

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

*Slutbetänkande av Utredningen om bättre
konkurrens i bostadsbyggandet*

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:75

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25123-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Per Bolund

Regeringen beslutade den 13 juni 2019 att tillkalla en särskild utredare med syfte att gynna en utveckling där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna och där företag med sådana affärsmodeller ges bättre förutsättningar att verka. Uppdraget framgår närmare av direktivet vilket har fogats till betänkandet som bilaga 1.

Den 19 juni 2019 förordnades generaldirektören Maria Ågren som särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 22 oktober 2019 rätts-sakkunnige Benny Lindholm, kanslirådet Erik Murray, departementssekreteraren Tove Carlén och departementssekreteraren Anna Thureson. Den 23 juni 2020 entledigades Tove Carlén och Anna Thureson samt förordnades som sakkunniga ämnesrådet K.A. Stefan Svensson och kanslirådet Philip Fridborn Kempe. Utredningen har inte haft några experter förordnade.

Som sekreterare i utredningen förordnades fr.o.m. den 1 oktober 2019 konkurrensrådet Johan Hedelin och fr.o.m. den 20 december 2019 juristen Tove Lundmark Söderberg.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet* (SOU 2020:75). Till betänkandet har inte fogats några särskilda yttranden. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i december 2020

Maria Ågren

Tove Lundmark Söderberg
Johan Hedelin

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	17
1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	17
2 Bakgrund	21
2.1 Uppdraget.....	21
2.2 Utredningens arbete	22
2.3 Betänkandets disposition.....	24
2.4 Utredningen och bostadsmarknaden.....	24
2.5 Kommunernas olika roller.....	31
2.6 Tidigare utredningar om bostadsbyggande	32
3 Reglering av bostadsbyggande	37
3.1 Kommunernas planläggning.....	39
3.2 Bygglov- och byggprocessen.....	45
3.3 Statliga myndigheter som påverkar bostadsbyggandet.....	50
3.4 Kommunalt marktillhandahållande.....	51
3.5 Exploateringsavtal vid byggherreägd mark	55
4 Statistik om byggande, seriebyggande och ramavtal	57
4.1 Metodfrågor	57

4.2	Marktillgång.....	62
4.3	Markprissättning och markkostnader	64
4.4	Detaljpleneförhållanden	67
4.5	Allmänt om Sveriges Allmännyttas ramavtal.....	71
4.6	Lägre kostnader med ramavtal?	74
4.7	Snabbare med ramavtal?	82
4.8	Lägre hyror med ramavtal?	85
4.9	SKR och Kommentus ramavtal ”Nya Hus”.....	88
5	Utredningens intervjuer med kommuner och företag	95
5.1	Urvalet för intervjuer	95
5.2	Intervjuer av kommuner	97
5.3	Intervjuer med allmännyttiga bostadsföretag.....	122
5.4	Intervjuer med företag	127
5.5	Utredningens sammanfattning av intervjuerna	131
6	Effekter för allmännyttan av upphandlingsreglerna	135
6.1	Allmännyttan	135
6.2	Upphandlingsreglerna	137
6.3	Allmännyttans upphandlingar	139
6.4	Tidigare utredningar och genomförda åtgärder.....	141
6.5	Allmännyttans upphandlingsskyldighet.....	146
6.6	Överprövning av offentlig upphandling	151
6.7	Skrivelse från Sveriges Allmännytta	154
6.8	Utredningens rundabordsamtal om upphandlingsreglerna	159
6.9	Utredningens intervjuer.....	163
6.10	Särskilt om korruptionsrisker.....	165

6.11	Utredningens bedömning.....	166
7	Kommuners påverkan på bostadsbyggande.....	169
7.1	Kommuners handlingsutrymme är stort	170
7.2	Tveksam inställning till seriebyggda flerbostadshus.....	171
7.3	Erfarenheter kopplat till kommuners markanvisningar	173
7.4	Erfarenheter kopplat till kommuners agerande som planmyndighet.....	184
7.5	Erfarenheter kopplat till kommuners bygglovsprövning...	193
7.6	Framgångsfaktorer för ökat byggande av seriebyggda flerbostadshus	196
8	Bättre konkurrens genom seriebyggda flerbostadshus ..	201
8.1	Sprid goda exempel för att ändra attityder	201
8.2	Tydligare styrning av de kommunala bostadsbolagen.....	204
8.3	Kommuner bör se över krav vid markanvisningar	205
8.4	Kommunernas kontroll behöver bli mer enhetlig	207
8.5	Kommuner bör sträva mot flexibla detaljplaner	211
8.6	Utredningens lagförslag för ökat byggande av seriebyggda flerbostadshus.....	212
9	Förutbestämda hyresnivåer	233
9.1	Erfarenheter av förutbestämd hyra från upphandling av annat än bostäder	234
9.2	Utgångspunkter	236
9.3	Hyressättning i nya hus.....	238
9.4	Presumtionshyra	239
9.5	Begränsningar i möjligheterna att bestämma hyran på förhand avseende bostäder	241

9.6	Förekomsten av förutbestämda hyror avseende bostäder	242
9.7	Utredningens rundabordsamtal	246
9.8	Utredningens överväganden	249
9.9	Utredningens förslag om förutbestämda hyror.....	251
10	Kommunala modeller för att bygga med lägre hyra.....	255
10.1	Utgångspunkter.....	255
10.2	Kommunernas markägande	256
10.3	Behovet av kommunala åtgärder.....	259
10.4	Värdet på den kommunala marken.....	260
10.5	Utredningens fyra modeller för byggande.....	263
10.6	Ekonomiska förutsättningar	273
10.7	Rättsliga förutsättningar	278
10.8	Avslutande kommentarer.....	293
11	Konsekvensbeskrivning.....	295
11.1	Krav på konsekvensbeskrivningen	295
11.2	Utredningens förslag till ändringar i PBL.....	298
11.3	Utredningens förslag att på förhand bestämma hyran med hjälp av de befintliga reglerna om presumtionshyra...	309
11.4	Effekter för aktörerna på bostadsmarknaden	313
12	Författningskommentar	315
12.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	315

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:31	319
Bilaga 2	Referensgrupp	329
Bilaga 3	Besökta orter och datum för intervju med respektive kommun	331
Bilaga 4	Teknisk rapport – tabeller till Typhusutredningen (SCB)	333
Bilaga 5	Regressionsanalys av produktionspriser och förutsättningar för byggande (Tyréns)	351

Sammanfattning

Utredningen

Utredningen har haft som syfte att gynna en utveckling där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna och där företag med sådana affärsmodeller ges bättre förutsättningar att verka. Uppdraget bygger på de tidigare statliga utredningar som har gjorts om konkurrensen på bostadsmarknaden och Konkurrensverkets uppföljande rapporter.

Utredningens arbete har handlat om offentlig upphandling av bostadsbyggande och hur kommuners agerande i olika roller i bostadsbyggandet påverkar byggaktörers vilja att genomföra projekt. I uppdraget har även ingått frågan om hur man kan reglera hyresnivåer på förhand.

Enligt utredningen är det ovanligt att hus som byggs i serie erbjuds med förutbestämda hyror och de fåtaliga hus som byggs med förutbestämda hyror är sällan seriebyggda. Utredningens förslag behöver ses som en helhet. Det är enligt utredningen sammanfattningsvis inte så stor mening med att försöka bestämma hyran på förhand om man inte samtidigt säkrar ett kostnadseffektivt byggande i berörda projekt så att husen faktiskt kommer till stånd. Omvänt är det inte något självändamål att byggandet sker till låg kostnad om hyresgästerna ändå får betala höga hyror. Således hänger de olika deluppgifterna i utredningens direktiv ihop, särskilt när man ser till förslagen, även om de samtidigt står på egna ben i stora delar av analysen.

Bostadsmarknaden

De senaste åren har byggtakten varit hög i många kommuner. Produktionspriserna har ökat med högre boendekostnader som resultat. Trots en ökning av antalet nybyggda bostäder på senare år är underskottet på bostäder fortfarande stort. Antalet hushåll för vilka det är orealistiskt att spara ihop till en ägd bostad har ökat och tiden det tar att få ihop till en kontantinsats har blivit längre för de hushåll som kan spara.

Allra störst svårigheter att skaffa en bostad har de med ekonomiska begränsningar. Det kan till exempel handla om unga, nyanlända eller ensamstående med barn. Andelen hushåll som är hänvisade till en hyresrätt har ökat samtidigt som andelen hyresrätter i beståndet minskat och de som ändå tillkommit har haft höga hyror. När boendekostnaderna blir alltför höga är det färre som är beredda, alternativt har möjlighet att betala för bostaden.

Seriebyggda flerbostadshus

Utifrån utredningens syfte att gynna lägre produktionskostnader som återspeglas i boendekostnaderna, har utredningen valt att fokusera på flerbostadshus i det lägre kostnadssegmentet som i väsentliga delar tas fram i standardiserade processer. Framgångsrika arbetssätt och lösningar i detta segment kan naturligtvis även gynna ett ökat bostadsbyggande och möjliggöra lägre produktionskostnader i andra segment.

Lägre produktionskostnader leder generellt till ökat bostadsbyggande. Kostnadseffektivt byggande är centralt för en ökning av bostadsbyggandet. Förutsättningarna för att bygga bostäder till en lägre produktionskostnad genom att använda sig av standardiserade system, processer och arbetssätt behöver därför öka.

Ramavtalen

För att utnyttja den samlade beställarkompetensen hos företagen och för att erbjuda potentiella anbudsgivare en större volym att lämna anbud på har Sveriges Allmännyttan genomfört flera ramavtalsupp-

handlingar. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har också genomfört upphandling av bostadshus.

Utredningen har sett till utfallet av upphandlingarna vad gäller antalet uppförda bostadshus fördelat på beställare och leverantörer, samt kartlagt erfarenheter av dessa. Utredningen har även undersökt hur hyrorna i de uppförda bostäderna har förhållit sig till andra nyproducerade bostäder.

Utredningen konstaterar att ramavtalen har medfört lägre kostnader, snabbare processer och lägre hyra per bostadslägenhet. Kvadratmeterhyrorna har dock inte påverkats på samma sätt eftersom de standardiserade bostäderna har varit mindre än andra bostäder. Generellt sett är sambandet mellan kostnaderna för att bygga och den hyra som blir resultatet inte särskilt tydligt.

Utredningens material har varit begränsat dels genom att antalet seriebyggda hus på ramavtalen fortfarande understiger 10 000 bostäder och dessutom genom att bortfallet har varit stort. Enligt utredningen är det ett avgörande problem att så få nya bostäder har tillkommit på ramavtalen vilket även gör det svårt för marknaden att utvecklas mera generellt.

Utredningens intervjuer visar att de stora fördelarna med seriebyggda flerbostadshus fortfarande inte förefaller kända, särskilt när det gäller kostnadsfördelarna. Utredningens kvantitativa genomgång fokuserar, till skillnad från intervjuerna, på sådana seriebyggda hus som faktiskt har kommit på plats, vilket enligt utredningen ger en bättre bild av potentialen.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att ett effektivt sätt att öka volym och minska produktionskostnader för seriebyggda flerbostadshus är att använda ramavtal med kända och återkommande lösningar. Det skapar också en långsiktighet för de företag som vill utveckla standardiserade koncept.

Upphandlingsreglerna

Sveriges Allmännytta anser att de allmännyttiga företagen begränsas av att de omfattas av lagen om offentlig upphandling och därför inte kan konkurrera på lika villkor med privata fastighetsägare. Upphandlingsarbetet blir krävande och riskerar att till alltför stor del in-

riktas på att säkerställa att olika formaliakrav enligt lagen är uppfyllda i stället för att upphandlingen blir så bra genomförd som möjligt.

Allmännyttans byggande är långsamt växande men ambitionerna, då även hos företagens ägare, liksom behoven av nya bostäder är väsentligt större än så. Tidsfaktorn framstår som avgörande för allmännyttan och det måste anses dokumenterat att upphandlingsregler ofrånkomligen medför relativt långa ledtider.

Många av de åtgärder som föreslagits för att utveckla upphandlingen inom byggsektorn har helt eller delvis prövats med olika framgång. Utredningen konstaterar särskilt att beställarkompetensen successivt har stärkts sedan bostadsbyggandet bottnade i volym på 1990-talet. Det finns sammanfattningsvis inte anledning att anta att kvarvarande problem endast skulle handla om de allmännyttiga företagens beställarkompetens. Enligt utredningen finns en företagsekonomisk nackdel för allmännyttan av att behöva tillämpa upphandlingsreglerna.

Förutbestämda hyror

Utredningen har även belyst på vilket sätt produktionskostnader hänger samman med boendekostnader i form av hyra. Kortfattat kan sägas att låga produktionskostnader inte är en garanti för låga boendekostnader. Däremot är låga produktionskostnader en förutsättning för låga boendekostnader. Genom att i förväg formulera en ambition om det färdiga resultatet i form av boendekostnader och produktionskostnader kan en byggherre åstadkomma bostäder i det lägre prissegmentet.

Mot den bakgrunden överväger utredningen hur hyror kan bestämmas på förhand i samband med att kommunen tar initiativ till nytt byggande, genom upphandling eller på annat sätt. Enligt utredningen finns i nuläget inte någon mera ändamålsenlig metod än att använda befintliga regler om presumtionshyra. Genom presumtionshyra är det möjligt att bestämma hyran på förhand utan att det uppstår risk för att den förbestämda hyran kommer i konflikt med den hyresrättsliga regleringen. Den hyresrättsliga regleringen utreds i annan ordning.

Kommuners betydelse

Kommunerna har stora möjligheter att påverka byggaktörers vilja att genomföra byggprojekt och bostadsbyggandet i stort. Standardiserat bostadsbyggande påverkas av skillnader i kommuners agerande eftersom möjligheterna att anpassa projekteringen av byggnaden är begränsad.

Enligt utredningen ligger de största hindren för ett standardiserat byggande inte i regelverken utan snarare i attityderna till sådant byggande. Som framgångsfaktorer framhåller utredningen en tydlig och samstämmig politisk styrning, definierade kommunala strategier och arbetsprocesser samt långsiktighet.

Utredningen bedömer att goda exempel behöver spridas för att ändra attityder. Kommunerna bör även genom ägardirektiv styra sina allmännyttiga bostadsaktiebolag till att bygga standardiserat för att uppnå mål om bostäder med låg boendekostnad. Kommuner bör även beakta hur de krav som ställs vid markanvisningar kan påverka möjligheterna till standardiserat bostadsbyggande och sträva mot att ta fram flexibla detaljplaner.

Utredningen ser ett behov av att kommunernas kontroll av tekniska egenskapskrav blir mer enhetlig och förutsägbar när det gäller byggnader som tas fram i en standardiserad process. I tidigare utredningar har flera förslag på författningsändringar lämnats vilka fortfarande är under beredning. Det är av denna anledning inte nödvändigt att utredningen tar fram förslag till ändrad lagstiftning i denna del.

Utökade möjligheter till bygglov för seriebyggda flerbostadshus

De hinder som finns i form av t.ex. detaljerade bestämmelser om byggnaders utformning i detaljplaner hanteras enligt utredningen lämpligast genom utökad möjlighet att godta planavvikelse vid bygglovsprövningen. Utredningen föreslår att en ny möjlighet till planavvikelse införs för seriebyggda flerbostadshus.

Förslaget innebär att bygglov får beviljas för uppförande av ett seriebyggt flerbostadshus trots att åtgärden strider mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser om avvikelsen avser bebyggelsens omfattning, utformning eller placering och är nödvändig för att ett

flerbostadshus ska kunna uppföras som ett seriebyggt hus. Enligt utredningen är förslaget utformat för att vara praktiskt betydelsefullt och probleminriktat.

Utredningens förslag om ytterligare möjligheter till planavvikelse är till sin natur sådant att det inte får någon effekt i situationer där en fastställd plan helt saknas. I den utsträckning planberedskapen kunnat mätas av utredningen tycks den emellertid ha ökat något över tid och utredningen bedömer därför att den föreslagna åtgärden bör prioriteras, utan att för den skull förta betydelsen av andra möjliga åtgärder.

Utredningens förslag ökar möjligheterna till låga produktionskostnader och i förlängningen även låg hyra. Utredningen har uppskattat den möjliga kostnadsfördelen till 2 000–4 000 kronor per kvadratmeter. Seriebyggande av flerbostadshus kan ge förutsättningar för en bättre konkurrens och byggandet av bostäder med en lägre hyresnivå kan öka.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § och 9 kap. 31 b § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

markanvisning: ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande,

medfinansieringsersättning: ersättning som en byggherre eller en fastighetsägare i samband med genomförande av en detaljplan åtar sig att betala för en del av en kommuns kostnad för bidrag till byggande av en viss väg eller järnväg som staten eller en region ansvarar för,

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

omgivningsbuller: buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

seriebyggt hus: byggnad som projekteras och uppförs på olika platser med på förhand begränsade variationsmöjligheter,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

9 kap.

31 b §

Trots 30 § första stycket 2, 31 § 1 och 31 a § 2 får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och

1. avvikelsen är liten, *eller*
2. åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt.

1. avvikelsen är liten,
2. åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt, *eller*

3. *avvikelsen avser bebyggelsens omfattning, utformning eller placering och är nödvändig för att ett flerbostadshus ska kunna uppföras som ett seriebyggt hus.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

2 Bakgrund

Regeringen beslutade den 13 juni 2019 att tillsätta en utredning om bättre konkurrens i bostadsbyggandet. Direktivet (dir. 2019:31) bifogas som bilaga 1 till betänkandet.

2.1 Uppdraget

Syftet med utredningen är att gynna en utveckling där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna och där företag med sådana affärsmodeller ges bättre förutsättningar att verka. Uppdraget är att ta fram underlag för offentliga upphandlingar av bostadshus där hyresnivån i de färdiga bostäderna är bestämd på förhand samt 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.

Uppdraget kan delas upp i fyra delar. Den första delen handlar om hur genomförda ramavtalsupphandlingar av bostadshus har utfallit. Utredningen ska redovisa hur ramavtalen har genomförts, antalet uppförda bostadshus fördelat på beställare och leverantörer, samt erfarenheter av dessa. I uppdraget ingår hur hyrorna i de uppförda bostäderna förhåller sig till andra nyproducerade bostäder.

Den andra delen handlar om hur konkurrensen mellan byggherrar påverkas av att de allmännyttiga bostadsbolagens upphandlingar omfattas av lagen om offentlig upphandling. Utredningen ska analysera om kravet på de allmännyttiga bostadsbolagen att tillämpa LOU har begränsat möjligheten att uppföra bostäder med önskad kombination av pris och kvalitet.

