

PM Rotel II (Dnr KS 2020/63)

Anmälan om svar på Inbjudan att göra inspel inför byggsamtal - Hur kan din organisation bidra till ett fortsatt högt och hållbart bostadsbyggande

Inbjudan från Finansdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Anmälan om svar på inbjudan godkänns.

Föredragande borgarrådet Joakim Larsson anför följande.

Ärendet

I regeringsförklaringen i september aviserade statsministern att regeringen avser att samla alla aktörer på bostadsmarknaden kring det gemensamma intresset att trygga en fortsatt hög byggtakt. Regeringen anser att ett fortsatt högt bostadsbyggande är nödvändigt för att möta befolkningstillväxten i Sverige. Inbjudan innehåller tre tematiska avsnitt med tillhörande frågor, att tillträdet till bostadsmarknaden för unga och andra som behöver bostad ska säkras, tillgången till kompetent arbetskraft och byggandet av hus som bidrar till att nå mål för minskade utsläpp av växthusgaser. Staden har svarat med ett kontorsyttrande på grund av den korta svarstiden.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret vars tjänsteutlåtande är skrivet i samråd med stadsbyggnadskontoret.

Mina synpunkter

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Anmälan om svar på inbjudan godkänns.

Stockholm den 12 februari 2020

JOAKIM LARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

I regeringsförklaringen i september aviserade statsministern att regeringen avser att samla alla aktörer på bostadsmarknaden kring det gemensamma intresset att trygga en fortsatt hög byggtakt. Regeringen anser att ett fortsatt högt bostadsbyggande är nödvändigt för att möta befolkningstillväxten i Sverige. Inbjudan innehåller tre tematiska avsnitt med tillhörande frågor, att tillträdet till bostadsmarknaden för unga och andra som behöver bostad ska säkras, tillgången till kompetent arbetskraft och byggandet av hus som bidrar till att nå mål för minskade utsläpp av växthusgaser.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret vars tjänsteutlåtande är skrivet i samråd med stadsbyggnadskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 27 januari 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

Finansdepartementet har skickat inbjudan att göra inspel inför byggsamtal – hur kan din organisation bidra till ett högt och hållbart bostadsbyggande bland annat till Stockholms stad för besvarande.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets avdelning för kvalitet och stadsutveckling i samråd med stadsbyggnadskontoret.

Ärendet

I regeringsförklaringen i september aviserade statsministern att regeringen avser att samla alla aktörer på bostadsmarknaden kring det gemensamma intresset att trygga en fortsatt hög byggtakt. Regeringen anser att ett fortsatt högt bostadsbyggande är nödvändigt för att möta befolkningstillväxten i Sverige.

Inbjudan innehåller tre tematiska avsnitt med tillhörande frågor, att tillträdet till bostadsmarknaden för unga och andra som behöver bostad ska säkras, tillgången till kompetent arbetskraft och byggandet av hus som bidrar till att nå mål för minskade utsläpp av växthusgaser.

Stadsledningskontorets förslag på svar

Stadsledningskontoret har sammanfattat förslag till svar utifrån de specifika frågorna från Finansdepartementet enligt nedan.

- **Hur arbetar ditt företag/organisation för att bidra till att producera fler ekonomiskt överkomliga bostäder?**

Svar: Staden eftersträvar en generellt hög takt i bostadsbyggandet både avseende hyresrätter och bostadsrätter. I Stockholm har det under perioden 2014-2019 byggts 34 909 bostäder

vilket motsvarar cirka 5 800 bostäder per år. Av dessa är cirka 45 % eller 15 500 hyresrätter. Den höga takten bidrar till att täcka en del av bostadsbehovet men det råder brist på bostäder generellt i Stockholm och på bostäder för grupper med svagare ställning på bostadsmarknaden.

Staden genomför en särskild satsning genom de allmännyttiga bostadsbolagen som kallas för Stockholmshus. I Stockholmshus eftersträvas rimliga boendekostnader genom upprepning av processer, gestaltning och byggelement. Det statliga investeringsstödet har nyttjats i vissa utav projekten, även om det inneburit svårigheter att nå tillräckligt låga produktionskostnader för att klara kraven för investeringsstödet.

