

KOMMUNLEDNINGSKONTOR KLK

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

Innehåll

Uppdraget	3
Bakgrund	4
Politisk inriktning	4
Nuläge Täby kommun	4
Bygg- och produktionskostnader	5
Begreppen byggkostnad respektive produktionskostnad	5
Boverkets byggregler för små lägenheter och studentbostäder	6
Kommunernas möjligheter att påverka produktionskostnaden	7
Samband mellan produktions- och boendekostnad	8
Hyressättning	8
Statligt investeringsstöd	9
"Koncept" för lägre boendekostnad	9
Bygg och bo till en lägre kostnad- förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75)	9
Urval av utredningens slutsatser och förslag	10
Vad gör andra kommuner?	11
Kommuner med liknande förutsättningar	11
Stadsbyggnadsbenchen	11
Förslag på åtgärder för sänkta bygg- och boendekostnader i Täby	12
Ökad förutsägbarhet och effektivitet i plan- och genomförandeprocessen	13
Bilagor	14

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.

En utgångspunkt för utredningen är att Täby kommun inte har något kommunalt bostadsbolag.

Bakgrund

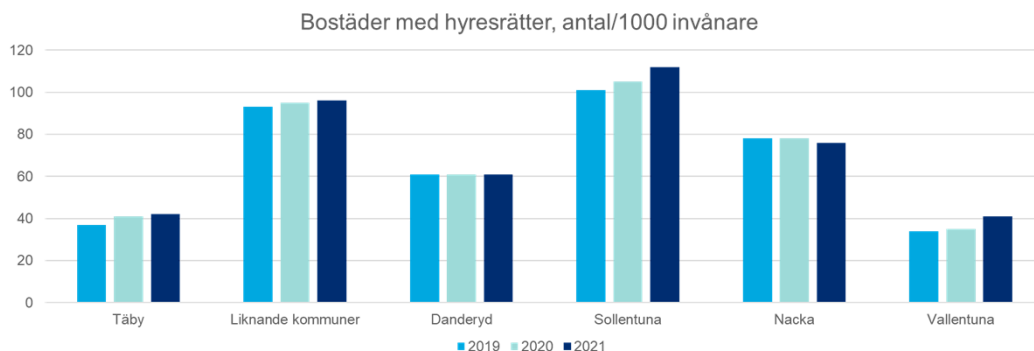
Politisk inriktning

I Täby kommuns riktlinjer för bostadsförsörjning, antagna i maj 2022, framgår att kommunen verkar för att den fria marknadens förutsättningar i möjligaste mån även ska gälla på bostadsmarknaden och att aktörerna ska vara så välinformerade som möjligt. Kommunen ska vara transparent kring förutsättningar, förväntningar, mål och ambitioner för bostadsbyggandet.

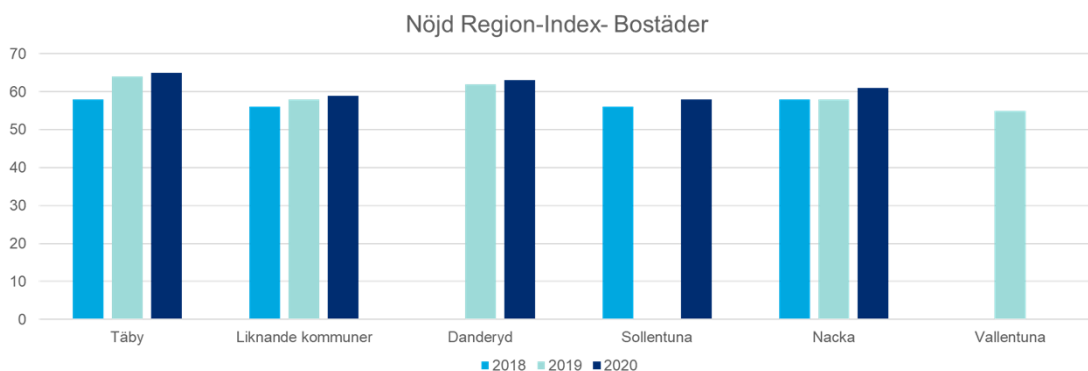
Täby kommuns vision är att kommunen ska utvecklas med trygghet och frihet för en hållbar framtid. Stärkt valfrihet för Täbyinvånaren och ett gott samarbete med näringslivet är viktiga faktorer för att nå visionen. Fokus ligger därför på att nå ett förtroendefullt samarbete med marknaden, och därigenom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

Nuläge Täby kommun

Enligt databasen Kolada¹ fanns det år 2021 42 hyresrätter, 202 bostadsrätter och 193 äganderätter per 1 000 invånare i Täby kommun.