Den tredje delen handlar om hur en upphandling med en förutbestämd hyresnivå kan genomföras. I uppdraget ingår att ta fram underlag i form av riktlinjer för och goda exempel på förfrågningsunderlag för upphandling av bostadshus där hyran har bestämts på förhand.

Den fjärde delen handlar om i vilken utsträckning kommuners agerande påverkar bostadsbyggande företags vilja att genomföra projekt. Utredningen ska redovisa hur bostadsbyggande företag påverkas av kommunernas agerande i rollen som planmyndighet, tillsynsmyndighet och markägare. Utredningen ska särskilt redovisa vilken betydelse som kommunernas villkor för markanvisningar har haft. Genom att ta del av erfarenheter från bostadsbyggande företag vars affärsmodell bygger på att man uppför flerbostadshus som till väsentliga delar tas fram i en standardiserad process ska utredningen redovisa hur kommuners agerande påverkar marknaden. Utredningen ska kartlägga om det finns skillnader i kommunernas ageranden, och hur kommunerna har motiverat sitt agerande. Om det bedöms lämpligt ska utredningen lämna förslag som leder till att omotiverade skillnader i kommunernas agerande förhindras eller begränsas.

Utredningens arbete ska ske i samråd med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). I den del av uppdraget som avser offentlig upphandling ska samråd ske med Upphandlingsmyndigheten.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 december 2020.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har bland annat i uppdrag att utreda hur kommuners ageranden påverkar bostadsbyggande företags vilja att genomföra projekt. Enligt utredningens direktiv är det möjligt att få en mera allsidig bild av om och hur kommuners agerande påverkar genom att ta del av erfarenheter från bostadsbyggande företag vars affärsmodell bygger på att man uppför flerbostadshus som till väsentliga delar tas fram i en standardiserad process.¹

Utredningen har i stor utsträckning genomförts genom dialoger med företrädare med olika erfarenheter. Inledningsvis gjordes intervjuer med företag som arbetar med olika former av standardiserat byggande. Under våren 2020 genomförde utredningen en resa runt

¹ Utredningen har använt ”Typhusutredningen” som ett arbetsnamn i de externa kontakterna.

om i landet för att träffa kommuner, allmännyttiga bostadsaktiebolag och byggföretag på nästan 30 platser i landet (se bilaga 2). På grund av pandemin ställdes en del av de planerade resorna om till digitala möten.

En referensgrupp om 16 personer kopplades till utredningen (se bilaga 3). Medverkan i referensgruppen har varit personligt även om gruppens medlemmar haft koppling till allmännyttiga bostadsföretag, myndigheter, berörda organisationer, byggföretag samt forskning.

Referensgruppen har haft möten vid fyra tillfällen.² Utöver dessa möten har utredningen träffat deltagare i referensgruppen vid enskilda möten. Särskilda möten har hållits med branschföreträdare såsom Sveriges Allmännytta, Byggföretagen och Trä- och möbelföretagen. Utredningen har haft möten med myndigheter såsom Boverket, Konkurrensverket, SCB och länsstyrelser.

Som ett led i samrådet har även Upphandlingsmyndigheten och Sveriges kommuner och Regioner medverkat vid referensgruppens möten. Utredningen har träffat Samhällsbyggnadsberedningen på Sveriges Kommuner och Regioner vid ett tillfälle samt nätverket för samhällsbyggnadschefer vid flera tillfällen.

Utredningen har även träffat ett nätverk för samhällsbyggnadschefer som Göteborgsregionen samordnat.

Tre rundabordssamtal har anordnats på olika tema; effekterna av lagen om offentlig upphandling för allmännyttan, förbestämda hyror och kommuners agerande.³ På respektive möte deltog cirka 25 personer. Samtliga rundabordssamtal fick hållas på videolänk med hänsyn till smittskyddsläget.

Statistik har inhämtats från SCB och Lantmäteriet. Utredningen har även tagit del av enkätundersökningar som gjorts av Boverket, Sveriges Kommuner och Regioner samt Sveriges Allmännytta.

Utredningen har följt och förhållit sig till arbetet i andra pågående utredningar såsom Samordning för bostadsbyggande (Fi N 2017:08), En socialt hållbar bostadsförsörjning (Fi 2020:06), Bygglovsutredningen (Fi 2020:01), Läge och kvalitet i hyressättningen (Ju 2020:17) samt Utredningen om fri hyressättning vid nyproduktion (Ju 2020:10). Utredningen har även, medan den arbetade, inhämtat uppgifter från Kommittén för modernare byggregler vilken lämnade sitt slutbetänkande (SOU 2019:68) i december 2020.

² Dessa avhölls den 6 december 2019, 20 februari 2020, 3 juni 2020 samt 1 september 2020.

³ Dessa avhölls den 15 april 2020, 6 maj 2020 respektive 26 maj 2020.

Utredningen har samrått med Upphandlingsmyndigheten och Sveriges kommuner och regioner enligt ett gemensamt överenskommet dokument.

Utredningen har i slutskedet av sitt uppdrag anordnat ett öppet seminarium i syfte att sprida goda exempel som utredningen har uppmärksammat under arbetets gång samt inspirera olika aktörer.⁴ Ambitionen att bygga med standardiserade lösningar behöver inte betyda att allt i ett område ska byggas på samma sätt. Dagens diskussion i samhällsplanering handlar om att hitta lösningar som bidrar till integration. Det finns även ett behov av att utveckla områden med olika typer av boenden som bland annat möjliggör bostadskarriär inom samma område.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med en bakgrund i kapitel 2 och en redovisning av gällande rättsläge i kapitel 3, med fokus på regler som direkt rör bostadsbyggandet. Statistik respektive intervjuer redovisas i kapitel 4 respektive 5. Av kapitel 6 framgår sedan utredningens redovisning med anledning av uppdraget att bedöma effekterna av att upphandlingsreglerna tillämpas på de allmännyttiga bostadsföretagen. Kapitel 7 beskriver kommunernas ageranden och i kapitel 8 redovisas utredningens bedömningar och förslag avseende dessa ageranden. I kapitel 9 redogör utredningen för sitt förslag att upphandla med förbestämda hyror och i kapitel 10 beskrivs modeller för hur det skulle kunna ta sig ut. En konsekvensanalys avseende förslagen i kapitel 8 och 9 återfinns i kapitel 11. Utredningens författningsförslag presenteras i kapitel 1. Författningskommentarer redovisas i betänkandets avslutande kapitel 12.

2.4 Utredningen och bostadsmarknaden

Konkurrensen på bostadsmarknaden har varit föremål för ett flertal utredningar som regeringen har initierat. Utredningens syfte är att gynna en utveckling där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna och där företag med sådana affärsmodeller ges

⁴ Den 19 november 2020.

bättre förutsättningar att verka. Uppdraget bygger på de tidigare statliga utredningar som har gjorts om konkurrensen på bostadsmarknaden och Konkurrensverkets uppföljande rapporter.

Trots en ökning av antalet nybyggda bostäder på senare år är underskottet på bostäder fortfarande stort. Förutsättningarna för bostadsbyggande och behov respektive efterfrågan på bostäder skiljer sig dock åt mellan olika kommuner. Kommuner i storstadsområden och större städer har bostadsbrist, ett stort behov och en stor efterfrågan på bostäder. Bostadsbyggandet i storstadsområdena och i de större städerna sker ofta genom förtätningar vilket innebär krav på anpassningar till befintlig bebyggelse. Vanligt förekommande i dessa kommuner är också att mark som tidigare använts för andra ändamål som för hamn- eller industriverksamhet tas i anspråk för bostadsbyggande och att detta medför omfattande kostnader för iordningställande och sanering av mark.

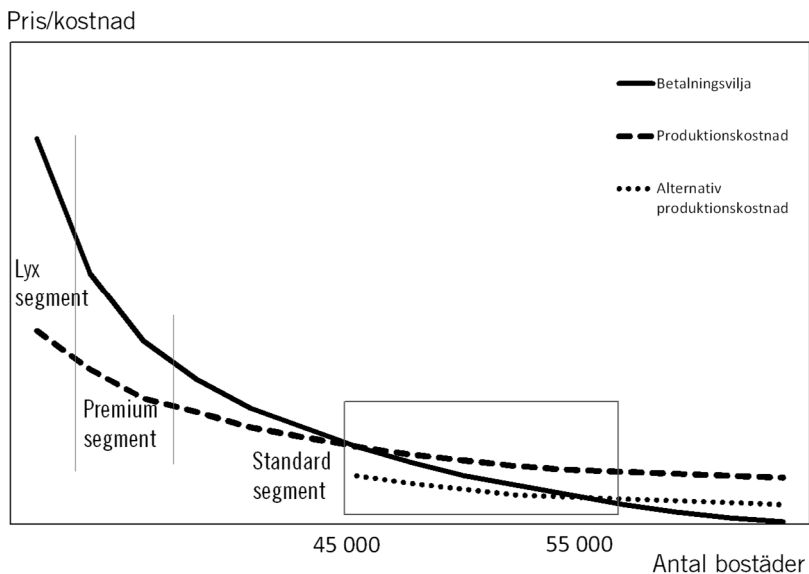
Bostadsbrist finns även i många mindre städer och kommuner som ligger på pendlingsavstånd till storstadsområden och större städer. Till skillnad från storstadskommuner och större städer har dessa kommuner bättre förutsättningar när det kommer till tillgången på byggbar mark. Flertalet mindre kommuner på landsbygden anger i Boverkets bostadsmarknadsenkät för år 2020 att det råder balans i stort mellan utbud och efterfrågan på bostäder på bostadsmarknaden, även om det kan finnas brist på lämpliga bostäder för vissa grupper såsom äldre. I dessa kommuner är det svårt att få byggaktörer intresserade av att initiera bostadsbyggande och intresset från banker och andra finansieringsinstitut att bistå med riskvilligt kapital är också lågt.

De senaste åren har byggtakten varit hög i många kommuner. Produktionspriserna har ökat med högre boendekostnader som resultat. Som i all marknadsekonomi finns en relation mellan pris och efterfrågan. Inkomstskillnaderna och bostadspriserna har ökat under de senaste 20 åren. Antalet hushåll för vilka det är orealistiskt att spara ihop till en ägd bostad har ökat och tiden det tar att få ihop till en kontantinsats har blivit längre för de hushåll som kan spara. Allra störst svårigheter att skaffa en bostad har de med ekonomiska begränsningar. Det kan till exempel handla om unga, nyanlända eller ensamstående med barn. Andelen hushåll som är hänvisade till en hyresrätt har ökat samtidigt som andelen hyresrätter i beståndet minskat och de som ändå tillkommit har haft höga hyror. När boende-

kostnaderna blir alltför höga är det färre som är beredda, alternativt har möjlighet att betala för bostaden.

Om produktionskostnaderna överstiger betalningsviljan minskar intresset och förutsättningarna för att bygga fler bostäder. För att ytterligare bostäder ska byggas krävs antingen att betalningsviljan ökar eller att produktionskostnaderna minskar. Nuvarande bostadsbyggande av flerbostadshus uppgår till cirka 45 000 bostäder årligen (se avsnitt 10.6.1) vilket i figuren (2.1) nedan illustreras av att de bägge kurvorna korsar varandra.

Figur 2.1 Relation mellan produktionskostnad och efterfrågan på bostäder



I figuren ovan illustreras utredningens förslag genom att produktionskostnadskurvan skiftar nedåt i de nedre delarna av segmenten, vilket möjliggör att fler nya bostäder byggs. Utifrån resonemanget och uppdraget i direktivet, att gynna lägre produktionskostnader som återspeglas i boendekostnaderna, har utredningen alltså valt att fokusera på flerbostadshus i det lägre kostnadssegmentet som i väsentliga delar tas fram i standardiserade processer. Framgångsrika arbetsätt och lösningar i detta segment kan naturligtvis även gynna ett ökat bostadsbyggande och produktionskostnader i andra segment.

En ökad betalningsvilja eller betalningsförmåga skulle också kunna åstadkommas med olika typer av direkta bidrag till den enskilde. Detta är dock inget som ingår i utredningens uppdrag.

2.4.1 Byggekostnader och standardisering

I kommuner där förutsättningarna för nyproduktion är sämre och betalningsviljan samt betalningsförmågan lägre har produktionskostnaderna särskilt stor betydelse. Lägre produktionskostnader leder generellt till ökat bostadsbyggande.

Kostnadseffektivt byggande är centralt för en ökning av bostadsbyggandet. Förutsättningarna för att bygga bostäder till en lägre produktionskostnad genom att använda sig av standardiserade system, processer och arbetssätt behöver därför öka. Utredningen har fokuserat på vad som skulle kunna minska produktionskostnader.

Flerbostadshus som tas fram i väsentliga delar i en standardiserad process är i fokus för denna utredning genom att utredningen redogör för utfallet av genomförda ramavtalsupphandlingar. Utredningen har även belyst på vilket sätt produktionskostnader hänger samman med boendekostnader i form av hyra. Kortfattat kan sägas att låga produktionskostnader inte är en garanti för låga boendekostnader. Däremot är låga produktionskostnader en förutsättning för låga boendekostnader. Genom att i förväg formulera en ambition om det färdiga resultatet i form av boendekostnader och produktionskostnader kan en byggherre åstadkomma bostäder i det lägre prissegmentet.

På en väl fungerande marknad är konkurrens en förutsättning för prispress. Det förutsätter att det finns tillräckligt många aktörer och att spelreglerna behandlar alla lika, såväl nyetablerade som befintliga företag, utländska som inhemska företag, små som stora företag etc. Antalet aktörer som kan medverka och den geografiska yta som en och samma aktör kan vara verksam över blir större vid standardiserat byggande. En metod i nästan all produktion, för att minska kostnader, är att öka graden av standardisering. I dag byggs många bostäder som unika projekt där lösningarna i olika grad anpassas till aktuella krav och förutsättningar. Varje anpassning leder till en ökad kostnad för slutprodukten.

Standardisering kan handla om arbetsprocesser, projektering med återkommande lösningar, seriebyggda bostäder där ritningar återanvänds eller industriellt byggande där tillverkning av moduler eller hela hus sker i fabrik. Seriebyggda bostäder och industrialiserat byggande ger förutsättningar för lägre produktionskostnader vilket i sin tur kan ge förutsättningar för lägre boendekostnader.

För att standardisering ska fungera krävs stabila och i förväg kända spelregler. Ständiga förändringar i spelregler kräver återkommande förändringar i lösningar som därmed tappar effekten av att vara standardiserade.

En återkommande synpunkt har varit att utbudet av seriebyggda bostäder varit begränsat både avseende arkitektur och flexibilitet. Det har till vissa delar varit en omogen marknad. Även här handlar det om utbud och efterfrågan. Om efterfrågan på seriebyggda bostäder ökar så möjliggör det också en utveckling av utbudet. Det finns exempel på företag som försökt utveckla koncept med seriebyggda flerbostadshus men som lagt ner verksamheten bland annat på grund av bristande efterfrågan. Det finns befintliga fabriker som ännu inte arbetar på full kapacitet, vilket illustreras av att skiftarbete ännu inte har börjat tillämpas. Produktionslinorna står tomma merparten av dygnet, som utredningen bedömer p.g.a. låg efterfrågan.

Ett effektivt sätt att öka volym och minska produktionskostnader är att främja seriebyggda bostäder genom att använda ramavtal med kända och återkommande lösningar. Det skapar också en långsiktighet för de företag som vill utveckla standardiserade koncept. En förutsättning för att det ska fungera är att de seriebyggda bostäderna kan accepteras oavsett var i landet de byggs.

En annan viktig komponent som påverkar produktionskostnaderna är hur kommunerna använder de verktyg som står till buds. Arbetsmetoder, markanvisningar, detaljplaner och bygglov är alla delar som påverkar den slutliga kostnaden för bostaden.

2.4.2 Seriebyggande av flerbostadshus

Standardiserat byggande är utgångspunkt för arbetet och ställningstagandena i denna utredning. Det finns inte någon vedertagen definition av standardiserat byggande. Begreppen och beskrivningarna skiljer sig därför åt mellan olika aktörer och i olika utredningar och

rapporter. Industriellt byggande, serietillverkning, seriellt byggande, typhusbyggande, prefabricerat byggande och totalentreprenadhus är några av de begrepp som används för att beskriva standardiserat byggande.

I betänkandet används begreppet seriebyggda flerbostadshus. Med detta avses flerbostadshus som tas fram i en väsentligen standardiserad process. Flerbostadshusen projekteras för att kunna uppföras med i princip likadan utformning på olika platser i landet. Standardiserat byggande används i utredningen som ett vitt begrepp som omfattar allt från industriellt byggande, modulhusbyggande, repeterbart byggande, seriellt byggande, serietillverkning till standardiserade arbetsprocesser och ritningar.

Med industriellt byggande avses produktion av hela eller delar av bostäder i fabrik. Industriella processer bygger på standardisering och systematik i projektering och produktion. Industriellt byggande handlar i stort om standardiserade repeterbara tekniska lösningar. I en industriell produktion får byggherrar förutsättningar till kontroll av kvalitet, kostnader och arbetsmiljö. Det handlar om byggsystem som medger tillverkning på förhand med viss flexibilitet inom tydliga och fasta ramar samt färdigritade och färdigprojekterade husmodeller för serieproduktion.

Utmärkande är att utformningen till stor del är förutbestämd. Genom att planera och göra färdiga lösningar effektiviseras produktion och materialåtgång. Fasadmaterial, tak, balkonger med mera är egenskaper som brukar kunna varieras och bottenplattan anpassas efter förutsättningar för marken där huset ska uppföras.

Det finns även byggaktörer som projekterar moduler som sedan sätts ihop till ett hus. Modulerna inrymmer bostäder eller delar till bostäder och tillverkas i fabrik. Det är vanligt förekommande att badrumsinredningen tillverkas i modul och i fabrik. Modulerna levereras med färdig badrumsinredning inuti för att sättas samman med andra moduler på den plats där byggnaden ska uppföras. Även kök levereras allt oftare som moduler från fabrik, mer eller mindre kompletta. Byggnadens yttre fasad byggs på plats efter det att modulerna satts samman.

Oavsett vilken form av standardiserat byggande det handlar om, prefabricerade moduler eller repeterbart byggande genom återanvändning av projekteringsritningar, så är den gemensamma nämnaren att flera likadana hus ska kunna uppföras på flera platser runt om i eller

utom landet. De seriebyggda bostäderna ska kunna anpassas till tomten och den omgivande miljöns förutsättningar inom de angivna ramarna.