Enligt stadens riktlinjer för bostadsförsörjning som antogs i kommunfullmäktige 2017 anges stadens bostadsförsörjningsansvar och de prioriterade grupper staden har ett särskilt ansvar för. Arbetet för att uppdatera riktlinjerna pågår och nya riktlinjer bedöms kunna beslutas i kommunfullmäktige under 2020.

- **Vad kan ni göra mer och vad krävs i sådana fall av andra?**

Svar: Staden har sedan budget 2018 höjt det årliga bostads målet från 7 000 bostäder till 10 000 bostäder. Bostadsmarknaden har dock avmattats och de senaste årens resultat pekar mot en halvering av produktionen. I dialog med byggaktörer framstår det skärpta amorteringskravet som den enskilt största orsaken för minskad bostadsproduktion, eller i vissa fall till ett totalt stopp i försäljningen.

I Stockholm har regelverket inneburit att det blivit svårare att ta sig in på bostadsmarknaden och för ensamhushåll att finansiera sitt boende. Det resulterar i att takten i bostadsbyggandet kraftigt påverkas genom de minskade förutsättningarna för köpare att få lånelöften från bankerna. Även om dessa inte direkt påverkar nyproduktion av hyresrätter, påverkas projekt som innehåller flera upplåtelseformer. Finansinspektionen behöver revidera kraven på amorteringar och bankernas kreditrestriktioner.

Staden har i remissvaret för Ett snabbare bostadsbyggande (SOU 2018:67) bland annat framfört att flera av förslagen i utredningen är positiva förändringar som kan stimulera ett ökat bostadsbyggande. Föreslagna förändringar i remissen räcker inte utan behöver ses samlat tillsammans med fler statliga åtgärder som framför allt rör byggaktörers möjlighet att finansiera bostadsbyggande liksom invånarnas möjlighet att förvärva bostäder.

Staden har i remissvaret för Lån och garantier för fler bostäder (SOU 2017:108) bland annat framfört att regler som underlättar eller förenklar och bidrar till ändrade finansieringsmöjligheter för landets kommuner välkomnas. Att regeringen nu anpassar det statliga investeringsstödet utifrån storstadsregioner och övriga delar av landet tillsammans med en fördelning till där det är brist på bostäder, behöver ske i samtidigt som kravnivåerna för högsta hyror ses över. Produktionskostnaderna för bostäder i storstadsregionerna är betydligt högre.

Statens samordning för ökat bostadsbyggande har inneburit väldigt liten effekt för Stockholm. Ett flertal olika diskussioner mellan kommun och stat pågår i olika forum, bland annat avseende synen på riksintressen och infrastrukturutbyggnader. Staten måste nu ta ansvar och använda den genomlysning av riksintressen som regeringen aviserat för att stimulera bostadsbyggande och öka möjligheten att tillskapa fler ekonomiskt överkomliga bostäder. Utöver kreditrestriktionerna är frågor rörande riksintressen det som idag mest begränsar stadsutvecklingen i Stockholm.

Stadens uppfattning är att de statliga anspråken i stadsbyggnadsprocesserna har ökat påtagligt de senaste åren vilket allvarligt försvårar stadens höga ambitioner för bostadsbyggandet. Bristande samordning och otydliga skrivningar leder till att anspråk läggs till anspråk. I praktiken får stadens företrädare ofta föra en dialog med respektive sektorsintresse utan att Länsstyrelsen tar sitt samordningsansvar, genom att exempelvis rådge kring avvägningar i enskilda ärenden. Läggs anspråken samman blir konsekvenserna orimliga i planeringsprocesserna och Länsstyrelsen blir i realiteten inte en balanserande motkraft till

ökat bostadsbyggande. Länsstyrelsens långa handläggningstider tillsammans med de ökade anspråken försenar cirka 4 600 bostäder i pågående planering.