Det kan 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 Region-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 SCB:s medborgarundersökning.



Från och med 2021 har SCB:s medborgarundersökning fått en ny form. Frågorna i enkäten är nya och har verbaliserade skalsteg. Svaren redovisas i andelar (%) efter frågans olika svarsalternativ istället för att analyseras med NKI-modellen. Detta betyder att inga resultat från och med 2021 är helt jämförbara med åren innan dess.

Däremot går det även för 2021 års medborgarundersökning att dra slutsatsen att Täbyborna är nöjda med sin boendesituation. På frågan "Vad tycker du om din

¹ Kolada är en databas som innehåller nyckeltal om alla Sveriges kommuner och regioner. Nyckeltalen bygger på data från ett stort antal myndigheter, t.ex. SCB, Valmyndigheten, Bolagsverket, Skolverket och BRÅ.

kommun som en plats att bo och leva på?” hamnar Täby på första plats. Som enda deltagande kommun har 100% av de som svarar gett ett positivt svar på den frågan och 89% kan även rekommendera andra som inte bor i Täby att flytta till kommunen.

Bygg- och produktionskostnader

Begreppen byggkostnad respektive produktionskostnad

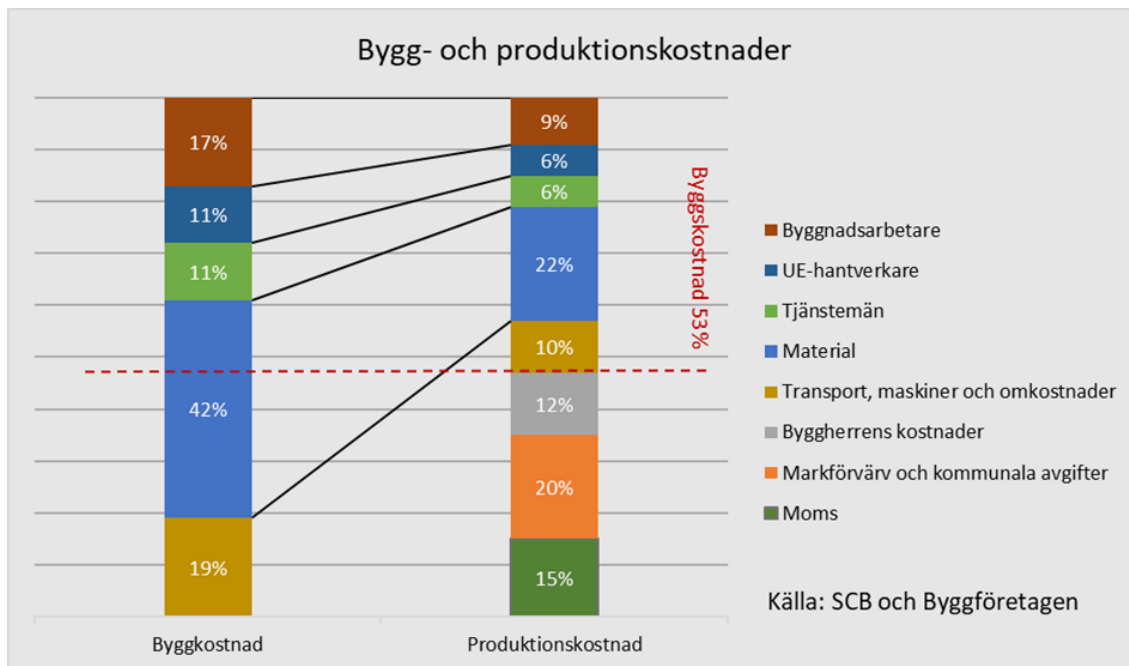
Diagrammet nedan redovisar schematiskt vad bygg- och produktionskostnad består av.

Byggkostnaden, som utgör ungefär hälften av produktionskostnaden, avser kostnader för mark- och schaktningsarbeten, uppförande av byggnaden, grov- och finplanering av marken samt anslutningskostnader för till exempel el, bredband och fjärrvärme. Två av de största kostnadsposterna inom byggkostnaden 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 högre miljöambitioner.