2.4.3 Ramavtalsupphandlingar av bostadshus

Sveriges Allmännyttan (tidigare SABO) har genomfört ett antal ramavtalsupphandlingar om byggande av färdiga flerbostadshus från 2012 och framåt. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR, tidigare Sveriges Kommuner och Landsting) har också genomfört en ramavtalsupphandling av flerbostadshus som omfattar två ramavtal, ett för lägre hus om 2–4 våningar och ett för högre hus om 4–8 våningar.

Upphandlingarna har resulterat i att flera företag offererat byggande av färdiga flerbostadshus, exklusive grundläggning och markarbeten, till priser som varit väsentligt lägre än genomsnittet för nybyggda flerbostadshus. Ramavtalen har följts av avrop och genomförda projekt på många platser i landet.

Sveriges Allmännyttas ramavtal omfattar upphandling av bostadsbyggande av nyckelfärdiga flerbostadshus, så kallade Kombohus, som ska byggas till en fastställd maximal entreprenadkostnad per kvadratmeter boarea (BOA). Dessa så kallade Kombohus finns i flera olika varianter, från hela kvarter till mindre kompletteringshus. Husen upphandlas antingen via ramavtal eller med hjälp av ett upphandlingsstöd som Sveriges Allmännyttan tillhandahåller. Totalt har fyra olika ramavtalsupphandlingar för Kombohus genomförts: Kombohus Bas, Plus, Mini och Småhus. Ramavtalet för Kombohus Småhus gäller fram till 31 maj 2022. Resultatet av ytterligare en upphandling presenterades och tillämpas från och med juni månad 2020.

SKR:s ramavtal omfattar upphandling av standardiserade byggsystem för uppförande av flerbostadshus, så kallade Nya Hus. Syftet med upphandlingen var att stimulera utvecklingen av koncept för byggsystem för bostäder, sänka bygg- och boendekostnaderna, korta tiden till färdig bostad samt att motsvara en del av behovet av nya bostäder.

Ramavtalet som tagits fram av SKR tillåter en något vidare beställarkrets att göra avrop, som till exempel kommunala förvaltningar och andra kommunala företag. Avtalet har även nyttjats för att beställa olika typer av specialbostäder (trygghetsbostäder, LSS-bostäder,

sociala bostäder med mera). Sedan början av 2017 kan avrop göras med stöd av ramavtalen.

I Stockholms kommun pågår ett projekt om byggandet av flerbostadshus med hyresrätter. Stockholmshusen är ett samarbetsprojekt mellan de allmännyttiga bostadsbolagen (Familjebostäder, Stockholms-hem och Svenska Bostäder), privata byggtreprenörer och stadens tekniska förvaltningar. Ramavtal om Stockholmshusen har tecknats med tre entreprenörer som bygger husen. Stockholmshusen handlar dels om att korta ledtiderna i plan- och byggprocessen, dels om seriell produktion av en större volym bostäder. Ett gestaltungsprogram ger riktlinjer för hur husen ska se ut utvändigt. Gestaltungsprogrammet har tagits fram i samarbete mellan bostadsbolagen, konceptarkitekter och Stockholm stads tekniska förvaltningar.

2.5 Kommunernas olika roller

Kommunerna ansvarar dels för planering av bostadsförsörjning, dels för planläggning och andra åtgärder som krävs för att bostäder ska kunna byggas. Kommunerna kan skapa förutsättningar för att nya bostäder ska byggas men bygger i regel inte själva bostäder i någon större omfattning annat än för grupper med behov av olika typer av specialbostäder. I de allra flesta kommuner finns ett eller flera kommunägda bostadsbolag eller bostadsstiftelser som bygger och förvaltar bostäder, huvudsakligen upplåtna med hyresrätt.

Varje kommun ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen enligt lagen (2000:1338) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Syftet är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjerna för bostadsförsörjningen ska i sin tur utgöra underlag för planläggning enligt plan- och bygglagen när det gäller det allmänna intresset bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Riktlinjerna ska innehålla kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, planerade insatser för att nå målen samt hur hänsyn har tagits till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen i kommunen. För att ta fram riktlinjerna behöver en analys göras av den demografiska utvecklingen i kommunen, efterfrågan på bostäder,

bostadsbehov för särskilda grupper och marknadsförutsättningar. Kommunerna ska också redovisa vilken hänsyn kommunen har tagit till nationella och regionala mål samt vilka planer och program som har betydelse för bostadsförsörjningen.

Kommunerna har stora möjligheter att påverka bebyggelseutvecklingen. En kommun har inte enbart ansvar för planeringen av hur mark- och vattenområden ska bebyggas och användas inom kommunens område utan dessutom en ensamrätt att besluta om planläggning, det s.k. planmonopolet. Kommunen styr var ny bebyggelse kan tillkomma, vad som lämpligen bör tillkomma på en viss plats och när det blir möjligt att ta mark i anspråk för ny bebyggelse.

Genom det kommunala planeringsansvaret har kommunerna en stark ställning vad gäller bebyggelseutvecklingen gentemot staten, byggaktörer, exploatörer och övriga aktörer. Den markägare som vill exploatera sin mark är beroende av att kommunen vill planlägga marken. Det är endast kommunen som bestämmer om ett planarbete ska påbörjas.

Det kommunala planmonopolet är dock inte oinskränkt. Staten har fortfarande det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen och anger ramarna för kommunernas befogenheter. Staten har genom länsstyrelser och andra myndigheter samt domstolsväsendet överinseende över kommunernas arbete samt överprövningsrätt av kommunala beslut som rör planläggning och bygglovgivning. Detaljplanläggning utgör normalt någon form av begränsning av äganderätten. Kommunen behöver därför beakta det grundlagsfästa och europarättsliga egendomsskyddet vid planläggning.

2.6 Tidigare utredningar om bostadsbyggande

Bostadsbyggandet har varit föremål för flera statliga utredningar och regeringsuppdrag hos olika myndigheter sedan år 2000. Olika aspekter av bostadsmarknaden och bostadsbyggandet har utretts utifrån olika perspektiv.

2.6.1 Marknaden för bostadsbyggande

Byggkommissionen lämnade år 2002 sitt betänkande (SOU 2002:115) *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*. Byggkonkurrensutredningen utredde konkurrensen på bostadsmarknaden och identifierade i sitt betänkande *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105) olika sätt att förbättra konkurrensen. I utredningen lämnades inte några lagförslag. Konkurrensverket har följt upp utvecklingen efter det att betänkandet presenterades i rapporten *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet. En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*.⁵

Byggkonkurrensutredningen och Konkurrensverket har konstaterat att det förekommer få utländska byggföretag i Sverige och därmed nästan inga utländska anbud vid allmännyttans offentliga upphandlingar. I såväl Byggkonkurrensutredningen som Konkurrensverkets rapporter har det lyfts hur dagens plan- och byggprocesser negativt påverkar förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. Byggkonkurrensutredningen pekade på att de höga kostnaderna och den låga produktivitetsutvecklingen inom bostadsbyggandet beror på att den svenska bostadsmarknaden är fragmenterad i den mening att förutsättningarna för byggande påtagligt kan skilja sig åt mellan kommuner. Det försämrar förutsättningarna för ett mer industriellt byggande, det vill säga standardisering och utnyttjandet av skalfördelar samt utveckling av långsiktiga och effektiva värdekedjor, som kan sänka byggkostnaderna. Byggkonkurrensutredningen menade även att fragmenteringen av marknaden för bostadsbyggande kan motverka process- och produktinnovation. Skillnader i hur kommuner agerar gentemot byggherrar och byggtreprenörer innebär att förutsättningarna för att bygga bostäder varierar och att marknader blir lokalt avgränsade. Byggkonkurrensutredningen ansåg att fragmenteringen försämrar förutsättningarna för ett mer kostnadseffektivt och industriellt byggande, det vill säga standardisering och utnyttjandet av skalfördelar.

Konkurrensverket har liksom flera andra lyft att plan- och byggprocesserna upplevs som alltför utdragna och oförutsebara vilket riskerar att negativt påverka förutsättningarna för ett ökat bostads-

⁵ Konkurrensverkets rapport 2018:7. Bland Konkurrensverkets rapporter bör på senare år även framhållas rapporterna 2015:2, 2015:4 och 2015:5.

byggande. Konkurrensverket har angett att osäkerheterna i planeringsprocessen är ett av de största hindren för bostadsbyggandet. Byggnadskonkurrensutredningen pekade på att en komplex planeringsprocess kan göra att färre företag har resurser att sätta igång bostadsprojekt och kan leda till att ett lägre utbud av byggbar mark blir tillgängligt för bostadsbyggande.

2.6.2 Kommunala markanvisningar

De kommunala processerna för markförsäljning eller marktilldelning har också framhållits som ett problem i tidigare utredningar utifrån att processerna inte ansetts vara tillräckligt transparenta.

Statskontoret har i två rapporter granskat konkurrensen på bostadsmarknaden; *Sega gubbar? En uppföljning av Byggnadskonkurrensutredningens betänkande "Skärpning gubbar!"* under 2009 och *Mark, bostadsbyggande och konkurrens* under 2012.⁶ I Statskontorets rapport år 2012 granskades den kommunala markanvisningsprocessen utifrån konsekvenser för konkurrensen.

Utredningen har särskilt tagit hänsyn till Statskontorets senare rapport när det egna utredningsarbetet lades upp.

2.6.3 Plan- och byggprocessen

Plan- och byggprocessen och plan- och bygglagstiftningen har utretts ett flertal gånger med syfte att förenkla och förbättra för bostadsbyggandet. En effektiv konkurrens förutsätter att plan- och byggprocessen är transparent och förutsägbar. Byggnadskonkurrensutredningen betonade att en del problem var kopplade till att PBL tolkas på olika sätt i olika kommuner.

Översiktsplaneutredningen utredde översiktsplaneringen enligt PBL och lämnade i delbetänkandet *Detaljplanekravet* (SOU 2017:64) förslag om förändringar i PBL, bland annat när det gäller detaljplanekravet och krav på att kommunerna i vissa fall måste pröva huruvida ett område är lämpligt för bebyggelse genom en detaljplan.

Delbetänkandet ledde fram till propositionen *Ett tydligare och enklare detaljplanekrav* (prop. 2017/18:167). I propositionen föreslogs vissa förtydliganden av kravet på detaljplan i PBL. Ändring-

⁶ Statskontorets rapportserie 2009:6 respektive 2012:25.

arna, som Riksdagen fattade beslut om och som trädde i kraft den 1 januari 2019, syftar till att göra det enklare att bedöma när en detaljplan krävs.

Översiktsplaneutredningen lämnade sitt andra delbetänkande 2018 om en utvecklad översiktsplanering (SOU 2018:46). Betänkandet var uppdelat i två delar: *Att underlätta efterföljande planering* (del 1) och *Kommunal reglering av upplåtelseform* (del 2).

Kommittén för modernare byggregler hade i uppdrag att genomföra en systematisk och grundlig översyn av 8 kap. (krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser) och 10 kap. (genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder) i PBL. Översynen omfattade i första hand de ändringar som innebar väsentliga nyheter i förhållande till bestämmelserna i den äldre plan- och bygglagen (1987:10), men översynen skulle även säkerställa att den sammantagna kontrollprocessen fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Översynen omfattade reformen att vissa utformningskrav, som tidigare enbart omfattades av byggherrens egenkontroll, numera ska prövas redan i bygglovet. Översynen syftade till att säkerställa att systemet är ändamålsenligt utformat och skulle göras med utgångspunkt i de motiv som låg till grund för förändringarna (prop. 2009/10:170). Kommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 2019:68) bland annat att en ny myndighet, Byggkravsnämnden, bildas med uppgift att ge förhandsavgörande om vissa utformningskrav och samtliga tekniska egenskapskrav kan antas komma att uppfyllas vid nybyggnad. Bedömningen i ett förhandsavgörande är tänkt att avse krav på att en byggnad ska vara lämplig för sitt ändamål och tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga liksom samtliga krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper. Byggherrar ska kunna ansöka om ett förhandsavgörande för nybyggnad av byggnadsverk hos myndigheten. Ett positivt förhandsavgörande ska vara bindande för byggnadsnämnden vid prövningen av bygglov och bedömningen vid startbesked. Kommitténs förslag bereds inom regeringskansliet.

Byggrättsutredningen hade till uppgift att kartlägga kommunernas möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk i enlighet med gällande detaljplaner (SOU 2018:67).

Brist på byggbar mark är en faktor som kan begränsa konkurrensen och bromsa bostadsbyggandet och för att öka tillgången på byggbar mark har regeringen tillsatt ett flertal utredningar. I betänkandet *Ett*

gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35) utreddes hur kommunerna arbetar med att analysera och hantera efterfrågan och bostadsbehoven hos grupper med en svag ställning på bostadsmarknaden. Kommunens möjligheter att agera i markfrågor har behandlats av flera utredningar de senaste åren, bland annat i *Ett snabbare bostadsbyggande* (SOU 2018:67) och *Bättre samarbete mellan stat och kommun – vid planering för byggande* (SOU 2015:109). Även statens möjligheter att bidra med mark för bostadsbyggande har utretts, se *Bostäder på statens mark – en möjlighet?* (SOU 2017:71).

3 Reglering av bostadsbyggande

Plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, ger kommunerna ett grundläggande ansvar för planeringen och användningen av mark och vatten samt för bebyggelseutvecklingen inom kommunens område. Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt 1 kap. 2 § PBL. En kommun har inte enbart ett särskilt ansvar utan också en ensamrätt när det gäller planläggningen. Kommunerna har ett s.k. planmonopol.

För att kunna bygga nya bostäder behövs det mark som är tillgänglig och byggbar. Mark blir tillgänglig och byggbar genom det kommunala planmonopolet. Kommuner kan även som markägare bidra till att tillgängliggöra mark för bostadsbyggande genom att sälja mark eller upplåta mark med tomträtt. Genom detaljplanering skapar kommunerna byggrätter. För att få uppföra en ny byggnad krävs att kommunen har beviljat bygglov. Efter det att kommunen har beviljat bygglov har kommunen i den efterföljande byggprocessen att bedöma de krav som ställs på byggande i PBL och föreskrifter som meddelats med stöd av PBL. Som utförare av gemensamma anläggningar, som till exempel gator och vatten- och avloppsnät, kan kommunen påverka tidsplanen för utbyggnaden av kvartersmarken.

Samhällets krav på byggande avser allt från materiella krav på vilka tekniska egenskaper som en byggnad ska ha som bärförmåga, skydd mot buller, brandsäkerhet med flera, till formella krav på processen för byggande. De krav som ställs på bostadsbyggande i PBL preciseras i plan- och byggförordningen (2011:338) och Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd.

Bostadsbyggandet och utvecklingen av bostadsbeståndet är ett allmänt intresse som ska hanteras i kommunens översiktliga planering enligt 2 kap. 3 § 5 PBL. Bostadsbyggandet fördes in som allmänt intresse i PBL för att tydliggöra kopplingen mellan planläggning i PBL och möjligheterna att tillgodose det kommunala bostads-

försörjningsbehovet. Det handlar om att utveckla det befintliga beståndet av bostäder och att bygga nya bostäder, antingen genom befintlig bebyggelse förtätas eller genom att nya områden lokaliseras och planläggs för bostadsbebyggelse.

Varje kommun ska anta riktlinjer för att planera för bostadsförsörjningen i kommunen enligt lagen (2000:1338) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Syftet är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Enligt lagen ska riktlinjer för bostadsförsörjningen vara vägledande vid tillämpningen av PBL 2 kap. 3 § p 5 om det allmänna intresset bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet (se även avsnitt 2.5).

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar regleras även i förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Enligt förordningen ska länsstyrelsen årligen ta fram en skriftlig rapport som innehåller en analys av bostadsmarknaden i länet samt en redovisning av hur kommunerna och länsstyrelsen lever upp till kraven i bostadsförsörjningslagen.

Kommunernas försäljning av mark styrs av flera lagar bl.a. lagen (2014:899) om riktlinjer vid kommunala markanvisningar och regler om fastighetsöverlåtelse i jordabalken. Kommunernas ansvar för olika boendefrågor regleras även i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Enligt socialtjänstlagen (2001:453) har socialnämnden ett särskilt ansvar för att medverka i samhällsplaneringen och för utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen utifrån sina sociala erfarenheter. Kommunen har också att sörja för att det finns tillräckligt med bostäder i särskilda boendeformer för äldre och för personer med en fysisk eller psykisk funktionsnedsättning.

Ansvar för bostadsförsörjningen delas av staten och kommunerna. Flera statliga regelverk påverkar därför bostadsbyggandet. Miljöbalken har betydelse vid planering. Förordningen (2015:216) om buller vid bostadsbyggnader påverkar också förutsättningarna för bostadsbyggande.