Även Trafikverkets ställningstaganden kring riksintressen för väg liksom tillhörande skyddszoner begränsar möjligheten till bostadsproduktion allvarligt. Skulle ett totalförbud gällande intrång i skyddszoner och vägområden bli verklighet, vilket Trafikverkets principiella ställningstagande tyder på, blir problemet mycket allvarligt för Stockholm. Totalt rör det cirka 15 500 bostäder, som på ett eller annat sätt kan komma att beröras. Många av dessa bostäder är en viktig del av överenskommelsen om finansiering och medfinansiering av tunnelbanans utbyggnad liksom uppgörelsen från december 1997 mellan Stockholms läns landsting, Stockholms stad och regeringen, om hur bygget av Södra Länken skulle betalas.

En viktig del av denna överenskommelse var att möjliggöra ett ökat bostadsbyggande i området. Att Trafikverket inte är villiga att dela eller justera onödigt stora skyddszoner och vägområden trots att ingen skada uppkommer på Trafikverkets anläggningar, anses oacceptabelt.

Staden kommer fortsätta eftersträva en hög takt i bostadsbyggandet, fortsätta eftersträva projekt med mer ekonomiskt överkomliga bostäder och fortsätta planera för regionens tillväxt. I det följande redogörs för några av de utmaningar som staden anser som mest problematiska och där staten behöver tydliggöra förutsättningar och skapa tydligare villkor för samhällsutvecklingen.

Vatten och klimat

I urbana miljöer är många utmaningar för planeringen kopplade till vatten- och klimatrelaterade perspektiv. En central fråga för stadsplaneringen är att utveckla hur avvägningar kan ske mellan vatten- och klimatfrågor och andra samhällsintressen, exempelvis byggande av bostäder och infrastruktur.

Staden har i flera sammanhang lyft att regelverket kring miljö kvalitetsnormer för vatten behöver förtydligas och förenklas för de aktörer som ska tillämpa reglerna. Vattenmyndigheten på länsstyrelsen bör medverka till en sådan översyn. Oklarheter kring tillämpning och skillnader i hur olika länsstyrelser väljer att tolka regelverket kring miljö kvalitetsnormer för vatten kan leda till ökade kostnader, rättsosäkerhet och försvåra kommuners möjligheter till stadsutveckling och bostadsbyggande.

Av betydelse är bland annat att urbana vatten med stor fysisk påverkan bör kunna klassas som så kallade kraftigt modifierade vatten, till exempel kajkanter, hårdgjorda stränder, kulverteringar och fysiska hinder. Även frågan om att fler urbana vattenförekomster bör få undantag från miljö kvalitetsnormerna bör ses över. På kommunal nivå skulle detta bidra till att skapa tydlighet och underlätta bedömningar såväl vid stadsplanering som i arbetet med vilka lokala åtgärdsförslag för att nå god ekologisk status som tas fram.

Samverkan och dialog mellan kommun och länsstyrelse behövs kring hur förutsättningar i urbana vatten ska kunna beaktas bättre. Exempelvis kan nämnas hur parterna ser olika på ett urbant och fysiskt kraftigt påverkat vattendrag som ett naturligt vattendrag. Detta kan i samband med stadsplanering påverka såväl bedömningar av åtgärdsbehov för klimatanpassning som för vattenkvalitet.

Det finns även oklarheter kring tolkningen av aspekter som rör hydromorfologi och svämplan i urbana vattenmiljöer. Exempelvis har det, med hänvisning till vattendirektivet, varit svårt för staden att planera för gröna och kvalitetshöjande åtgärder i svämplan trots att genomförande av åtgärderna skulle medföra förbättringar i vattenmiljön.

Det finns en tendens att planeringskraven från länsstyrelsen på miljö kvalitetsnormer för vatten, skyfallshantering och dagvatten förändras eller skärps under planprocessen och ofta förlänger den. Detta kan leda till ökade kostnader och försvåra möjligheterna till stadsutveckling och bostadsbyggande.

En problematisk fråga är att möjligheterna att reglera dagvatten på ett tillfredsställande sätt är begränsade inom ramen för plan- och bygglagen. Trots detta ställs i samband med samråd och granskning av detaljplaner långtgående och ofta tidskrävande krav på redovisning från

länsstyrelsen avseende dagvattenlösningar. Här behövs en utvecklad dialog och process kring hur frågorna ska hanteras.