Produktionskostnad är den totala kostnaden för ett byggprojekt efter att alla led i byggprocessen är inräknade; markförvärv, projektering, kommunala avgifter, kontroll, besiktning, garantier, försäkringar, kreditivränta, entreprenadarbeten och moms. Den totala produktionskostnaden i ett bostadsprojekt kan delas upp i byggkostnad, byggherrekostnad, markkostnad och moms.

Med byggherrekostnad avses huvudsakligen projektering, räntekostnader under byggtiden samt kostnader för byggherrens egen administration.

I markkostnaden ingår förutom köpeskilling för marken även anslutningsavgift för VA, räntekostnad (från förvärv till byggstart), fastighetsbildning, lagfart, detaljplan, geologiska utredningar, kommunala avgifter och eventuella rivningskostnader.



Boverkets byggregler för små lägenheter och studentbostäder

I Boverkets byggregler (BBR) redovisas krav på en bostads utformning. I en ny bostad ska det alltid finnas utrymmen för funktioner som sömn och vila, matlagning, måltider, personhygien, daglig samvaro och förvaring. För lägenheter mindre än 35 kvm gäller dock att funktionerna för daglig samvaro samt sömn och vila får använda samma utrymme. Det finns inte heller något krav på avskiljbarhet, vilket betyder att alla funktioner utom hygienutrymmet får vara i samma rum och att det räcker med ett fönster i bostaden. Det räcker också med mindre utrymme och inredning för matlagning och förvaring än i större bostäder. Att reglerna ser annorlunda ut för små lägenheter innebär att de kan utformas mer yteffektivt och att produktionskostnaderna därför kan bli lägre.

För studentbostäder avsedda för en person gäller samma utformningsregler som för andra bostäder om högst 35 kvm. Men kravet på minsta möjliga utrymme och inredning för matlagning är något mindre. Det finns inte heller något krav på att kunna ha plats för medhjälpare på sängens bortsida. Genom dessa ytterligare lägre krav möjliggörs än lägre produktionskostnader.

För lägenheter mindre än 35 kvm finns även särskilda, lägre, krav vad gäller bullernivåer, vilket möjliggör bebyggelse av små lägenheter på platser där större lägenheter inte kan byggas på grund av bullersituationen.

Kommunernas möjligheter att påverka produktionskostnaden

Redovisningen i diagrammet ovan tydliggör att kommunernas påverkan på produktionskostnaderna är begränsad till några områden. Nedan beskrivs de områden där kommunerna har störst påverkan.

Kommuner kan genom sitt planmonopol påverka var nya bostäder tillkommer, vad som lämpligen bör tillkomma på en viss plats och när det blir möjligt att ta mark i anspråk för ny bebyggelse. Över tid har byggkostnaderna ökat då det byggs på allt mer komplicerade platser som exempelvis kräver omfattande markarbeten eller miljöåtgärder. Komplicerade platser genererar också ett behov av fler utredningar och innebär vanligen att fler målkonflikter behöver hanteras i processen. Genom att, om möjligt, välja mindre komplicerade platser för ny bebyggelse kan kommunen påverka en del av produktionskostnaderna.

Ett annat sätt för kommuner att bidra till lägre produktionskostnader är att ta fram flexibla detaljplaner, d v s detaljplaner som genom sina bestämmelser inte begränsar exempelvis val av produktionsmetod eller byggnadsmaterial. Genom att byggaktören kan välja den produktionsmetod som passar aktören bäst kan produktionskostnaden minska genom ökad effektivitet och kortare produktionstid. Kommuner kan även skapa förutsättningar för lägre produktionskostnader genom att möjliggöra enklare och mindre kostsamma lösningar i projektet. Det kan till exempel gälla att avstå från krav på underjordiska garage och istället tillåta markparkering eller att avstå från krav på lokaler i bottenvåning då detta innebär andra krav på våningshöjd.

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 vid en markförsäljning men kommunen får inte ställa egna krav på byggnadsverks tekniska egenskaper.

Markförvärv och kommunala avgifter utgör omkring en femtedel av produktionskostnaden. 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 Europeiska unionens statsstödsregler. Detta innebär att kommunerna inte kan påverka markpriset i någon större omfattning. För kommunala avgifter gäller självkostnadsprincipen som huvudregel.