3.1 Kommunernas planläggning

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt PBL (1 kap. 2 §). Med planläggning avses arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser (1 kap. 4 § PBL). Mark får tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet (2 kap. 4 § PBL). Prövningen av om mark är lämplig att bebygga görs av kommunen vid planläggning, framtagande av detaljplan, i prövningen av bygglov och förhandsbesked. Planläggning och lokalisering av bebyggelse ska ske med beaktande av allmänna och enskilda intressen (2 kap. PBL). Kommunernas avvägning av motstående intressen, såväl allmänna och enskilda, är själva kärnan i plan- och bygglagstiftningen (prop. 2009/10:170 Del 1 s. 159 f.). Även hushållningsbestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas vid planläggningen vilket innebär bl.a. krav på hänsyn till de areella näringarnas, naturvårdens, kulturmiljövårdens och friluftslivets intressen, till att nyttja områden för anläggningar för kommunikationer, energiförsörjning, m.m. och till totalförsvarets intressen. Områden och anläggningar som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada värdena eller försvåra utnyttjandet av anläggningarna m.m. Bestämmelserna i 2 kap. PBL tolkas och preciseras i första hand genom planläggning. Vid planläggning blir även balkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer (5 kap. miljöbalken) tillämpliga, liksom balkens bestämmelser om miljöbedömningar (6 kap. miljöbalken, och miljöbedömningsförordningen [2017:966]). På kommunal nivå har det utvecklats olika former av kommuninterna förfaranden. Kommunernas förfaranden och tillvägagångssätt kan därmed skilja sig åt, där gränserna för kommunens förfaranden ytterst sätts av tillämpliga offentlighetsrättsliga och civilrättsliga författningar i övrigt.¹

Strandskyddsområde och vissa andra mark- och vattenområden omfattas av särskilt skydd enligt 7 kap. miljöbalken. Inom detaljplan är strandskyddet i de flesta fall upphävt. Om en ansökan om bygglov avser en åtgärd som är tänkt att lokaliseras inom strandskyddsområde ska två olika beslut fattas även om de tas vid samma tillfälle eftersom besluten grundar sig på olika lagstiftning. Bygglov ska inte prövas mot 7 kap. miljöbalken. Vid prövningen av bygglov ska det

¹ SOU 2019:9 *Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljplanläggning*, s. 54.

dock tas hänsyn till olika intressen varav några är närliggande syftet med bestämmelserna om strandskydd. Mark- och miljööverdomstolen har konstaterat att även om strandskydd inte ska prövas i ett bygglov kan innebörden av ett strandskyddsområde vara ett viktigt underlag vid bedömningen av markens lämplighet utanför detaljplan. Inom detaljplan borde innebörden av ett strandskyddsområde vara ett viktigt underlag vid bedömningen av placering av en åtgärd med hänsyn till naturvärdena. Det kan även vara ett viktigt underlag vid bedömningen om en åtgärd kan godtas trots att den avviker från detaljplanen. Samma resonemang gäller även för andra typer av områdesskydd enligt miljöbalken.²

3.1.1 Olika sorters planer

I planprocessen finns flera samhällsintressen som ska samordnas och skyddas. Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan i vilken kommunen anger grunddragen för hur mark- och vattenområden bör användas och hur den byggda miljön är avsedd att användas, utvecklas och bevaras. I översiktsplanen speglas kommunens viljeinriktning och ambitioner. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande utan fungerar som vägledande underlag för efterföljande planering och beslut som rör användningen av mark- och vattenområden och bebyggelseutvecklingen i kommunen. I 2 kap. PBL anges allmänna intressen som översiktsplaneringen ska ta hänsyn till och främja. Planeringen ska med utgångspunkt i natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter och regionala och kommunala förhållanden bidra till en ändamålsenlig struktur, god och tillgänglig livsmiljö, godushållning med mark, vatten, energi och råvaror, ekonomisk tillväxt och bostadsbyggande enligt 2 kap. 3 § PBL.

Inom kommunen kan användningen av mark- och vattenområden samt bebyggelse och byggnadsverk regleras med detaljplaner eller områdesbestämmelser. Genom detaljplanen kan kommunen åstadkomma en bindande reglering av markens användning och hur denna kan bebyggas. Detaljplaner ger ramarna för prövningen av framtida bygglovsärenden. Utformningen av planbestämmelser i en detaljplan ger förutsättningar för vilka byggnader som kan uppföras på platsen.

² Exempelvis naturreservat, kulturresevat, biotopskydd och Natura 2000. Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 juni 2013 i mål nr P11305-12 och den 30 oktober 2017 i mål nr P 10756-16.

Detaljplanen ger byggrätt, dvs. en rätt att bygga i enlighet med planen. Detaljplanens uppgift är att lägga fast gränser för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden samt bestämma användning och utformning av dessa. Den grundläggande struktur som därmed uppstår innebär rättigheter och skyldigheter för både kommunen och markägarna. Den innebär även rättigheter och skyldigheter markägarna sinsemellan.

3.1.2 Detaljplanering

Detaljplanering syftar till att pröva om ett mark- och/eller vattenområde kan användas för ett visst ändamål och, om det visar sig vara lämpligt, hur området då lämpligen bör utformas. Lämpligheten bedöms med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Kommunen kan använda en detaljplan för att t.ex. pröva om ett område är lämpligt för bebyggelse. Prövningen kan gälla såväl ny bebyggelse som bebyggelse som är tänkt att förändras eller bevaras. En detaljplan består av en plankarta med tillhörande planbestämmelser och en planbeskrivning. I en detaljplan anges områden med olika ändamål, till exempel för bostäder, handel eller industri och bestämmelser som gäller för de olika områdena. I plankartan anges bland annat gränser, användning av mark, begränsningar av markens bebyggande, bebyggelsens placering, utformning och utförande. I planbeskrivningen kan mycket detaljerade uppgifter finnas, som beskriver i detalj hur ett byggnadsverk ska gestaltas. Det är endast plankartan med tillhörande planbestämmelser som är rättsligt bindande. Övriga handlingar kan dock användas för att tolka en detaljplans innebörd.

Med planbestämmelser i en detaljplan anger kommunen vilka rättigheter som finns att använda mark och vatten inom ett specifikt område. Det är bara den användning som anges i detaljplanen som är tillåten och som kommunen kan lämna bygglov till. Allmänhetens intresse för och delaktighet i planärenden kan variera och är också beroende av handlingars utformning och informationens innehåll. Detaljplanen ska därför utformas på ett sådant sätt att medborgarinflytandet verkligen får en reell innebörd.³

³ Prop. 1985/86:1 s. 166.

Vid detaljplanearbetet tar kommunen ställning till allmänna intressen som regleras i 2 kap. PBL och till de hushållningsbestämmelser som framgår av 3 kap. och 4 kap. miljöbalken. Detaljplanen medför i princip en rätt att bygga i enlighet med planen under en särskild angiven genomförandetid, som är minst 5 och högst 15 år, en s.k. byggrätt. Efter att genomförandetiden gått ut fortsätter planen att gälla på samma sätt som innan med den skillnaden att planen då kan ersättas, ändras eller upphävas utan att berörda kan ställa ersättningsanspråk för förlorade rättigheter. En detaljplan gäller till dess den ändras eller upphävs.⁴ En detaljplan får inte ändras eller upphävas före genomförandetidens utgång, om någon fastighetsägare som berörs motsätter sig det.⁵ Även om en fastighetsägare motsätter sig det, får en detaljplan ändras under sin genomförandetid på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt som inte har kunnat förutses vid planläggningen. En detaljplan kan alltid ändras efter genomförandetidens utgång och då behövs inte hänsyn tas till rättigheter som uppkommit genom planen.⁶

Krav som inte har prövats i detaljplanen och som gäller allmänna intressen tas upp i bygglovsprövningen. Kommunen kan inom en viss ram välja vilka frågor man önskar lösa på detaljplanestadiet och vilka man anser bör hållas öppna för ställningstagande i samband med bygglovsprövningen. Kommunen har således en viss frihet vad gäller planens detaljeringsgrad. I vissa fall kan kravet på tydlighet vara uppfyllt med en generell reglering av bebyggelsen i en detaljplan där gestaltning avses att fastställas under bygglovsprocessen. Att en detaljplan har en förhållandevis låg detaljeringsgrad behöver därför inte innebära att tydlighetskravet inte är uppfyllt.

Detaljplanekravet

Det är kommunen som avgör om, när och var en detaljplan ska tas fram. Den mark som tas i anspråk för bebyggelse ska vara lämplig för ändamålet. Lämpligheten kan prövas genom detaljplan, förhandsbesked eller bygglov. I vissa fall ställs det krav på att lämpligheten prövas i en detaljplaneprocess innan byggnadsnämnden kan ge bygglov. Detta kallas detaljplanekravet eller plankravet. Av 2 kap. 4 § och

⁴ 4 kap. 38 § PBL.

⁵ 4 kap. 39 § PBL.

⁶ 4 kap. 40 § PBL.

4 kap. 2 § PBL framgår i vilken situation kommunen har en skyldighet att ta fram en detaljplan, det så kallade detaljplanekravet. Kravet syftar till att prövningen av frågor om förändring av markanvändningen ska göras på ett sätt som ger möjligheter för alla berörda intressenter att få insyn och kunna påverka. En ansökan om bygglov ska ogillas om detaljplanering krävs.⁷ Länsstyrelsen och andra statliga instanser prövar överklaganden av bygglovsärenden som rör behovet av detaljplan. Behovet av planläggning ska göras genom en helhetsbedömning av förhållandena i det enskilda fallet. Vid ny sammanhållen bebyggelse krävs i princip detaljplanläggning. Vad som avses med sammanhållen bebyggelse definieras i 1 kap. 4 § PBL. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2019 förtydligades att endast bygglovspliktiga byggnadsverk ska beaktas vid bedömningen av om det är fråga om ny sammanhållen bebyggelse. Vidare förtydligades vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen om planläggning behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av samordning eller till förhållandena i övrigt. I propositionen anges att uppförande av ny sammanhållen bebyggelse inom eller i direkt anslutning till en befintlig bebyggelsestruktur kan vara en sådan situation då planläggning inte behövs, i vart fall inte om den nya bebyggelsen i allt väsentligt ansluter till den befintliga i fråga om läge, omfattning och användning.⁸ Om bebyggelsen kan antas medföra betydande miljöpåverkan som inverkan på omgivningen så framgår av propositionen att detaljplan krävs. Vad gäller inverkan på omgivningen i övrigt framhålls särskilt att det ska beaktas om bebyggelsen ska uppföras på mark som ur miljösynpunkt är värdefull samt om bebyggelsen genererar trafik och buller.

Detaljplaneprocessen

Det saknas i stort sett bestämmelser om planprocessens initialskede förutom bestämmelserna om planbesked. Det är kommunen som bestämmer om planarbete ska påbörjas och om ett planärende ska initieras. Det är dock vanligt förekommande att frågan om planläggning ska kunna ske väcks av en utomstående aktör t.ex. en fastig-

⁷ Se 9 kap. 31 § 2 p. PBL

⁸ Prop. 2017/18:167 *Ett tydligare och enklare detaljplanekrav*, s. 21.

hetsägare eller exploatör. Den som planerar att vidta en åtgärd som förutsätter att en detaljplan antas, ändras eller upphävs har rätt att få veta om kommunen har för avsikt att börja ett sådant planarbete. Det går att begära ett besked, s.k. planbesked, hos kommunen om kommunen avser att påbörja ett planarbete för visst angivet ändamål eller ej. Ett planbesked ska inte uppfattas som ett slutligt ställningsstagande från kommunens sida. Planbesked är därför varken rättsligt bindande för kommunen eller möjligt att överklaga.⁹

Processen för en kommuns arbete med att ta fram en detaljplan regleras i 5 kap. PBL. Detaljplaneprocessen syftar till att säkra att berörda får insyn, att ge ett beslutsunderlag och att förankra förslaget. Vid framtagande av en detaljplan kan kommunen välja mellan standard-, utökad- eller samordnat förfarande. Under vissa förutsättningar är det möjligt att tillämpa ett begränsat förfarande som endast innehåller ett kommunikationssteg. Valet av förfarande utgår från förutsättningarna i det enskilda ärendet. Kommunen bör om det är möjligt handlägga ett förslag till detaljplan med standardförfarande.¹⁰

Överklagande av detaljplan

Beslut om antagande av detaljplan får enligt 13 kap. 8 § PBL och 42 § förvaltningslagen (2017:900) överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Vid planläggning ska miljöbalkens hushållningsbestämmelser tillämpas enligt 2 kap. 2 § PBL. En detaljplan som har som syfte att möjliggöra bostadsbyggande kan överprövas mot de andra intressena som regleras i miljöbalken.

Kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser överklagas till mark- och miljödomstolen. Tidigare överklagades detaljplaner till länsstyrelsen men efter en lagändring den 1 juni 2016 sker prövningen enbart i mark- och miljödomstolen.¹¹ Syftet med att göra mark- och miljödomstolen till första överklagandeinstans var att effektivisera prövningen genom att detaljplaner skulle få laga kraft snabbare. Angelägna samhällsbyggnadsprojekt, till exempel byggandet av nya bostäder, skulle kunna påbörjas och färdigställas tidigare. Det sågs även som en del i att stärka

⁹ 5 kap. 2–5 §§ PBL.

¹⁰ Prop. 2013/14:126 *En enklare planprocess*, s. 74.

¹¹ 13 kap. 2 a § PBL. Se prop. 2015/16:55 *En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser*.

länsstyrelsens roll som samrådspart och pådrivare inom ramen för den kommunala planeringen av bostadsförsörjningen och i planeringsprocessen.

3.2 Bygglov- och byggprocessen

För att få uppföra en byggnad krävs bygglov.¹² Bygglovsprövningen regleras i 9 kap. PBL. I bygglovet prövas byggnadens utformning och lokalisering. Krav på byggande och genomförandet av byggandet regleras i 8 kap. respektive 10 kap. PBL.

Det har betydelse för en bygglovsprövning om åtgärden ska utföras inom detaljplan, där områdesbestämmelser finns eller utanför detaljplan och områdesbestämmelser. Det ska inte göras någon lokaliseringssprövning i en bygglovsprövning inom detaljplanelagt område. Om lokaliseringen av bostäder är lämplig har redan prövats när detaljplanen togs fram. Även frågan om platsen är lämplig ur bullersynpunkt avgörs i detaljplaneskedet och ska därför inte prövas i bygglovet.

3.2.1 Bygglovsprövning utanför detaljplan

Prövning av bygglov utanför detaljplan och där områdesbestämmelser finns innebär, till skillnad från bygglov inom detaljplan, en fullständig prövning av kraven på lokalisering, placering och utformning. Där områdesbestämmelser finns ska åtgärden prövas dels mot områdesbestämmelserna och mot de förutsättningar som gäller för bygglov utanför detaljplan om dessa inte har blivit prövade i områdesbestämmelserna enligt 9 kap. 31 § PBL. Framgår det av områdesbestämmelser att marken ska bebyggas med bostäder ska ingen lokaliseringssprövning göras, eftersom kommunen då har prövat att marken är lämplig för bostäder vid framtagandet av områdesbestämmelserna. De krav som inte ska prövas är antingen avgjorda i områdesbestämmelserna eller ska tas om hand först i byggprocessen.

¹² 9 kap. 2 § PBL.

3.2.2 Bygglovsprövning inom detaljplan

Vid prövning av bygglov inom detaljplan ska prövas om åtgärden är planenlig, överensstämmer med den detaljplan som gäller på platsen enligt 9 kap. 30 § PBL. Vidare prövas placering och utformning, omgivningspåverkan, utformningskrav, anordnande av tomter, allmänna platser och andra områden och om åtgärden är förenlig med förvanskningförbudet och krav på varsamhet. En byggnad ska placeras och utformas på ett lämpligt sätt med hänsyn till det så kallade anpassningskravet och möjligheterna att hantera avfall enligt 2 kap. 6 § PBL. Det ska även prövas om uppförandet av byggnaden uppfyller kravet på att bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas samt om ändringar och tillägg i bebyggelsen görs varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas. Byggnadens omgivningspåverkan ska även prövas i bygglovet. Byggnader ska lokaliseras, placeras och utformas så att den inte medför påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa eller säkerhet. De får inte heller innebära en betydande olägenhet för omgivningen på annat sätt. Sådana olägenheter kan bland annat vara skymd sikt eller sämre ljusförhållanden. Vid bedömningen om det är en betydande olägenhet ska hänsyn tas till områdets karaktär och förhållandena på orten. Vilken påverkan på omgivningen som uppförandet av en ny byggnad har kan vara olika prövad och reglerad i en detaljplan vilket gör att den prövning av omgivningspåverkan som ska göras i bygglovet skiljer sig åt.¹³

Krav som antingen är avgjorda i detaljplanen eller ska tas om hand först i byggprocessen ska inte prövas i bygglovet. Tekniska egenskapskrav ska inte prövas i bygglovsprövningen utan i den efterföljande byggprocessen.¹⁴

Planenlighet

För att bygglov ska kunna ges för uppförandet av en bostadsbyggnad måste åtgärden som huvudregel stämma överens med detaljplanens krav. Den användning som gäller på platsen måste vara för bostäder enligt detaljplanen. Vidare måste åtgärden överensstämja med de

¹³ Se RÅ 1991 ref. 46 och RÅ 1993 ref. 59.

¹⁴ Se prop. 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag*, s. 288.

egenskapsbestämmelser som gäller. Det kan exempelvis vara reglerat hur mycket marken får bebyggas eller vilket fasadmateriale en byggnad ska ha.

I vissa fall kan bygglov beviljas för en åtgärd även om den avviker från någon planbestämmelse. Det finns fyra olika typer av avvikelser: liten avvikelse (9 kap. 31 b, 31 d, 31 e §§ PBL), avvikelse där åtgärden är nödvändig för området, avvikelse som tillgodoser ett gemensamt behov eller allmänt intresse samt avvikelse som är ett lämpligt komplement till användningen i detaljplan (9 kap. 32, 32 a §§ PBL).

För att bygglov ska kunna ges för en åtgärd med liten avvikelse ska avvikelserna vara liten, vara förenliga med detaljplanens syfte, tillsammans med andra avvikelser inte vara allt för omfattande, inte antas medföra betydande miljöpåverkan, och inte antas begränsa en rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen.

Vid prövningen av bygglov inom detaljplan ska grannar och andra berörda underrättas om ansökan och lämnas möjlighet att yttra sig över den om åtgärden avviker från detaljplanen enligt 9 kap. 25 § PBL.

3.2.3 Vad som prövas i bygglovet

Vid prövning av bygglov ska både allmänna och enskilda intressen beaktas. Det ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intressen.¹⁵ De allmänna intressena som regleras i 2 kap. 1 § PBL avser bland annat miljö- och klimataspekter, mellankommunala och regionala förhållanden, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation, skydd för värdefulla bebyggelseområden, tillgänglighet och användbarhet samt behovet av vägar, gator och torg. Vid prövning av bygglov inom detaljplan ska enbart vissa allmänna intressen beaktas.¹⁶ Vid avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen bör vägas in om det finns någon annan möjlighet att utföra åtgärden för att tillgodose det enskilda intresset.¹⁷

En byggnad ska enligt 8 kap. 1 § PBL uppfylla utformningskrav om att

1. vara lämplig för sitt ändamål,

¹⁵ Se prop. 2009/10:170 s. 288.

¹⁶ Se prop. 2009/10:170 s. 156.

¹⁷ Mark- och miljöoverdomstolens dom den 31 augusti 2012 i mål nr P 8256-11.

2. ha en god form-, färg- och materialverkan, och
3. vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Det finns en möjlighet att ansöka om förhandsbesked innan bygglov söks för alla bygglovspliktiga åtgärder.¹⁸ Ett förhandsbesked innebär att kommunen, innan själva bygglovsansökan görs, prövar om den aktuella åtgärden kan tillåtas på platsen. Ett positivt förhandsbesked är bindande vid den kommande bygglovsprövningen, under förutsättning att ansökan om bygglov görs inom 2 år från den dag då förhandsbeskedet fått laga kraft. Efter ett positivt förhandsbesked måste bygglov sökas och ansökan beviljas samt startbesked beslutas för att åtgärden ska få påbörjas.¹⁹

3.2.4 Byggprocessen

Av 8 kap. 4 § PBL att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om

1. bärförmåga, stadga och beständighet,
2. säkerhet i händelse av brand,
3. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön,
4. säkerhet vid användning,
5. skydd mot buller,
6. energihushållning och värmeisolering,
7. lämplighet för det avsedda ändamålet,
8. tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga,
9. hushållning med vatten och avfall,
10. bredbandsanslutning och
11. laddning av elfordon.