Geoteknik

Staden ser att risker förknippade med ras och skred i ökad utsträckning tas upp i planärenden. När bebyggelse föreslås i områden med betydande risker anser staden att det är motiverat med ordentliga geotekniska undersökningar under planprocessen. Inom mark med för Stockholmsområdet mer normala geotekniska förhållanden, där grundläggning kan ske med allmänt vedertagna metoder, anser kontoret emellertid att länsstyrelsens ökade kravnivå i planskedet inte framstår som motiverad.

Stadens bedömning är att nuvarande hantering av geotekniska frågor i normalfallet fungerar tillfredställande. Ett planförslag förändras ofta under planprocessen. Byggnader kan utgå, förskjutas, minska i storlek etc. Sådana justeringar sker inte sällan mellan samråd och granskning. Om krav ställs på uttömmande geotekniska utredningar och undersökningar även på mark med normala förutsättningar finns en stor risk för förgävesarbete och onödiga kostnader. Det är först när detaljplanen vunnit laga kraft som byggherren med bestämdhet vet var husen får placeras.

Ett rimligt synsätt är därför, i normalfallet, att mer grundliga geotekniska undersökningar görs i samband med projekteringen av bygghandlingar. I Stockholm har denna ordning fungerat väl. Staden känner inte till att det vid nybyggnad uppstått problem relaterade till ras eller skred i Stockholm.

I PBL-systemet regleras hur markåtgärder och byggnader ska utföras, grundläggas och uppföras. Genom den prövning som sker med utgångspunkt i 10 kap. PBL säkras de tekniska egenskapskraven såsom bärförmåga, stadga och beständighet vid genomförandet av detaljplaner. Detta medför att byggnadens grundläggning måste anpassas till markförhållandena på platsen och att marken kring byggnaden planeras på ett lämpligt och beständigt sätt. Mot denna bakgrund kan planlagd mark ofta bedömas lämplig för sitt ändamål, även utan att detaljplanen innehåller bestämmelser om grundläggningsmetoder etc.

Även i frågor gällande geoteknik tenderar Länsstyrelsen att försvara och förlänga planprocessen vilket försenar och fördröjer planerad utveckling.

Markföroreningar

Att bygga på redan ianspråktagen mark är sedan lång tid en bärande strategi i Stockholms stadsbyggande. Strategin formulerades i stadens översiktsplan från 1999 som "Bygg staden inåt". Ett flertal större stadsutvecklingsområden genomförs på mark som tidigare använts för industriändamål. Som exempel kan nämnas Hammarby Sjöstad, Annedal och Norra Djurgårdsstaden.

En gemensam fråga för dessa områden är att bebyggelse skett på mark som innehållit föroreningar från den tidigare industrianvändningen. I Stockholm finns således en lång och omfattande erfarenhet av att planera och bygga inom mark som förorenats. Staden har väl utarbetade rutiner för hantering av förorenade massor, som kommer till uttryck i bland annat genomförandeavtal med byggherrar och entreprenörer.

Vidare finns etablerade samarbetsformer med tillsynsmyndigheten miljöförvaltningen. Erfarenheterna är enligt stadens uppfattning goda. Genom exploateringsprojekten har föroreningar kunnat tas om hand; föroreningar som annars med stor sannolikhet blivit kvar i marken. De långsiktiga vinsterna för människors hälsa och för miljön är således betydande.

En viktig och svår fråga när det gäller markföroreningar är vilka utredningar och provtagningar som behöver utföras i planskedet och vilka som kan anstå till genomförandet. Generellt gäller att kommunen inom ramen för detaljplanen ska göra de analyser om markföroreningarnas omfattning och innehåll som krävs för att det ska gå att bedöma om marken efter avhjälpande är lämplig att bebygga för det ändamål som planen medger.