Eftersom en del av produktionskostnaden utgörs av räntekostnader och andra kostnader som är beroende av projektiden är en effektiv plan- och genomförandeprocess ytterligare ett sätt för kommunen att bidra till lägre produktionskostnader. En effektiv och förutsägbar process skapar också bättre

förutsättningar för byggaktörens produktionsplanering (till exempel resursplanering samt planering och genomförande av upphandlingar och industriella processer) vilket också bidrar till lägre produktionskostnader. Plan- och genomförandeprocessen omfattar alla de aktiviteter som krävs mellan positivt planbesked och inflyttad bostad, till exempel upprättande av detaljplan och handläggning av bygglov.

Samband mellan produktions- och boendekostnad

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

Hyressättning

Hur hänger då produktionskostnaden samman med boendekostnaden i form av hyra? Förenklat kan det konstateras att låga produktionskostnader inte är en garanti för låga boendekostnader. Det beror på att det för hyresbostäder i allmänhet finns en reglerad hyra (bruksvärdeshyra) som utgår från hyresnivåerna för likvärdiga bostäder vid tidpunkten för hyrans sättande, utan något samband med produktionskostnaden. Sedan år 2006 är det dock möjligt att träffa förhandlingsöverenskommelse med hyresgästföreningen om så kallad presumtionshyra i nyproducerade bostäder. Det innebär att en hyra ska presumeras, antas, vara skälig om vissa kriterier uppfylls utan att någon bruksvärdesjämförelse behöver göras. Syftet med införandet av presumtionshyra var att förbättra förutsättningar för att bygga nya hyresrätter genom att möjliggöra en högre hyresnivå i nyproduktion än vad en bruksjämförelse skulle medge så att projektet blir lönsamt för byggherren. Presumtionshyran är därför i större utsträckning kopplad till produktionskostnaden. Den presumtionsförhandlade hyran antas sedan vara skälig i 15 år framöver för att sedan fasas in i bruksvärdessystemet. Det kan dock noteras att de presumtionsförhandlade hyrorna normalt är högre än bruksvärdeshyrorna på samma ort och att hyresnivåer kopplade till produktionskostnaden alltså i praktiken många gånger blir högre än hyrorna i befintligt, äldre bestånd.

Statligt investeringsstöd

Statligt investeringsstöd till nya hyresbostäder och bostäder för studerande infördes genom förordning (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande. För statligt investeringsstöd för dessa bostadstyper ställdes

krav på att hyran fastställdes som presumtionshyra i förhandling med hyresgästförening. Högsta tillåtna hyra var 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 andra delar av landet. För att komma i fråga för investeringsstöd behövde även andra krav uppfyllas, till exempel krav på låg energiförbrukning, särskild sammansättning av lägenhetsstorlekar och förmedling.

Under åren 2017–2021 har statligt investeringsstöd beviljats till cirka 46 000 hyreslägenheter, varav ca 9 000 i Stockholmsregionen. Utöver detta har drygt 6 500 studentbostäder, varav drygt 1 000 i Stockholmsregionen, beviljats stöd under samma period. Under 2021 byggdes fyra av tio hyresrätter i landet med statligt investeringsstöd.

I samband med beslut om statens budget för 2022 har beslutats att avveckla investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande efter årsskiftet 2021/2022.

”Koncept” för lägre boendekostnad

För att möjliggöra en lägre boendekostnad för individen använder sig hyresvärdar ibland av olika typer av ”koncept”. Exempel på koncept är kompiskontrakt som möjliggör för vänner att dela lägenhet samt olika typer av co-living-koncept där de boende delar på gemensamma ytor såsom vardagsrum och kök.

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

Den statliga utredningen *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet* (SOU 2020:75) överlämnades till regeringen i december 2020. Utredningens syfte är att gynna lägre produktionskostnader som återspeglas i boendekostnader. Utredningen fokuserar på flerbostadshus i det lägre kostnadssegmentet som i väsentliga delar tas fram i standardiserade processer. I utredningen konstateras att det främst är i områden utanför tätorter och i perifera lägen som det finns förutsättningar för att uppföra sådana hus.

I utredningen belyses ramavtalsupphandlingar av bostadshus inom allmännyttan, hur konkurrensen på bostadsmarknaden påverkas av att lagen om offentlig upphandling gäller för allmännyttiga bostadsbolag, upphandlingar med förutbestämd hyresnivå och hur kommunens agerande, med särskilt fokus på markanvisningar, påverkar bostadsbyggande företags vilja att genomföra projekt.