¹⁸ 9 kap. 17–18 §§ PBL.

¹⁹ Prop. 1985/86:1 s. 285.

De tekniska egenskapskraven preciseras i plan- och byggförordningen (2011:338, PBF) och Boverkets byggregler (BFS 2011:6, BBR). Reglerna i BBR kan vara begränsade till att inte gälla alla slags byggnader, utan till exempel bara för bostäder.

De tekniska egenskapskraven tas upp i samband med genomförandet av byggprocessen som regleras i 10 kap. PBL, vid tekniskt samråd och kommunens beslut om startbesked. Byggherren ansvarar för att de krav som ställs på byggande uppfylls enligt 10 kap. 5 § PBL och ska enligt 10 kap. 6 § PBL se till att det finns en plan för kontrollen av byggåtgärden, en kontrollplan.

För att få påbörja byggande måste kommunen ha meddelat startbesked enligt 10 kap. 3 § PBL. För att få ett startbesked ska byggherren ha visat att de krav som ställs på byggande kan antas komma att uppfyllas enligt 10 kap. 24 § PBL. Syftet med krav på startbesked är att ge byggnadsnämnden möjlighet att bedöma om åtgärden kan antas uppfylla de krav som gäller enligt PBL och tillhörande föreskrifter innan åtgärden vidtas. Bedömningen inför startbesked handlar främst om de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § PBL och de föreskrifter som har meddelats för tillämpningen av dessa.

Innan en byggnad får tas i bruk ska kommunen ha gett ett slutbesked enligt 10 kap. 4 § PBL. Kommunen ska enligt 10 kap. 34 § PBL genom ett slutbesked godkänna att byggnadsverket får tas i bruk om byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda och det inte har funnits skäl att ingripa enligt 11 kap. PBL.

3.2.5 Förbudet mot kommunala särkrav

Kommuner får inte ställa krav på byggnadsverks tekniska egenskaper som går utöver vad som följer av PBL och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen enligt 8 kap. 4a § PBL.²⁰ Förbudet mot kommunala så kallade särkrav gäller inte bara vid prövningen av start- och slutbesked utan även vid bland annat kommunens planläggning, kommunens beslut om bygglov och i samband med genomförande av detaljplan, till exempel vid ingående av exploaterings- eller markanvisningsavtal. Otillåtna särkrav är utan verkan. Principen är att

²⁰ Se prop. 2013/14:126.

tekniska krav i detaljplan ska grundas på objektiva motiv knutna till speciella förhållanden på den plats där byggandet ska ske. I huvudsak anses att de tekniska egenskapskraven ska vara statliga krav där det inte ska finnas så mycket utrymme för olika kommunala tolkningar. Även om det förekommer en variation gällande krav på energi, bärformåga beroende på var i landet en byggnad ska uppföras så är det i huvudsak statliga krav som bör tillämpas enhetligt.

3.3 Statliga myndigheter som påverkar bostadsbyggandet

Länsstyrelsen lämnar råd, information och ger underlag till kommunen för deras planer för bostadsförsörjning. Utöver det ska länsstyrelsen yttra sig över de kommunala riktlinjerna utifrån ett regionalt perspektiv gällande planeringsförutsättningar, framtida behov och utvecklingstendenser samt behov av samordning med andra kommuner eller med andra insatser inom en eller flera regioner. Länsstyrelsen har en särskild roll vid kommunernas planarbete och kan överpröva en kommuns beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Länsstyrelsen ska fatta beslut om en detaljplan ska överprövas inom tre veckor från det att ett meddelande om kommunens beslut har mottagits av länsstyrelsen. Kommunernas planering påverkas på så sätt av regler om statliga intressen som riksintressen och länsstyrelsens granskning av kommunernas arbete.

De statliga intressen som påverkar planeringen och bygglovsprövning i en kommun är bland annat riksintressen, strandskydd, reglering av buller och reglering av skyddsavstånd vid byggande vid väg och järnväg.

Bestämmelserna om riksintressen syftar till att främja god hus hållning med marken, vattnet och den fysiska miljön utifrån ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt vid beslut som rör ändrad användning av mark- och vattenresurserna.²¹ Riksintressena regleras i 3 kap. och 4 kap. miljöbalken. Hänsyn ska tas till riksintressen i den fysiska planeringen enligt PBL. En statlig utredning med uppdrag att se över riksintressesystemet och dess funktion utredde bland annat om bostadsförsörjning borde göras till ett riks-

²¹ Prop. 1985/86:3 s. 17.

intresse.²² Bostadsförsörjning ansågs inte vara motiverat att göra till riksintresse enligt utredningen eftersom bostadsförsörjning var en regional, inte en nationell angelägenhet.

Brukningsvärd jordbruksmark får endast tas i anspråk för bebyggelse för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov ska inte kunna tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk enligt 3 kap. 4 § miljöbalken. Med jordbruksmark avses åkermark och betesmark som ingår i en fastighet som är taxerad som jordbruksenhet.²³ Sådan mark är brukningsvärd om den med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion.²⁴ För att avgöra om bostadsbebyggelsen kan tillåtas på brukningsvärd jordbruksmark måste det finnas ett väsentligt samhällsintresse och det aktuella behovet ska inte kunna tillgodoses på annan mark.²⁵ Bostadsförsörjningsintresset kan vara ett sådant väsentligt samhällsintresse som gör det möjligt att använda jordbruksmark för bebyggelse.²⁶ Kommunen behöver i sådant fall ha utrett eller bedömt möjligheten att lokalisera bostadsbebyggelsen till mark som inte utgör jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § miljöbalken.

3.4 Kommunalt marktillhandahållande

Kommunen kan som markägare sälja eller upplåta mark som den äger genom markanvisning. Markanvisning definieras som ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande enligt 1 kap. 4 § PBL och 1 § lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar. Det är skillnad på om markanvisningen avser en försäljning av marken där äganderätten till marken överläts, marköverlåtelse, eller om marken upplåts med nyttjanderätt där kommunen behåller äganderätten, så kallad tomträtt, markupplåtelse.

²² SOU 2015:99 *Planering och beslut för hållbar utveckling – Miljöbalkens hushållningsbestämmelser*.

²³ 12 kap. 7 § miljöbalken.

²⁴ Se prop. 1985/86:3 s. 158 och prop. 1997/98:45, del 1, s. 239.

²⁵ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens domar den 16 januari 2019 i mål P 3809-18, den 9 april 2018 i mål P 5481-17 och den 9 november 2018 i mål P 8280-17.

²⁶ Se prop. 1985/86:3 s. 53.

Markexploatering kräver flera omfattande avtal. Vanligt är olika genomförandeavtal mellan kommunen och exploatören såsom markanvisningsavtal, planavtal och exploateringsavtal. Dessa avtalstyper är relativt sparsamt reglerade och bygger på en kombination av offentlig rätt och civilrätt. Parternas handlingsutrymme påverkas dock av flera tvingande regler.

3.4.1 Markanvisningar

Det saknas särskilda regler om överklagande i samband med markanvisning vilket normalt medför att dessa kan prövas enligt reglerna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen (2017:725). Om exploatören ska köpa marken av kommunen måste ett överlåtelseavtal tecknas mellan kommunen och exploatören i slutet av markanvisningsprocessen. Marköverlåtelse måste uppfylla de formkrav som regleras i 4 kap. jordabalken för att var giltig. Ett markanvisningsavtal tecknas när kommunen överläter mark till en byggherre samtidigt som marken ska planläggas för att tillåta exploatering. Kommunen och byggherren är avtalsparter i ett markanvisningsavtal, kommunen i egenskap av säljare och innehavare av planmonopolet och byggherren i egenskap av köpare. Ett markanvisningsavtal är en option om en framtida försäljning och måste därför följas av en fastighetsöverlåtelse för att byggherren ska förvärva äganderätten till marken. Markanvisningsavtal kan även avse upplåtelse av kommunal mark genom att en tomträtt upplåts.

I markanvisningsavtal regleras förutsättningar för överlåtelse, planläggning och plangenomförande. Det kan omfatta bl.a. kostnads- och utförandeansvar, krav på vissa säkerheter, tidplaner och gestaltning. Eftersom ett markanvisningsavtal är ett led i en fastighetstransaktion kan kommunen ställa relativt långt gående krav för att köparen ska få förvärva marken. Kommunen har i och med planmonopolet ett avgörande inflytande över den framtida byggrättens storlek, vilket är av betydelse för markpriset.

Hur en enskild markanvisningsprocess och avtal utformas i detalj påverkas av flera lagar, både civil- och offentlighetsrättsliga, exempelvis jordabalken, plan- och bygglagen, LOU och fastighetsbildningslagen (1970:998). Vissa av lagarna är offentlighetsrättsliga, genom vilka bl.a. tillåten markanvändning styrs med föreskrifter och tillstånds-

krav. Exempel på dessa är plan- och bygglagen och miljöbalken. Andra lagar är civilrättsliga och reglerar hur parterna kan ingå avtal om marköverlåtelse, markupplåtelse, entreprenader, ansvar som jordabalken och avtalslagen.

En markanvisning är inte juridiskt bindande. Det är inte reglerat hur markanvisningsavtalen ska utformas eller vilket innehåll markanvisningsavtal ska ha. Markanvisningar är inte reglerat mer än lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar som ställer krav på att en kommun ska ta fram riktlinjer för markanvisningar. Kommuner som gör markanvisningar ska anta riktlinjer för dessa. Lagen har till syfte att skapa transparens och tydlighet i byggprocessens inledande skede i de fall då kommunalägd mark ska säljas eller upplåtas för att nya byggnader eller anläggningar ska komma till stånd. Kommunen ska samråda med andra kommuner som berörs av planeringen och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. Regleringen av markanvisningsavtalen är således relativt kortfattad och innehåller inga regler angående finansiering eller kostnadsfördelning. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2015.²⁷ Kommunen är skyldig att anta riktlinjer senast innan markanvisning genomförs. Skyldigheten att anta riktlinjer är dock inte sanktionerad och en markanvisning som genomförs innan kommunen antagit riktlinjer blir inte ogiltig. Riktlinjerna är endast vägledande och inte bindande för vare sig kommunen eller exploatör.

Kommuner kan tillämpa olika metoder för markanvisningar som direktanvisning, jämförelseförfarande och markanvisningstävling. Vid *direktanvisning* görs inte något jämförelseförfarande utan kommunen vänder sig direkt till en byggherre. Vid *jämförelseförfarande* genomförs markanvisningen oftast genom att det anges vilken typ och omfattning av bebyggelse som är aktuell för området och en kravspecifikation tas fram med urvalskriterier, till exempel projektinnehåll, byggnadsvolymer, gestaltungsidéer, geotekniska och trafiktekniska förutsättningar, upplåtelseformer, markpris med mera som skickas ut till tänkbara byggherrar. *Tävlingsförfarande* kan användas när platsen eller ändamålet kräver det. En variant av markanvisnings-

²⁷ Se prop. 2013/14:126, bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14:366, SFS 2014:899.

tävling är ett anbudsförfarande där enbart markpriset avgör vem som får förvärva marken.

Varje markanvisning innebär att en förhandling sker mellan en kommun och en byggaktör om önskemål och villkor. Vid en markanvisning har kommunen genom planmonopolet en stark förhandlingsituation. På en svagare marknad, där kommunen behöver locka exploatörer till sig, har dock inte planmonopolet samma styrka vid förhandlingen. Kommunernas möjlighet att ställa krav är begränsade när det gäller vissa krav på byggnaders tekniska egenskaper i markanvisningar som upprättas som ett led i genomförande av en detaljplan och där avsikten är att marken ska överlåtas från kommunen till en exploatör. I ett sådant fall omfattas avtalet av förbudet mot kommunala särkrav i 8 kap. 4 a § PBL vilket innebär att kommunens eventuella krav blir utan verkan. En markanvisning följs ofta av ett efterföljande avtal där bland annat överlåtelsen regleras.

3.4.2 Tomträtsupplåtelse

En kommun kan upplåta mark genom tomträtt. Tomträtt är nyttjanderätt till en fastighet på obestämd tid enligt 13 kap. jordabalken. Den som har tomträtt betalar en avgift, en så kallad tomträtsavgäld till kommunen för nyttjandet av marken. På grund av tomträtsinstitutets speciella natur kan endast det allmänna, det vill säga, stat och kommun upplåta tomträtt. Tomträtt förekommer således på område som tillhör staten eller en kommun och som har avdelats för att bebyggas. Tomträttshavaren äger alltså den byggnad eller de byggnader som finns på fastigheten medan själva fastigheten, det vill säga, marken, ägs av staten eller kommunen.

Tomträtsinstitutets tillkom år 1907 för att främja en sund utveckling av bostadsförhållandena i städerna genom att det allmänna fick möjlighet att tillhandahålla mark för bebyggelse åt enskilda utan att samtidigt frångå sig äganderätten till marken. Det allmänna förblir ägare till marken och förbehålls den framtida värdestegringen hos marken och möjligheten att vid framtida behov använda marken för annat ändamål.

När tomträtsinstitutet infördes, utgick man från att tomträtt skulle komma att användas som en övergångsform till äganderätt. Tomträttshavaren har rätt att överlåta tomträten, till exempel genom

försäljning, eller att pantsätta den utan kommunens medgivande så länge som villkoren i kontraktet för tomträtt efterlevs. Vid sidan av upplåtelseavtalet kan parterna ingå ett avtal som innehåller andra villkor. Ett sådant avtal gäller emellertid endast mellan parterna och följer inte upplåtelsen vid vidareöverlåtelse av tomträtten. Det är upp till den enskilda kommunen om det är möjligt för tomträttshavaren att köpa fastigheten dvs. att friköpa sin tomträtt.

3.5 Exploateringsavtal vid byggherreägd mark

Exploateringsavtal är avtal som rör genomförandet av detaljplan vad gäller mark som inte ägs av en kommun. Exploateringsavtal definieras som avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare enligt 1 kap. 4 § PBL. Avtal mellan kommunen och staten undantas. Både markanvisningsavtal och exploateringsavtal finns med i 4 kap. 33 § PBL, där innehållet i den planbeskrivning som hör till varje detaljplan regleras. I planbeskrivningen ska redovisas om kommunen avser ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar. Även huvudsakligt innehåll i och konsekvenser av dessa typer av avtal ska anges i planbeskrivningen. När det gäller innehåll i avtalen är det endast exploateringsavtalens utformning som regleras särskilt i 6 kap. PBL. Definitionen av exploateringsavtal infördes 2015 i samband med att exploateringsavtalen lagreglerades i 6 kap. PBL. Dessförinnan saknades uttrycklig lagreglering.

Syftet med lagkrav på att kommunerna antar riktlinjer om exploateringsvillkor är att skapa transparens om villkoren för exploateringsavtalen och ökad tydlighet i parternas förhandlingar.²⁸ Det ansågs viktigt att det klargjordes genom reglerna vilka skyldigheter och åtaganden en byggherre eller fastighetsägare kunde få ta på sig i ett markexploateringsprojekt. Riktlinjerna är generella och behöver inte ha samband med ett särskilt avtal eller detaljplaneområde. Kommunen ska genom riktlinjer översiktligt redovisa under vilka förhållanden kommunen avser att ingå exploateringsavtal och även hur beredningen av exploateringsavtal avses ske tidsmässigt och formellt. Kommunen kan anta riktlinjer som skiljer sig åt innehållsmässigt för olika delar i kommunen.

²⁸ 6 kap. 39 § PBL.

Under arbetet med att ta fram en detaljplan ska kommunen informera om avsikten att ingå exploateringsavtal, avtalets huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att detaljplanen genomförs med stöd av sådana avtal. Byggherrens eller fastighetsägarens åtagande kan avse att låta utföra eller finansiera anläggande av gator, vägar, anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Av regleringen i PBL följer att åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras och vara rimliga i förhållande till den nytta byggherren eller fastighetsägaren har av detaljplanen. Exploateringsavtal får som huvudregel inte avse ersättning för något som har gjorts före avtalet. Regleringen innebär att en öppenhet och transparens krävs av en kommun som avser ingå exploateringsavtal.

Exploateringsavtal har i praktiken också givit upphov till upphandlingsrättsliga gränsdragningsfrågor.²⁹

²⁹ Se t.ex. Upphandlingsmyndighetens vägledning (2019:1) *Allmänna anläggningar och samhällsfastigheter – Upphandling och statsstöd vid exploatering*.

4 Statistik om byggande, seriebyggande och ramavtal

I detta kapitel sammanställs uppgifter om de nationella ramavtal som slutits för standardiserade byggsystem etc. samt om bostadsbyggande mera allmänt som en bakgrund till detta. Bakgrunden är framför allt de punkter i utredningens direktiv (bilaga 1) där det framgår att utredningen ska

- redovisa genomförande, utfall och erfarenheter av ramavtalsupphandlingar och
- kartlägga och jämföra hyror särskilt avseende nyproducerade bostäder.

Till sin lydelse omfattar uppdraget inte upphandlingar av bostadsbyggande utanför ramavtalen och inte heller bostadsbyggandet som helhet, även om dessa enligt utredningen kan utgöra relevanta jämförelse- eller bakgrundsobjekt.

4.1 Metodfrågor

Syftet med utredningens statistik är att ge utredningen ett underlag av baskaraktär avseende bostadsbyggande och hyror mera generellt men med ett särskilt fokus på nyproduktionen och vissa ramavtalsupphandlade projekt inom ramen för densamma. Det sker genom att koppla ihop olika register och statistikällor vilket möjliggör att besvara en mängd olika efter hand uppkommande frågeställningar med koppling till uppdraget.

Utredningen har använt befintliga uppgifter i olika register för att undvika onödiga enkäter. Den del av utredningens informationsbehov som krävt ny kvantitativ datainsamling gäller framför allt

detaljerade uppgifter om vad som har byggts på ramavtal. I den delen har utredningen sökt kontakt med Sveriges Kommuner och Regioner samt med Sveriges Allmännyttas.

Utredningen har också undersökt om det finns ytterligare ramavtal utöver dessa som har en sådan omfattning att de borde undersökas. Den senare frågan har besvarats nekande med hänsyn till begränsad volym.