Enligt stadens uppfattning måste kravnivån anpassas efter förutsättningarna i det enskilda fallet. Vidare måste en rimlig nivå av osäkerhet tolereras; en totalinventering av alla tänkbara

risker i planskedet skulle många gånger innebära ett mycket omfattande, kostsamt och ingripande arbete. Ett arbete som dessutom riskerar att vara förgäves, till exempel om kommunen av andra skäl beslutar att avbryta planarbetet eller om kommunens antagandebeslut upphävs efter överklagande.

Efterbehandling av förorenad mark omfattas av krav på anmälan enligt 28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Anmälan ska bl.a. innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamhetens eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter. Tillsynsmyndigheten ska godkänna anmälan innan åtgärderna får påbörjas. Det finns enligt stadens bedömning många gånger inte anledning att föregripa detta anmälningsförfarande genom att kräva omfattande utredningar av saneringsåtgärder i planärenden.

Staden anser mot ovanstående bakgrund att staden tillsammans med länsstyrelsen bör formulera ett gemensamt och nyanserat förhållningssätt till vilken kravnivå som är rimlig beträffande redovisningen av markföroreningar i planärenden, och vad som ska hanteras i genomförandeskedet.

Risk

Risk- och säkerhetsfrågorna har under det senaste årtiondet fått en alltmer framträdande plats vid stadens planläggning. Staden och länsstyrelsen har i vissa avseenden skilda uppfattningar när det gäller riskfrågor. Länsstyrelsen har, där så är aktuellt, stort fokus på samhällsrisk. Staden har däremot i översiktsplanen klargjort som sin ståndpunkt att kvantitativa kriterier för samhällsrisk inte ska avgöra lämpligheten för tillkommande bebyggelse.

Staden anser att kriterierna inte tar hänsyn till de nyttor som genereras av stadsutvecklingen. En balanserad diskussion om vad som kan utgöra acceptabel risk relaterat till nyttan som uppkommer genom planläggningen samt sannolikheten för ett inträffande av den beräknade risken bör komma till stånd. Detta för att tydliggöra hur frågan om risk relaterat till samhällsnytta på ett bättre sätt kan hanteras i framtiden.

Vid planläggning av mark som exempelvis ligger i anslutning till transportleder för farligt gods tar staden fram riskutredningar som behandlar och beaktar samhällsrisk. Detta är ofta ett omfattande arbete, med inslag av osäkerheter som bl.a. avser vilket farligt gods som transporteras i anslutning till planområdet och i vilken omfattning. Vid flera tillfällen har länsstyrelsen signalerat att de framtagna utredningarna inte håller måttet och att planförslagen saknar tillfredställande riskbedömningar som förklarar risknivåer och åtgärdsförslag.

Denna situation har exempelvis varit aktuell vid planläggning av mark intill Essingeleden i stadsdelen Kristineberg, vilket lett till betydande förseningar i de aktuella planprojekten. För stadens del är det därför viktigt att få tidig hjälp med vad som behöver beaktas.

För att undvika att olösta och otydliga riskfrågor förskjuter tidplanerna och för att skapa förutsägbarhet och en gemensam syn på frågan arbetar länsstyrelsen, staden och Trafikverket gemensamt med en process ”Gemensam syn på risk- och säkerhetsfrågor i Stockholmsregionen”. I avvaktan på utfallet av detta samarbete anser staden att det är angeläget att kraven beträffande riskutredningar i planärenden läggs på en rimlig nivå. Framför allt upplever staden svårigheter med Trafikverket som visar väldigt lite hänsyn till de komplexa planeringsförutsättningar som råder i en snabbt växande storstadsregion.

- **Vad gör ditt företag/organisation för att underlätta och bredda rekrytering till branschen?**

Svar: Genom strävan av att nå en hög och jämn takt i bostadsproduktionen förutsätts bostadsbolag fortsätta anlita arkitektkontor, teknikkonsultföretag och byggtreprenörer för

planering och uppförande av bostäder. Därutöver är Stockholms stad en av Sveriges största arbetsgivare med cirka 40 000 anställda varav cirka 1 000 anställda arbetar med frågor som rör stadens fysiska utveckling. Genom fortsatt samarbete med universitet och högskolor tillskapas trainee-platser, samarbeten för examensarbeten med mera.