Eftersom Täby kommun saknar ett allmännyttigt bostadsbolag redogörs främst för de delar av utredningen som avser hur kommuners agerande generellt kan påverka produktions- och boendekostnaderna.

Urval av utredningens slutsatser och förslag

Kommuner har många olika roller i processen kring bostadsbyggande. Utredningen fokuserar på detaljplanering, markanvisningar samt bygglovsprocessen och konstaterar att det har betydelse både hur den enskilda kommunen agerar och hur agerande skiljer sig mellan olika kommuner. De regelverk som kommunerna har att tillämpa vid planering, markanvisning och bygglovsprövning är omfattande och komplexa. Förhållanden och förutsättningar skiljer sig dessutom väsentligt åt mellan olika kommuner vilket innebär att det förekommer skillnader i kommunernas agerande.

I utredningen redogörs för ett antal identifierade framgångsfaktorer i kommuners arbete som underlättar för standardiserat bostadsbyggande och möjliggör lägre produktions- och boendekostnader:

- En **tydlig och samstämmig politisk styrning** där styrsignalerna från kommunpolitiken ger inriktning och prioriteringar för de kommunala förvaltningarna.
- **Definierade kommunala strategier och etablerade arbetsprocesser** som präglas av förankring och dialog mellan kravställare och utförare och som involverar alla berörda delar av den kommunala förvaltningen. En nära dialog med byggaktörerna ger förutsättningar för kommunen att beakta hur olika krav kan vara kostnadsdrivande och att hantera målkonflikter tidigt i processen.
- **Långsiktighet** avseende strategi för markförvärv. Kommuner som med åren successivt skapat ett stort markinnehav har betydligt lättare att påverka bostadsutvecklingen.

Utredningen framhåller att kommuner behöver beakta hur de krav som ställs vid markanvisningar kan påverka möjligheterna till standardiserat bostadsbyggande och att kommunerna bör sträva efter att ta fram flexibla detaljplaner. Kommunen kan genom krav vid markanvisning eller tomträttsupplåtelse styra många olika parametrar. Kommuner som vill möjliggöra kostnadseffektiva hyresbostäder kan exempelvis ställa krav på andel hyresrätter och förväntad hyresnivå i samband med markförsäljningen. En generell begränsning är dock att den fastställda hyresnivån som huvudregel, åtminstone inte genom markanvisningsavtalet, inte blir bindande för en tredje man 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. Av utredningen framgår också att det är mycket få kommuner som har genomfört markanvisningar med krav på viss hyresnivå.

Vad gör andra kommuner?

Kommuner med liknande förutsättningar

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 och Vaxholm).

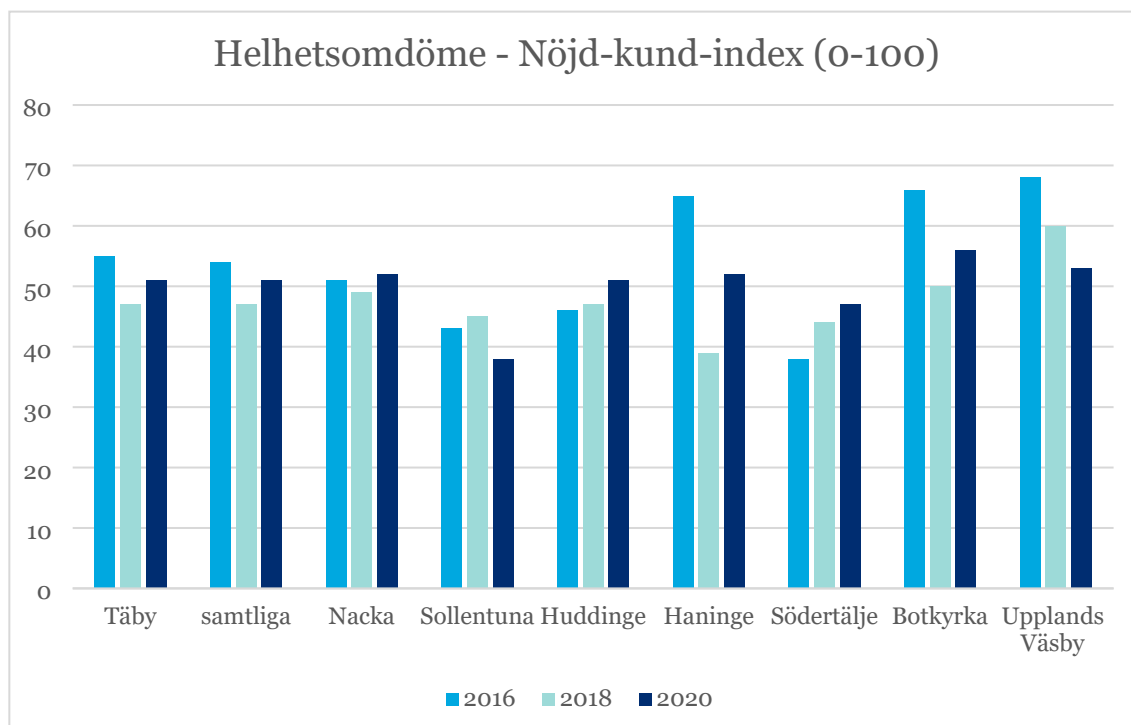
Syftet med kontakten har varit att utbyta erfarenheter kring åtgärder för att försöka minska produktions- och boendekostnaden. Ingen av de kontaktade kommunerna har dock vidtagit några särskilda åtgärder på området även om de anser frågan intressant. I huvudsak anses bostadspolitiken vara en nationell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