4.1.1 Webbenkäten

Under arbetet framkom att endast Sveriges Allmännyttas avtal hittills har varit så frekvent och volymmässigt använt att det låter sig undersökas med kvantitativa metoder. Utredningen har mot den bakgrunden samarbetat särskilt med Sveriges Allmännyttas på det sättet att organisationen i samråd med utredningen har gått ut med en riktad webbenkät till de företag som har byggt på organisationens ramavtal. De för utredningen centrala uppgifter som har inhämtats avser kostnader och tidsåtgång för de olika projekten med hänsyn taget till antal bostäder och yta.

Webbenkäten har genomförts av Sveriges Allmännyttas med bistånd av konsultföretaget Tyréns. Vid utformningen av enkäten har utredningen tillsammans med Sveriges Allmännyttas haft att hantera en mängd avvägningar, däribland hur många enkäter som kan skickas till ett och samma företag, som har gjort flera avrop. En avvägning har därvid gjorts varigenom det skickats en enkät till varje företag där det dock efterfrågats kostnadsuppgifter och tidsåtgång för varje projekt.

Delar av enkätresultatet har redan publicerats av Sveriges Allmännyttas¹ men kostnadsuppgifterna och tidsåtgången har tillsammans med nödvändiga bakgrundsvariabler överlämnats till SCB för att kunna göra de bearbetningar som redovisas i detta avsnitt.

Uppgifterna om yta i enkäten avser boarea (BOA) vilket motsvarar det underlag utredningen har erhållit i övrigt. SCB:s kostnadsstatistik för flerbostadshus beaktar även s.k. uthyrningsbar lokalyta.

¹ Tio år med Allmännyttans Kombohus – resultat, effekt & påverkan, Sveriges Allmännyttas, maj 2020.

4.1.2 SCB:s bearbetning

Av kritisk betydelse för statistikbearbetningen har varit att varje upphandling blir identifierad på ett sådant sätt att den kan kopplas ihop med rätt post i SCB:s nybyggnadskostnadsstatistik. Det har skett genom att fastighetsbeteckning efterfrågats. Denna uppgift har i princip möjliggjort maskinell bearbetning men i praktiken ändå krävt omfattande manuell handpåläggning hos SCB.

Hos SCB har insamlade uppgifter kopplats till SCB:s nybyggnadskostnadsstatistik. Den innehåller (trots benämningen) en förhandsprognos avseende bygg- och markkostnaderna och omfattar, till skillnad från Sveriges Allmännyttas enkät även uppgifter om allmännyttans byggande utanför ramavtal och om bostadsbyggandet i flerbostadshus mera generellt (privata fastighetsvärdar etc.).

De kostnadsuppgifter som erhållits från de allmännyttiga företagen har trots påminnelser varit behäftade med ett relativt stort bortfall, och svaren härrör från 58 procent av de utskickade enkäterna, räknat på företagsnivå. Totalt har kostnadsuppgifter från de allmännyttiga företagen erhållits avseende omkring 2 200 bostäder av omkring 8 000 färdigställda bostäder på ramavtalet.

Bortfallet är således inte bara stort utan även systematiskt i den meningen att det tycks omfatta relativt stora projekt. Jämförelser på projektnivå avseende sådana projekt för vilka det finns uppgifter från både enkät- och registerdata indikerar emellertid att dessa även mera generellt kan antas stämma relativt väl överens. Utredningen har därför använt SCB:s registerdata, som finns tillgänglig för en större mängd bostäder, sina vid bredare jämförelser. Vid diskussioner särskilt om bebyggelse på ramavtalet har dock utredningen kompletterat med enkätdata som, enligt utredningens bedömning, i det sammanhanget kan vara väsentligen mera träffsäker, trots ett stort bortfall.

Enkätdata om kostnader och tidsåtgång har således kopplats till nybyggnadskostnadsstatistiken. Nybyggnadskostnadsstatistiken har i sin tur kopplats till SCB:s hyresstatistik för nybyggnation, som är en årlig totalundersökning av hyrorna i det nybyggda beståndet. Den har samma rampopulation som nybyggnadskostnadsstatistiken. Enstaka tabeller har använt SCB:s ortsbaserade hyresstatistik med hela (nya och gamla) beståndet som grund. Den statistiken utgör en urvalsundersökning. De nybyggda bostäderna i hyresstatistiken för

nybyggnation blir en del av beståndet i den ortsbaserade hyreskostnadsstatistiken nästkommande år.

För att belysa i huvudsak plan- och markägarförhållanden för de nya husen har uppgifter hämtats från fastighetspris- och lagfartsregistret, fastighetstaxeringsregistret, företagsregistret och fastighetsregistret som innehåller ägare och ägarbyten av fastigheter, fastighetsbeteckningar, koncerntillhörighet och planförhållanden. Det planförhållande som har inhämtats begränsar sig till datum för planens ikraftträdande. I materialet finns således inte några uppgifter om vilka begränsningar eller byggrätter som den fastställda planen föreskriver. Den tekniska rapporten från SCB har fogats till betänkandet som bilaga 4.

4.1.3 Jämförbarhet och kvalitetssäkring

I vissa delar finns historisk jämförbarhet eftersom motsvarande undersökningar har genomförts år 2006 och 2015 av SCB, då på uppdrag av Konkurrensverket och publicerats i Konkurrensverkets rapportserie.² Hos SCB finns därför redan en etablerad metodik för att koppla nybyggnadskostnadsstatistiken till uppgifter om fastighetsägande och planförhållanden.

Huvuddelen av den nya bearbetningen avser åren 2013–2018 och SCB:s redovisning finns tillgänglig i akten.³ Tabellering och tidsserieanalys har gjorts av utredningens sekretariat. Vad gäller korrelationsanalyserna (vilka endast avser åren 2013–2018) har de inledningsvis gjorts manuellt och översiktligt av utredningens sekretariat samt därefter, som ett led i kvalitetssäkring och samarbete med Sveriges Allmännyttan, med hjälp av en enkel regressionsmodell av konsultföretaget Tyréns som därvid har arbetat på uppdrag av Sveriges Allmännyttan.

Bägge analyserna ger samma huvudresultat. I regressionsmodellen är det dock även möjligt att bedöma signifikansen av olika resultat och redovisningen blir bättre och mera överskådlig. I den utsträckning som analyserna har givit olika resultat eller pekat åt olika håll har uppgifter antingen uteslutits, om de bedömts vara mindre centrala för utredningen, eller de olika resultaten redovisats och kontrasterats,

² Konkurrensverkets rapportserie 2006:2 respektive 2015:4).

³ Dnr Fi2019/00727 aktbilaga 110.

om de har ansetts vara centrala för utredningens frågeställning. Även Tyréns redovisning har bilagts till betänkandet (bilaga 5).

4.1.4 Intervjuer

Det har av utredningen inte bedömts ändamålsenligt att efterfråga uppgifter i enkätform från kommuner med hänsyn till förväntade svårigheter att få en sådan enkät besvarad på ett relevant sätt och i tillräcklig omfattning. Vanligen har en stor mängd handläggare varit involverade från kommunens sida i ett och samma bostadsprojekt, vilka arbetar på olika förvaltningar och olika enheter inom en och samma förvaltning. Förvaltningen är dessutom olika organiserad i olika kommuner.

Vad gäller frågan om en enkät till byggföretag har utredningen funnit att den typen av uppgifter som hade varit intressanta att efterfråga, till exempel huruvida de enskilda projekten har varit lönsamma eller hur företagens kostnadsnivåer eller underentreprenader sett ut, hade haft karaktären av känslig affärsinformation. Med ett litet antal företag på ramavtalen hade det varit möjligt att urskilja även enskilda företag och projekt på ett relativt enkelt sätt.

Enligt utredningen har intervjuer varit en bättre arbetsmetod i förhållande både till berörda företag och kommuner.

4.1.5 Bostäder som ingår i studien (urval)

Undersökningen avser liksom tidigare motsvarande undersökningar av Konkurrensverket endast nytillkomna bostäder i flerbostadshus. En samlad bild av bostadsbyggandet och dess utveckling framträder i figur 10.7 (kapitel 10).

Begreppet flerbostadshus innefattar dock såväl hyresrätter som bostadsrätter och kooperativa hyresrätter. Statistiken avser således inte primärt någon särskild upplåtelseform även om uppgifter om hyror etc. naturligen inte finns för nytillkomna bostadsrätter. Vad gäller allmännyttans byggande ligger vanligen i sakens natur att det handlar om hyresrätter.

Jämfört med perioden 2009–2012 (4 år) har det under perioden 2013–2018 (6 år) byggts väsentligen fler bostäder i genomsnitt per år. Ökningen motsvarar mer än en fördubbling och det var även en kraftig ökning per år vid jämförelse med åren 2002–2003.

Tabell 4.1 Antal nya bostäder som tillkommit i flerbostadshus (urval)

Jämförelse med tidigare undersökningar gjorda av Konkurrensverket.

	2002–2003	2009–2012	2013–2018
Hela perioden	15 162	43 679	143 272
Per år	7 581	10 920	23 879
	(2 år)	(4 år)	(6 år)

Källa: SCB (tabell 1) samt Konkurrensverkets rapportserie nr 2006:2 respektive 2015:4 och egna beräkningar avseende årsmedeltalet.

Undersökningarna har efter hand kommit att baseras på byggandet under allt längre perioder. Eftersom byggandet dessutom har ökat baseras den nuvarande undersökningen på ett väsentligt större underlag än Konkurrensverkets tidigare undersökningar. Den belyser dessutom nya frågor om seriebyggande etc.

4.2 Marktillgång

I denna del har utredningen undersökt hur markägandet såg ut på platsen där det har byggts nya bostäder innan dessa kom till. Tre alternativ har därvid varit möjliga. Ett alternativ är att byggherren själv ägde marken även tidigare. Ett andra alternativ är att den har den förvärvats från någon annan, då vanligen en annan byggherre. Det tredje alternativet är att marken har förvärvats från kommunen.

Om till exempel ett allmännyttigt bostadsföretag bygger på mark som förvärvas från kommunen kommer detta i statistiken att betecknas som att bygget sker på kommunalt ägd mark. Det gäller även om kommunen fortsätter äga marken och upplåter den till den som bygger genom till exempel tomträtt. Om däremot det allmännyttiga företaget bygger på sin egen mark kommer det att betecknas som ett bygge på egenägd mark, trots att kommunen äger det allmännyttiga företaget.

4.2.1 Mindre byggt på egen mark

Jämfört med tidigare undersökningar kommer en mindre andel av marken från byggherrens eget ägande av mark. En större andel av den bebyggda marken är i stället köpt av andra byggherrar.

Tabell 4.2 Hur byggherren har fått tillgång till marken

Antal nya bostäder i flerbostadshus och andel respektive period.

	2002–2003		2009–2012		2013–2018	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Egenägd mark	7 693	65	22 968	59	24 267	23
Kommunalt ägd mark	3 633	31	14 488	37	32 690	31
Mark köpt av annan byggherre	555	5	1 297	3	49 644	47

Källa: SCB (tabell 3) samt Konkurrensverkets rapportserie nr 2006:2 respektive 2015:4 jämte egna beräkningar avseende procentandelarna. Den tidigare uppdelningen av mark på huruvida den förvärvats från små eller stora byggherrar har mönstrats ut genom summering i alla tabeller eftersom den baserats på vilka aktörer som varit störst varje period. Detta har ändrats över åren vilket försvårar en jämförelse.

Posten med ”övrigt” som bland annat innehåller köp från privatpersoner har lämnats utanför tabelleringen. Även den posten har dock växt mycket påtagligt.⁴ Ovanstående indikerar sammanfattningsvis att markreserverna hos företagen, allmännyttiga och andra, börjar ta slut samt att mark i allt högre utsträckning har blivit ett slags handelsvara, vilket i och för sig inte är förvånande med hänsyn till det ökade byggandet.

Egentligen är detta bara två sidor av samma mynt – om man bygger mindre på egenägd mark måste den förvärvas från andra, och därigenom blir den i högre grad en handelsvara.

Det kommunala marktillhandahållandet ger intryck av att hålla ungefär jämna steg med bostadsbyggandet även om det har varierat i omfattning. Utredningen vill framför allt uppmärksamma den förskjutning som över åren har skett i alla typer av kommuner utom storstadsnära kommuner, innebärande att 2002–2003 tillkom fler

⁴ Under perioden 2013–2018 tillkom hela 36 671 lägenheter på sådan övrig mark, vilket innefattar bland annat privatpersoner och bortfall där ägarförhållanden inte kunnat fastställas. Under åren 2009–2012 var motsvarande siffra drygt 4 000 vilket redan då måste ha framstått som en ökning i förhållande till tidigare undersökning. Utredningen har inte kunnat utesluta att det kan bero på ett metodproblem men den stora posten övrigt kan också hänga samman med det undersökningen i övrigt visar, dvs. att byggherrar börjar få begränsad tillgång till egen mark.

bostäder (mätt i absoluta tal respektive period) på egenägd mark än på kommunal mark medan situationen 2013–2018 har varit den motsatta.⁵

4.2.2 En särskild situation i storstadsnära kommuner

Således tillkommer nu fler bostäder på kommunal mark än på egenägd mark i storstäder samt i alla övriga kommuner vilka inte betecknas som storstadsnära. Det är bara i de storstadsnära kommunerna som det kommunala marktillhandahållandet inte har gått om i antalsmässig betydelse, mätt i absoluta tal.

Tabell 4.3 Hur byggherren har fått tillgång till marken i storstadsnära lägen

Antal nya bostäder i flerbostadshus som tillkommer i storstadsnära kommuner under respektive period.

	2002–2003	2009–2012	2013–2018
Egenägd mark	2 548	5 493	6 041
Kommunalt ägd mark	620	1 994	4 469
Mark köpt av annan byggherre	164	430	13 953

Källa: SCB (tabell 4) samt Konkurrensverkets rapportserie nr 2006:2 respektive 2015:4.

4.3 Markprissättning och markkostnader

När kommunal eller annan mark bebyggs är det sammanfattningsvis inte säkert att själva ersättningen för marken svarar för merparten av kostnaderna, utan en stor mängd andra kostnader kan tillkomma och vara av minst lika stor betydelse.

Även dessa kostnader kan emellertid på olika sätt vara kopplade till och påverkas av markägaren eller till och med utgöra kommunala avgifter av olika slag, vilket framgår även av utredningens intervjuer (kapitel 5).

⁵ I undersökningen har kommuner redovisats efter 2017 års kategorisering som storstäder (A1), Storstadsnära kommuner (A2), större städer och kommuner nära större stad (B3, B4, B5) samt mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner (C6, C7, C8, C9). Det kan medföra begränsningar i jämförbarheten mot tidigare år även om indelningen då var snarlik (orstadskommuner, förortskommuner, större städer respektive övriga).

4.3.1 Markprissättning

Prissättning och villkor när kommunerna säljer mark har under 2020 belysts genom SKR:s markprisenkät.⁶ De redovisade resultaten gäller försäljningar som skedde under 2019. I studien fick kommunerna uppge till vilket genomsnittligt pris de sålde mark för bostadsbyggande. 75 procent av landets kommuner deltog i enkätstudien, däribland 18 av de 20 kommuner som har flest invånare. Alla storstäder deltog. Flertalet av dessa kommuner, mer än fem sjättedelar, hade sålt mark för bostadsbyggande under 2019.

I enkäten efterfrågas priset per kvadratmeter bruttoarea eller tomtarea. Bruttoarea är den totala arean i husen som ska byggas på marken medan tomtarea är den totala arean på tomten.

Av enkäten framgår att mark till hyresrätter i 99 procent av fallen såldes till priser under 5 000 kronor per kvadratmeter bruttoarea medan bostadsrätter i var tionde kommun hade sålts för priser därutöver. I bägge fallen var det allra vanligaste att priserna låg under 2 500 kronor, men det var vanligare för hyresrätter än för bostadsrätter.

Det är inte möjligt att räkna ut medelvärden baserat på den statistik SKR har presenterat, framför allt därför att klassindelningen av materialet är relativt grov. Det framgår dock tydligt att mark till hyresrätter säljs relativt billigare än mark till bostadsrätter, om man ser till kommunsektorn som helhet.

4.3.2 Markkostnader

Utredningens uppgifter ger vid handen att det genomsnittliga markpriset för kommunal mark som har bebyggts med flerbostadshus är väsentligen högre än vad som framgår av enkäten, i genomsnitt 6 500 kronor per kvadratmeter bostadsyta som tillkommer. Då hämtas markpriset från nybyggnadskostnadsstatistiken och kan bland annat även innefatta olika former av markåtgärder som är nödvändiga för att marken ska kunna bebyggas.⁷

⁶ <https://skr.se/download/18.68e83f2a17206c0cd3a4e90c/1589458402832/Kommunernas%20markpriser%202016,%20PM.pdf>.

⁷ Som även framhålls i anslutning till regressionen (bilaga 5) kan olika former av vinstpåslag ingå i markpriset och beteckningen "markpris" är egentligen mindre träffande.

Kostnader för att färdiggöra marken för byggande kan men behöver inte ingå i den köpesumma som kommunen tillämpar. Det förekommer såväl att dessa arbeten finansieras genom särskilda avtal som att byggherren själv finansierar dem. Kommunerna gör väsentligen olika därvidlag, till exempel när det gäller att finansiera och stå risken för eventuella kostnader för saneringsåtgärder. Malmö anger till exempel att man säljer mark sanerad till byggherrar för att undvika långa förhandlingar som fördröjer bostadsbyggandet medan det i Göteborg finns en förväntan på allmännyttan att stå risken även för på förhand okända markföreningar.

Som framgår av tabellen nedan är planförhållandena en viktig förklaringsfaktor till hur högt markpriset blir, även när det byggs på kommunal mark.

Tabell 4.4 Genomsnittlig markkostnad när det byggs på kommunal mark

Markpris, kronor enligt nybyggnadskostnadsstatistiken (registerdata) vid olika planförhållanden (tidpunkt för planens fastställande). Avser nya flerbostadshus (brutto) år 2013–2018.

	Antal projekt	Antal bostäder	Genomsnittligt markpris
<i>Samtliga planförhållanden</i>	580	32 690	6 510
Plan ej ändrad (inom 5 år före byggstart)	300	15 224	5 502
Plan ändrad 3–5 år före byggstart	119	7 871	8 295
Plan ändrad inom 2 år före byggstart	148	9 206	6 659
Okänd	13	389	6 067

Källa: SCB (tabell 9). Deflaterat med faktorprisindex för byggnadskostnader till 2018 års priser. Avseende planförhållanden och hur dessa behandlas, se avsnitt 4.4. Angående begreppen markpris och markkostnad se vidare diskussionen under avsnitt 4.3.2, vilken även kan vara relevant för begreppen byggpris respektive byggkostnad.

