för marken. Effekten motverkas delvis av investeringsstödet, men sammantaget bedöms markintäkten bli lägre än om byggaktören kan sätta en presumtionshyra utan de begränsningar som regelverket för investeringsstöd ger.