- **Vad kan ni göra mer och vad krävs i sådana fall av andra?**

Svar: Ett allt mer komplext planeringsförfarande kräver högre kompetens under planeringsprocessen. Det är därför av vikt att universitet och högskolor fortsätter utbilda elever inom fysisk planering, inom lantmäteri och samhällsplanering med en hög kvalitetsnivå. De redan komplexa planeringsförutsättningarna kompletteras av ständigt utökade redovisningskrav från Länsstyrelsen i planprocessen vilket ställer högre krav på projektledare och planarkitekter inom staden. Att i regleringsbrev underlätta förutsättningar att råda över markens användande inom kommunens gränser kan bidra till påskynda hanteringen i planprocessen.

- **Vad gör ditt företag/organisation för att minska byggandets klimatpåverkan i allmänhet och öka användandet av trä i synnerhet?**

Svar: I förslag till nytt Miljöprogram 2020-2023 finns ett etappmål att Minska klimatpåverkan från konsumtionen. Utsläpp från byggprocessen pekas ut som viktigt område, både i form av livscykelpåverkan från produktion av byggmaterial och som fossilfria byggarbetsplatser med eldrivna arbetsmaskiner. I ett projekt har Stockholms stad med lovande resultat testat en LCA-modell (Byggsektorns Miljöberäkningsverktyg) för byggprocessens klimatpåverkan. I förslag till Klimathandlingsplan 2020-2023 står att senast 2023 ska staden ställa krav på beräkning av klimatpåverkan från byggprocessen. Kraven gäller i samband med markupplåtelseavtal vid nyproduktion på stadens mark samt överenskommelse om exploatering.

I stadsutvecklingsprojektet Norra Djurgårdsstaden testas nya lösningar som sedan kan skalas upp till större delar av staden. Där finns ett bygglogistikcentrum som minskar transporter av byggmaterial. Det finns också ett masslogistikcentrum som behandlar byggmassor till exempel sprängsten lokalt för att minska transporter. Kajplats finns även till sjötransporter av byggmassor. Stockholms stad ställer krav på högsta energianvändning i nya byggnader i stadens markanvisningsavtal.

I upphandling av entreprenader ställs krav på förnybart bränsle i arbetsmaskiner i enlighet med gemensamma krav för Stockholm, Göteborg, Malmö och Trafikverket. Stockholms stad försöker ställa högre krav om marknaden bedöms kunna leverera det. Även krav på trähusbebyggelse har ställts i samband med markanvisning på Årstafältet.

- **Vad kan ni göra mer och vad krävs i sådana fall av andra?**

Svar: På sikt vill Stockholms stad kunna använda modellen för LCA-beräkningar som grund för kravställan på ny bebyggelse och Trafikverkets Klimatkalkyl för anläggningskonstruktioner. Detta förutsätter dock att marknaden kan svara upp mot kraven och leverera stål och betong med låg klimatpåverkan, träkonstruktioner, fossilfria arbetsmaskiner med mera. Utbudet av eldrivna arbetsmaskiner är begränsat och behöver stimuleras. Övergången till eldrivna maskiner och fordon kräver en ökad överföringskapacitet i elnätet vilket annars riskerar att bli en trång sektor för elektrifieringen. I väntan på fler eldrivna arbetsmaskiner är det viktigt att staten skärper kraven i reduktionsplikten så att mer förnybart bränsle blandas in i diesel.

I en utredning har Stockholms stad identifierat att ett nationellt register över arbetsmaskiner och uppgifter om bränsleförbrukning skulle hjälpa staden i dess arbete med att minska

utsläppen från arbetsmaskiner. När det gäller LCA-beräkningar är det ofta svårt att få tillgång till data om olika materials klimatpåverkan, och en nationell tjänst för detta skulle underlätta för byggaktörerna att svara upp mot kraven på beräkning.

Stadsledningskontoret föreslår att Inbjudan att göra inspel inför byggsamtal – Hur kan din organisation bidra till ett fortsatt högt och hållbart bostadsbyggande anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.