En grundläggande skillnad är att utredningens statistik gäller färdiga hus medan SKR:s markprisenkät avser fastigheter där vi inte vet något om huruvida ett hus sedermera har kommit till stånd eller inte. Enligt utredningens uppfattning ger nybyggnadskostnadsstatistiken en god bild av vad det faktiskt kostar att bygga på den kommunala marken.

4.4 Detaljplaneförhållanden

Redovisningen i detta avsnitt avser inledningsvis planberedskapen, mätt på det sätt som är möjligt utifrån befintlig offentlig statistik, vilket innebär att vi undersökt när planen senast är fastställd för den bebyggda marken. Det finns uppenbarligen andra sätt att mäta planberedskap, till exempel med enkäter, men enligt utredningen har även dessa väsentliga begränsningar.

Utredningens metod att mäta planberedskap har den fördelen att den kartlägger hus som faktiskt har byggts, snarare än att titta på potentialen att bygga hus som inte med säkerhet kommer att realiseras. Utredningens metod medför emellertid en viss eftersläpning och återspeglar naturligen planberedskapen som den såg ut för några år sedan.

Avslutningsvis undersöker utredningen huruvida det går att se kostnadsskillnader i projekten baserat på olika planförhållanden, även då baserat på när planen fastställdes. Således analyseras huruvida det finns skillnader i kostnader baserat på hur lång tid före bebyggelsen som planen har fastställts. Utredningen har därvid tillämpat samma intervall som Konkurrensverket använt i tidigare undersökningar och utgått från att planer som är äldre än 5 år kan jämföras med att ingen planändring har behövt ske för att bygget ska kunna komma på plats. Om detaljplanens datum ligger inom två år före bygget har det betraktats som en sen planändring och hamnat i en egen kategori. Däremellan, med 2–5 år gamla planer, återfinns ett mellanskikt som också redovisas särskilt.

4.4.1 Planberedskapen

Planberedskapen mätt som andelen bostäder som har kunnat byggas utan eller utan planändring i ett sent skede före bebyggelsen tycks ha ökat. Det tycks enkelt uttryckt ha blivit mindre ”hand ur mun” när det gäller planeringen. Minskningen har i någon mån varit kontinuerlig, i den utsträckning det går att mäta med bara tre undersökningar, men det kan tyda på att förändringen faktiskt är ett resultat av ett medvetet arbete från statsmakternas och eller kommunernas sida.

Tabell 4.5 Andel nytillkomna bostäder på mark med olika planförhållanden

Procent av nya bostäder i flerbostadshus respektive period.

	2002–2003	2009–2012	2013–2018
Plan ej ändrad inom 5 år före byggstart	13 %	14 %	38 %
Plan ändrad 3–5 år före byggstart	17 %	35 %	28 %
Plan ändrad inom 2 år före byggstart	70 %	51 %	34 %

Källa: SCB (tabell 5) samt Konkurrensverkets rapportserie nr 2006:2 respektive 2015:4 jämte egna beräkningar. För perioden 2013–2018 baseras tabellen på drygt 143 000 lägenheter och cirka 6 700 projekt med okända planförhållanden har exkluderats.

Det är tydligt att det finns skillnader mellan olika typer av kommuner och att kraven på planering vid nybyggnation är högre i storstäderna än i större städer och förortskommuner. Den förbättrade planberedskapen hänför sig, enligt utredningens statistik, inte till storstäderna även om den går att se i alla andra typer av kommuner, såväl storstadsnära kommuner som större och mindre städer etc. enligt de definitioner som utredningen använder.⁸

Planberedskapen framstår som förbättrad oavsett från vilket håll man mäter, dvs. oavsett om man studerar andelen planer som inte ändrats eller om man, som i tabellen nedan, studerar hur många planer som har ändrats de senaste två åren före bygget. Det bör framhållas att utredningen i denna del, som den är utförd, inte belyser i vilken utsträckning kommunal eller annan mark ligger oplanerad.

Tabell 4.6 Andelen nya bostäder i flerbostadshus som krävt planändring inom 2 år före byggstart

Procent för olika kommungrupper och tidsperioder.

	2002–2003	2009–2012	2013–2018
Storstäder	33 %	52 %	40 %
Storstadsnära kommuner	69 %	45 %	31 %
Större städer och kommuner nära större stad	69 %	54 %	32 %
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	65 %	55 %	31 %

Källa: SCB (tabell 6) samt Konkurrensverkets rapportserie nr 2006:2 respektive 2015:4 jämte egna beräkningar.

⁸ I undersökningen har kommuner redovisats efter 2017 års kategorisering somorstäder (A1), Storstadsnära kommuner (A2), större städer och kommuner nära större stad (B3, B4, B5) samt mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner (C6, C7, C8, C9). Det kan medföra begränsningar i jämförbarheten mot tidigare år även om indelningen då var snarlik (storstadskommuner, förortskommuner, större städer respektive övriga).

4.4.2 Kostnadsskillnader vid olika planförhållanden

Utredningens kostnadsdata indikerar att det finns ett tydligt samband mellan planeringen och såväl mark- som byggnadskostnaderna. Hur stor denna påverkan är varierar beroende på mätmetoden.

I nedanstående tabell, som baseras på nybyggnadskostnadsstatistiken för nya flerbostadshus i allmänhet, motsvarar den extra kostnaden omkring en tusenlapp vardera på markkostnaderna och byggkostnaderna, räknat per kvadratmeter. Kostnadsskillnaden infaller synbarligen oavsett när under femårsperioden före ett bygge som planändringen sker.⁹

Tabell 4.7 Kostnader för nya bostäder i flerbostadshus

Uppdelat på olika planförhållanden. Avser åren 2013–2018 och enligt nybyggnadskostnadsstatistiken (registerdata).

Ägarkategori	Antal bostäder	Markpris kr/kvm	Byggnadspris kr/kvm	Totalt produktions- pris kr/kvm
Plan ej ändrad (inom 5 år före byggstart)	25 128	3 378	28 238	31 617
Plan ändrad 3–5 år före byggstart	13 622	4 459	29 311	33 770
Plan ändrad inom 2 år före byggstart	18 769	4 346	29 549	33 896
Planförhållanden okända	2 462	4 426	29 344	33 770

Källa: SCB tabell (26). Deflaterat med faktorprisindex för byggnadskostnader till 2018 års prisnivå. Vad gäller begreppen markpris, byggnadspris och produktionspris i registerdata och deras koppling till kostnaderna använder utredningen genomgående dessa begrepp som kostnadsbegrepp. Vad gäller relevansen av detta hänvisas särskilt till avsnitt 4.6. Invändningar är dock möjliga att göra inte minst med hänvisning till att olika slags vinstmarginal kan ingå, vilket framhålls av Tyréns i bilaga 5.

I tabellen ovan redovisas situationen för nya flerbostadshus mera generellt och inte endast sådana byggda på allmännyttans ramavtal. Mindre än hälften av dessa hus har tillkommit utan planändring. Nedanstående tabell redovisar i stället enkätdata avseende ett femtiotal byggprojekt på ramavtal.

⁹ Som framgår av tabell 4.4 ovan framstår påverkan på markpriset större när bebyggelse sker på kommunal mark än vid jämförelsen här, som baseras på alla markförhållanden.

Tabell 4.8 Kostnader för seriebyggda hus i allmännyttan (Kombohus)

Per kvadratmeter enligt enkätdata från de allmännyttiga företagen.

Planförhållanden	Antal projekt	Antal bostäder	Markpris kr/kvm	Byggpris kr/kvm	Totalpris kr/kvm
Plan ej ändrad inom 5 år före byggstart	27	1 290	2 074	22 993	24 875
Plan ändrad 3–5 år före byggstart	5	209	2 466	22 408	24 874
Plan ändrad inom 2 år före byggstart	17	689	3 042	26 423	29 465
Samtliga planförhållanden	51	2 252	2 348	23 904	26 143

Källa: SCB (tabell 27) baserat på enkät genomförd av Sveriges allmännytta. Deflaterat till 2018 års nivå med faktorprisindex för byggkostnader. Avseende metoden för att koppla ihop projekt med planförhållanden se vidare avsnitt 4.1.2.

Av tabellen framgår särskilt att totalkostnaden (byggpris och markpris) i situationer utan behov av planändring har legat strax under 25 000 kronor per kvadratmeter i genomsnitt och att mer än hälften av projekten som hittills genomförts har kunnat genomföras utan planändring (kanske också haft detta som en nödvändig förutsättning).

I bägge tabellerna har prisuppgifterna deflaterats till 2018 års nivå. Som framgår gäller kostnadsskillnaden, enligt enkätdata som omfattar endast de bostäder som byggts på ramavtal, endast de allra senaste planändringarna som sker mindre än två år före bygget (tabell 4.8). Dessa planändringar ger då emellertid markant högre kostnader framför allt avseende byggarbetena.

Registerdata som baseras på ett större antal nytilkomna bostäder visar på effekter oavsett när under femårsperioden den nya planen fastställs men effekterna är å andra sidan relativt mindre (tabell 4.7). I jämförelse med enkätdata har registerdata ett relativt mindre bortfall och baseras på väsentligen fler projekt och bostäder.

Utredningens slutsats är att det finns ett samband mellan planändringar och såväl mark- som byggkostnader både allmänt och för seriebyggda hus. Det blir särskilt tydligt när det sker sena planändringar för seriebyggda hus och större delen av merkostnaden hamnar då på byggkostnaden.

Utredningen uppskattar baserat på vad som nu har sagts att kostnaderna blir mellan 2 000–4 000 kronor högre per kvadratmeter när planen måste ändras, om hänsyn tas till både mark- och bygg-

kostnader. Kostnadseffekten ligger antagligen i den undre delen av intervallet vid byggande av flerbostadshus mera generellt och i den övre delen av intervallet vid sena ändringar inför byggande på ramavtal.

Det är inte möjligt att närmare uttala sig om varifrån kostnadskillnaderna härrör. Man kan föreställa sig att den högre markkostnaden är hänförlig till själva kostnaderna för planeringen eller att markkostnaden slås ut på en mindre volym än annars vid situationen med planändring medan den högre byggkostnaden hänför sig till olika krav som planen ställer på själva byggnationen. Det är dock oklart om det fullt ut går att hålla isär dessa effekter.

Den stora betydelsen av planändringar mera generellt bekräftas även av den regression som konsultföretaget Tyréns har utfört på uppdrag av Sveriges Allmännyttas. Enligt regressionen är kostnads- påverkan av planändring signifikant såväl avseende markpris som byggpris samt oavsett när under femårsperioden före bygget planändringen sker (se vidare Tyréns redovisning i bilaga 5). Enligt utredningen bekräftar regressionen de slutsatser om kostnads- påverkan av planläggning som utredningen redan har dragit. Den illustrerar även att effekterna kan ha en väsentligen bredare betydelse för byggandet än utredningen, som i sitt arbete har fokuserat tydligt på ramavtalen, har ansett sig kunna dokumentera.

4.5 Allmänt om Sveriges Allmännyttas ramavtal

Allmännyttan, de allmännyttiga bostadsaktiebolagen, beskrivs närmare i kapitel 6. Dessa företags organisation, Sveriges Allmännyttas (f.d. SABO) har gjort ramavtalsupphandlingar som ursprungligen haft tre syften:

- Få de bostadsbolag som inte byggt på 15–20 år att kunna bygga igen.
- Sänka den generella prisnivån för att bygga nya bostäder.
- Få fler att arbeta med industriella processer.

Industrialiserat byggande användes i stor skala under byggandet av miljonprogrammet, men hamnade enligt en rapport från Sveriges Allmännyttas därefter i vanrykte. I början av 2000-talet aktualiserades frågan om industriellt byggandet på nytt, under en tid som bland

annat präglades av sjunkande räntor samt stigande bostadspriser och produktionspriser.¹⁰

Antalet tillkomna Kombohus var som störst år 2015 i samband med den s.k. flyktingkrisen men antalet bostäder har – även om man bortser från den toppen – växt år för år. Hittills har sammanlagt 83 kommuner har avropat en gång var på ramavtalet, 14 kommuner har avropat två gånger var och 16 kommuner har avropat mer än två gånger var.

I april 2020 fanns enligt rapporten knappt 8 000 färdigbyggda bostäder i Kombohus. Därutöver hade ytterligare cirka 1 500 bostäder beställts. Kombohus har byggts på nästan alla breddgrader i hela landet, dock mera begränsat i Norrlands inland.

Tabell 4.9 Volymen av seriebyggda hus i allmännyttan (Kombohus)

Antal avrop, byggnader respektive bostäder under åren 2012–2018.

	Antal avrop	Antal byggnader	Antal bostäder
2012	4	9	164
2013	6	17	200
2014	8	23	369
2015	45	99	2 118
2016	13	28	472
2017	26	52	1 045
2018	34	67	1 335

Källa: Sveriges allmännytta.

Enligt utredningens undersökning är Västerås kommun genom sitt allmännyttiga bostadsföretag Mimer den aktör som har byggt allra mest på Sveriges Allmännyttas ramavtal, över 400 bostäder. Flera andra kommuner har också byggt minst 300 bostäder var, däribland Kalmar, Östersund och Sigtuna. Av dessa intar Sigtuna en särställning eftersom kommunen även har byggt betydande mängder på SKR:s ramavtal (se vidare avsnitt 4.9).

En handfull olika företag har varit med och byggt på ramavtalet och volymerna har fördelats lite olika mellan åren. Det är tydligt att ett av företagen har byggt i särklass mest på avtalen oavsett vilka år man mäter men det har alltid funnits andra stora leverantörer.

¹⁰ Tio år med Allmännyttans Kombohus – resultat, effekt & påverkan, Sveriges Allmännytta, maj 2020, s. 11.

Tabell 4.10 Företag som byggt på allmännyttans ramavtal

Antal bostäder respektive period, avrundat till 100-tal.

	JSB	Lindbäcks	NCC	Skanska	PEAB	Övriga	Totalt
2012–2015	1 200	600	500	600	0	0	2 900
2016–2019	2 300	100	1 100	100	700	100	4 400

Källa: Sveriges allmännyttiga och egna beräkningar.

Det vanligaste skälet till att välja Kombohus i den av Sveriges Allmännyttan publicerade rapporten var önskemål om låga priser respektive förenkling av processer. Ingen ansåg att det hade funnits krav från den kommunala ägaren att bygga seriellt (Kombohus).

Av rapporten framgår också att 37 procent av projekten ansågs ha möjliggjort byggande i svagare lägen och 27 procent av projekten byggande för en specifik målgrupp, till exempel äldre, unga och ensamstående, som man inte annars hade kunnat bygga för. Nästan två tredjedelar av de nya husen hade presumtionshyra och nästan en tredjedel förhandlad bruksvärdeshyra. Knappt 60 procent var byggda med statligt investeringsstöd. I en dryg fjärdedel av fallen hyrde man ut bostäder till kommunen för sociala kontrakt etc. Endast i ett av projekten hade man ställt något slags krav på boendekostnaden.

I efterhand konstaterar, enligt Sveriges Allmännyttas rapport, två tredjedelar att markarbetena som behövdes för att bygga husen blev oväntat höga och en knapp tredjedel anser att byggkostnaden blev högre än förväntat. Generellt är, enligt de allmännyttiga företag som besvarat enkäten, olika grupper positiva till de nya husen. Den enda grupp där det finns en markant grupp negativa är kommunala tjänstepersoner, där ungefär var tionde är negativ.

Så långt Allmännyttans egen utvärdering av ramavtalet. Enligt utredningens undersökning har två tredjedelar av de nya husen byggda på ramavtal tillkommit på kommunal mark och mindre än en tredjedel på de allmännyttiga företagens egen mark. Att mark har förvärvats av privata aktörer för ändamålet är relativt mera ovanligt. Utredningens undersökning av har gjorts baserat på tre hypoteser, vilka förenklat kan uttryckas som att undersöka

- Har det blivit billigare att bygga Kombohus?
- Har det gått snabbare att bygga Kombohus?
- Blev det lägre hyra i Kombohus?

4.6 Lägre kostnader med ramavtal?

Kostnadsuppgifter finns tillgängliga från två olika håll. En jämförelse mellan de bägge källorna avseende de projekt där kostnadsuppgifter finns från såväl enkät som registerdata ger vid handen att de ger liknande resultat avseende totalkostnaden men att Allmännyttans enkät visar på något lägre markkostnader, och vice versa. Eftersom markkostnaden är en mindre del av totalen påverkas inte totalkostnaderna så mycket.

Tabell 4.11 Kostnader för att bygga seriellt i allmännyttan (Kombohus)

Jämförelse mellan nybyggnadskostnadsstatistiken (registerdata) och enkätdata från de allmännyttiga företagen. Åren 2013–2018.

	Mark kr/kvm	Byggnad kr/kvm	Total produktion kr/kvm
Prognos för påbörjade projekt (enligt SCB)	3 116	23 807	26 923
Utfall för avslutade projekt (enligt Sveriges allmännytta)	2 456	24 814	27 172

Källa: SCB (tabell 15) delvis baserat på enkätundersökning av Sveriges Allmännytta. Deflaterat med faktorprisindex till 2018 års prisnivå. I nybyggnadskostnaden betecknas markkostnad som "markpris" och byggnadskostnad som "byggpris". Se vidare diskussionen i bilaga 5 där det utvecklas av Tyréns att bägge dessa måtvärden kan innehålla en vinstmarginal. Totalt produktionspris utgör endast summan av bygg- och markpris/kostnader.

Basen för tabellen är delvis begränsad i volym, och omfattar cirka 2 200 bostäder i 46 olika byggnadsprojekt för vilka kostnadsstatistik har funnits från bägge håll och dessa framgångsrikt kunnat matchas ihop. Utredningen har i avsnitt 4.1 redogjort för skillnaderna mellan enkät- och registerdata och varför dessa bägge anses ha betydelse för att belysa utredningens frågeställningar. Tabellen ovan visar enligt utredningen att en sådan metod kan antas fungera bra.