Stadsbyggnadsbenchen

Tio kommuner i Stockholms län (Täby, Sollentuna, Upplands Väsby, Stockholm, Nacka, Huddinge, Haninge, Botkyrka, Järfälla och Södertälje) har sedan många år 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 i Täby

I Täby tillämpas redan idag flera av de framgångsfaktorer som den statliga utredningen lyfter fram. Kommunens översiktsplan redovisar tydligt var nya bostäder kan tillkomma och tillsammans med kommunens verksamhetsplan och budget utgör detta den tydliga och samstämmiga politiska styrning som efterfrågas.

Kommunen har även väl fungerande arbetsprocesser och inom samhällsutvecklingskontoret samlas i princip alla de funktioner som är involverade i plan- och genomförandeprocessen (till exempel fysisk planering, mark och exploatering och bygglov). Kommunen har flera exempel på bostadsprojekt som framgångsrikt tillämpat tidig dialog med både byggande aktörer och allmänhet. Av jämförelserna inom stadsbyggnadsbenchen framgår att kommunens samverkan med byggaktörer är väl fungerande även om det fortsatt finns förbättringspotential för att åstadkomma kortare ledtider och ökad förutsägbarhet i plan- och genomförandeprocessen.

Täby 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. Täby har inte genomfört några markanvisningar med krav på viss hyresnivå och eftersom ingen metod för markförsäljningar med garanterat låga boendekostnader över tid har identifierats, föreslås ingen sådan. Det får dock antas att om markanvisning skulle ske med krav på viss hyresnivå så skulle detta krav återspeglas på markpriset, vilket skulle innebära ett lägre markpris än om kravet inte ställts. Kommunen ställer inte några 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. De kommunala avgifterna är vidare förhållandevis låga.

Mot bakgrund av ovan föreslås i första hand fortsatt arbete fokusera på att öka förutsägbarhet, effektivitet och dialog inom plan- och genomförandeprocessen.

Ökad förutsägbarhet och effektivitet i plan- och genomförandeprocessen

Ett led i att minska produktionskostnaden är att säkerställa att Täby kommun har en tydlig, effektiv och förutsägbar plan- och genomförandeprocess. För att ytterligare förbättra förutsättningarna föreslås fokus ligga på:

- **Genomgång och eventuell uppdatering av befintliga styrdokument** med syfte att förenkla, samordna och skapa större tydlighet.
- Fortsätta det pågående arbetet med att **utveckla och effektivisera plan- och genomförandeprocessen** både internt och externt, t ex inom ramen för det pågående samarbetet inom stadsbyggnadsbenchen. Åtgärder kan avse såväl effektivisering av kommunens interna processer, kompetensutveckling och erfarenhetsåterföring som ökad samverkan och dialog med byggaktörer och andra parter i processen.

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.

De ekonomiska konsekvenserna av ovanstående bedöms överlag positiva då en effektivare process gynnar såväl kommunorganisationen som byggaktörer och medborgare.