4.6.1 Byggnadskostnader

Byggnadskostnaderna är enligt utredningens statistik väsentligen lägre i de seriellt byggda Kombohusen än i allmännyttans övriga nybyggnadsprojekt. Det gäller oavsett hur man mäter – per kvadratmeter eller per lägenhet, brutto eller netto. Det gäller också oavsett i vilket slags kommun de nya bostäderna kommer till, med reservation för

att det inte går att mäta i storstäderna eftersom alldeles för få kombohusprojekt har genomförts där.

Tabell 4.12 Byggkostnader för allmännyttans seriella byggande (Kombohus) i jämförelse med annat byggande i och utanför allmännyttan

Kr/kvm enligt nybyggnadskostnadsstatistiken (registerdata) avseende åren 2013–2018. Uppdelat efter kommuntyp och byggherre. Brutto.

	Storstäder	Storstadsnära kommuner	Större städer	Mindre städer
<i>Samtliga byggherrar</i>	31 903	30 342	28 448	26 506
Privata värdar	31 033	29 810	28 054	25 107
Allmännyttan exkl. Kombohus		32 923	30 509	29 389
Allmännyttans Kombohus		24 727	23 766	23 492
Övriga värdar	36 497		28 144	

Källa: SCB (tabell 14) samt egna beräkningar genomförda av Tyréns på uppdrag av Sveriges Allmännyttan (ytterligare nedbrytning av kostnadsuppgifter för allmännyttan enligt anmärkning nedan). Deflaterat med faktorprisindex till 2018 års nivå.

Anm. Det finns alltför få nya bostäder i Kombohus i storstäder för att kostnaderna där ska kunna redovisas. Uppgifterna om Allmännyttans kostnader innehåller i övriga tabeller även Kombohus, vilket drar ned medelvärdet. I denna tabell har Kombohusen i stället exkluderats genom egna beräkningar enligt ovan, vilket medför en bättre jämförelsemöjlighet inom tabellen. Denna beräkning har endast gjorts avseende tabell 13–14 enligt numrering i leveransen från SCB. I betänkandet påverkar det endast ovanstående tabell. Jämförelsemöjligheterna med andra tabeller blir därigenom mera begränsade.

Inledningsvis framgår av tabellen det förväntade resultatet att jämförbar bebyggelse normalt blir dyrare ju närmare centrum den ska uppföras. Byggkostnaderna inordnar sig i en sådan logik där det är dyrare att bygga i större än i mindre städer, ännu dyrare att bygga iorstadsnära kommuner och dyrast att bygga i storstäderna.¹¹

Som framgår av tabellen (4.12) har de seriellt byggda husen mellan 4 000–7 000 kronor lägre byggkostnader och skillnaden i förhållande till medelvärdet för allmännyttan blir större ju mera tätbebyggt det blir, med den indelning i kommungrupper som utredningen tillämpar. Även i den regression som Tyréns utfört på uppdrag av Sveriges Allmännyttan framgår att Kombohus har signifikant lägre byggpriser (se vidare bilaga 5).

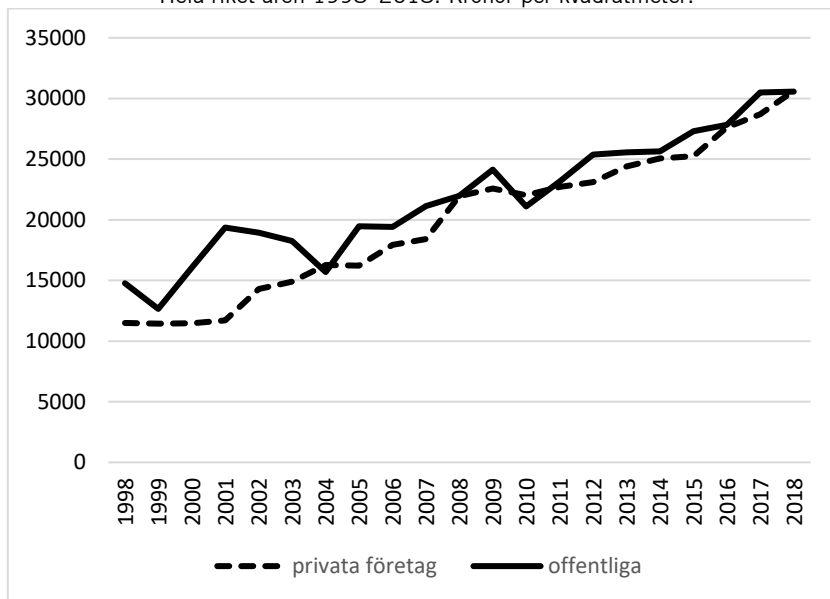
I tabell 4.8 ovan har redan redovisats uppgifter om skillnader i byggkostnaderna för Kombohus beroende på planförhållandena.

¹¹ Även av den regression som Tyréns utfört på uppdrag av Sveriges Allmännyttan framgår att storstäder ochorstadsnära kommuner uppvisar signifikant högre byggpriser, dock visar regressionen inte på någon effekt avseende markpriserna (se vidare bilaga 5).

Byggkostnaderna för Kombohusen ligger under de privata hyresvärdarnas byggkostnadsnivå på jämförbara orter trots att allmännyttan generellt sett brukar hamna över de privata värdarna i byggkostnad per kvadratmeter.

Figur 4.1 Byggnadspris/bostadsarea för nybyggda flerbostadshus

Jämförelse av bruttopriser mellan offentliga och privata byggherrar. Hela riket åren 1998–2018. Kronor per kvadratmeter.



Källa: SCB, statistikdatabasen.

Kostnadsskillnaden har funnits där över en längre period även om den har varierat och för 2018 framstår som obefintlig i statistiken samt över tid framstår som avtagande.¹²

4.6.2 Markkostnader

Utifrån utredningens statistik är det inte uppenbart att markkostnaderna skulle ha varit särskilt låga för Kombohusen. Det är heller inte särskilt förvånande, eftersom det i intervjustudien (kapitel 5)

¹² I den regression som Tyréns utfört på uppdrag av Sveriges Allmännyttas framgår att de allmännyttiga företagen utanför ramavtalen har signifikant högre byggpriser jämfört med privata värdar (se vidare bilaga 5).

framkommit att de lägre byggkostnader som erhållits ibland medfört krav på olika anpassningar av marken etc. för att kunna få plats med och skapa acceptans för de standardiserade husen.

Markpriset på kommunal mark är lågt i förhållande till alternativ. Det bör dock framhållas, som redan påtalats i avsnitt 4.3.2, att markpris i detta sammanhang inte kan jämföras med köpesumma. Att markkostnaderna blir låga på tidigare kommunal mark gäller dock även med hänsyn taget till skillnader i planförhållanden, vilket framgår av nedanstående tabell.

Tabell 4.13 Kostnad för mark vid olika markägare och planförhållanden

Markpris, kr/kvm enligt nybyggnadskostnadsstatistiken (registerdata). Åren 2013–2018. Brutto.

	Egenägd mark	Kommunalt ägd mark	Stor byggherre	Liten byggherre	Övriga markägo- förhållanden
Samtliga planförhållanden	9 019	6 510	13 946	10 801	9 853
Plan ej ändrad (inom 5 år före byggstart)	7 889	5 502	13 781	10 511	7 588
Plan ändrad 3–5 år före byggstart	10 647	8 295	12 943	11 591	11 153
Plan ändrad inom 2 år före byggstart	9 246	6 659	15 972	10 225	10 989
Okänd		6 067		11 779	7 683

Källa: SCB (tabell 9). Deflaterat med faktorprisindex till 2018 års prisnivå.

Anm. Baseras på uppgifter om cirka 60 000 nya bostäder. För den kommunalt ägda marken har uppgifterna (även) redovisats ovan i tabell 4.4. Uppgifterna där om antal bostäder och projekt har utelämnats har med hänsyn till utrymmesskäl.

Som redan konstaterat blir markkostnaden relativt låg på kommunal mark. Enligt utredningen finns även ett samband innebärande att när man bygger på kommunal mark så tenderar även byggnadskostnaderna att bli låga. Som framgår i tabellen nedan blir byggkostnaderna relativt låga på kommunal mark oavsett om man använder brutto- eller nettosiffror.

Tabell 4.14 Byggkostnader vid olika markägande

Byggpris kr/kvm enligt nybyggnadskostnadsstatistiken (registerdata). Åren 2013–2018. Brutto respektive nettokostnader.

	Egenägd mark	Kommunalt ägd mark	Stor byggherre	Liten byggherre	Övriga markägo- förhållanden
Brutto	36 131	31 605	38 135	37 037	35 627
Netto	35 981	31 252	38 101	36 958	35 523

Källa: SCB (tabell 9). Stor byggherre har definierats som de fyra i undersökningen vanligast förekommande byggherrarna, se vidare SCB:s tekniska rapport, bilaga 4.

Utredningen kan inte närmare redogöra för orsakerna därtill men bedömer att det kan utgöra en återspeglning av att de kommunala markägarna, på olika sätt, försöker få till stånd billiga bostäder genom sina markanvisningar etc. (se vidare kapitel 7) trots att några explicita krav på hyresnivåerna mycket sällan uppställs (se vidare kapitel 9). De låga byggpriserna på kommunal mark är signifikanta även i den regression som Tyréns utfört på uppdrag av Sveriges Allmännyttas, vilken däremot inte visar få tydliga resultat när det gäller vad som påverkar markpriserna (se dock avsnitt 4.6.4 och vidare bilaga 5).

4.6.3 Projektets storlek samt husens höjd

Enkätmaterialet från Sveriges Allmännyttas visar att byggkostnaderna per kvadratmeter drar iväg i gruppen med över 63 bostäder, dvs. i de lite större projekten. En tolkning skulle kunna vara att det finns en lagom storlek på projekten.

Det är framför allt byggnadskostnaderna som varierar på detta sätt men dessa utgår å andra sidan merparten av kostnaderna och det inverkar inte så mycket på totalkostnaden att markkostnaderna tvärtom förefaller vara höga i små projekt.

Tabell 4.15 Kostnader i allmännyttans seriebyggda projekt (Kombohus)

Enkätdata efter projektstorlek (antal bostäder). Antal resp. kronor.

Antal bostäder	Antal projekt	Antal bostäder	Markpris per kvm	Byggnadspris per kvm	Totalt produktionspris per kvm
Mindre projekt 8–16	7	98	3 743	22 326	26 069
Mellan projekt 17–32	16	454	2 125	21 391	23 516
Mellan projekt 33–62	10	447	2 375	21 135	23 193
Stora projekt 63–535	15	1 217	2 413	27 529	29 856

Källa: SCB (tabell 18) baserat på enkätundersökning gjord av Sveriges allmännytta.

Även byggherrekostnaderna, som inte framgår av nybyggnadskostnadsstatistiken men har efterfrågats i allmännyttans enkätundersökning, är höga i större projekt. Dessa framstår emellertid även som höga per kvadratmeter i de riktigt små projekten med under 16 bostäder.¹³

Enligt utredningen är materialet alltför litet för att kunna dra några säkra slutsatser eller avråda från att bygga i stora (eller små) projekt. Oftast får man anpassa sig till möjligheterna och bygga där det finns möjlighet med hänsyn till olika intressenter.

Motsvarande gäller för höjden på huset. Enligt utredningens enkät förefaller dock högre hus vara förknippade med lägre markkostnader men samtidigt högre byggkostnader. Det framstår även intuitivt som rimligt då kraven på hållfasthet etc. ökar med höjden samtidigt som utrymmeskraven på marken begränsas.

Tabell 4.16 Kostnader för allmännyttans seriebyggda hus (Kombohus)

Enkätdata efter husens höjd. Antal respektive kronor.

	Antal byggnadsprojekt	Antal bostäder	Markpris per kvm	Byggnadspris per kvm	Totalt produktionspris per kvm
Lägre hus 1–3 vån	13	492	3 243	21 378	24 621
Mellan hus 4–5 vån	20	847	2 706	25 723	28 429
Högre hus 6–8 vån	15	877	1 641	25 329	26 680

Källa: SCB (tabell 16) baserat på enkätundersökning gjord av Sveriges Allmännytta.

¹³ Som framgår utifrån SCB:s redovisning till utredningen (tabell 19).

Enligt utredningens sammanställning ovan har dock totalkostnaden ändå blivit allra högst för de hus som är mellan 4–5 våningar, vilket kan framstå som lite förvånande men synbarligen hänger samman med höga byggkostnader i dessa projekt.

4.6.4 Dyrt att bygga i egen regi

Den tydligaste kostnadsdrivande posten i utredningens undersökning är, alltjämt och i likhet med vad Konkurrensverket tidigare har iakttagit¹⁴, om man bygger i egen regi, något som allmännyttan typiskt sett inte gör.

Enligt SCB:s definition innebär egenregibygggen att ”byggnadsarbetena utförts av ägaren till marken och att dennes byggnadsverksamhet minst motsvarar den traditionella byggnadsentreprenaden eller intressegemenskap råder mellan byggherre och entreprenör”.

Egenregibygggen enligt undersökningen behöver således inte innebära att byggnationerna har skett utan att till exempel ett kontrakt har träffats med ett dotter- eller systerbolag eller något annat företag i intressegemenskapen. Av allt att döma är också egenregibygggen vanligt förekommande. Av 143 000 nya bostäder som tillkom under åren 2013–2018 var 66 000 byggda i egen regi, 31 000 förhandlingsupphandlade, 37 000 konkurrensupphandlade och 9 000 upphandlade på annat sätt.

Både bygg- och markpriser hamnar högre vid egenregibygggen. Det tycks gälla oavsett om man beaktar olika markägförhållanden eller planförhållanden.¹⁵

¹⁴ Konkurrensverkets rapportserie 2006:2 respektive 2015:4.

¹⁵ Detta framgår baserat på tabell 7 respektive 8 i SCB:s redovisning till utredningen.

Tabell 4.17 Kostnadsskillnader beroende på upphandlingsform

Baserat på nybyggnadskostnadsstatistiken (registerdata).
Antal bostäder respektive bruttokostnader. Åren 2013–2018.

Typ av upphandling	Antal bostäder	Markpris kr/kvm	Byggpris kr/kvm	Totalt produktionspris kr/kvm
Egen regi	65 779	13 283	37 443	50 726
Förhandling	30 667	7 022	34 234	41 256
Konkurrens	37 343	5 428	33 391	38 819
Övrig upphandling	9 483	5 204	31 369	36 574

Källa: SCB (tabell 7 och 8). Deflaterat med faktorprisindex för byggnadskostnader till 2018 års priser.
Anm. Baserat på drygt 143 000 bostäder. Se ovan bl.a. under tabell 4.7 avseende begreppen pris respektive kostnad i statistiken.

De negativa ekonomiska konsekvenserna av att bygga i egen regi bekräftas även av regressionen som utförts av Tyréns på uppdrag av Sveriges Allmännyttas, och bedöms signifikant där avseende såväl mark- som byggpriser (se vidare bilaga 5).¹⁶

Enligt utredningen handlar riskerna med egenregibygggen framför allt om de bristande incitament som kan uppkomma i en sådan situation särskilt när hyresnivåerna heller inte automatiskt sammanhänger med byggkostnaderna. Det kan vara enkelt att kompensera för höga egenregikostnader med att sätta hyrorna högre på en bostadsmarknad med bristande utbud. En alternativ förklaring skulle annars vara att kostnaderna helt enkelt överskattas när man bygger i egen regi, eftersom det finns möjlighet till det vid interna transaktioner och det i sin tur ger möjlighet att argumentera för en högre hyra. Frågan om egenregibygggen har varit fokus i Konkurrensverkets tidigare rapporter på området men står inte i fokus på samma sätt här. Allmännyttans har som förväntat redovisat att man i huvudsak inte bygger i egen regi.

Av intresse för utredningen är möjligen att skillnaderna mellan konkurrens- och förhandlingsupphandlingar är så begränsade i materialet. Det har varit svårt att urskilja entydiga kostnadsskillnader mellan dessa även vid tidigare undersökningar genomförda av Konkurrensverket, vilket kan vara av relevans för bedömningen av frågan om effekterna av allmännyttans upphandlingsskyldighet (se vidare kapitel 6).

¹⁶ Dock görs där även bedömningen att det kan vara svårt för de som svarar att välja rätt svarsalternativ när det gäller upphandlingsformer, något utredningen kan instämma i.

4.7 Snabbare med ramavtal?

Statistik om byggtider finns både från SCB och från Sveriges Allmännytta. Dessa mäter dock mellan olika tidpunkter och är inte jämförbara med varandra. Byggtider enligt SCB måste jämföras med andra byggtider enligt SCB och kan sålunda inte jämföras med allmännyttans byggtider enligt webbenkät. Det motsatta gäller självklart också.

Att bygga de nya Kombohusen har enligt statistik från SCB tagit omkring 4 månader i den första fasen och 13 månader i nästa, dvs. sammanlagt 17 månader som genomsnitt. Det är lång tid men ska jämföras med 5 respektive 16 månader, totalt 21 månader för det genomsnittliga flerbostadshuset i hela undersökningen.¹⁷

Allmännyttans bebyggelse sett som en helhet, dvs. med Kombohusen inräknade, avviker inte påtagligt från genomsnittet för alla flerbostadshus, mer än i storstäderna där tidsåtgången för allmännyttans byggande mera generellt verkar ha varit extra omfattande. Vad gäller seriellt byggande verkar fördelarna när det gäller tidsåtgång vara allra tydligast i storstadsnära kommuner.

Tabell 4.18 Tidsåtgång i olika typer av kommuner m.m.

Månader i genomsnitt enligt registerdata uppdelat på olika typer av byggande/byggherrar. Åren 2013–2018.

Kommungrupper	Antal projekt			Tidsåtgång, månader		
	Samtliga	Allmännyttan	Varav Kombohus	Samtliga	Allmännyttan	Varav Kombohus
Storstäder	163	68	2	20	28	15
Storstadsnära kommuner	140	48	9	22	21	15
Större städer	438	212	56	20	20	18
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	251	131	42	20	19	16

Källa: SCB (tabell 25) och egna beräkningar. Jämförelsen baserar sig på totalt 59 981 bostäder. Observera att Kombohusen ingår som en delmängd i uppgifterna om allmännyttan.

¹⁷ Generellt sett har uppdelningen av byggtiden i faser, som tillämpas både hos SCB och i enkätmaterial, varit svårtolkad och nedan har tiderna för de bägge faserna därför med något enstaka undantag summerats.

Den uppmätta tidsfördelen med seriellt byggande är hög även i storstäderna men det finns väldigt få projekt i storstäderna och är därför svårt att dra säkra slutsatser. Man kan förutsätta att det som medför en snabbare process i storstadsnära kommuner även skulle kunna göra det i storstäderna. Som en grov sammanfattning verkar seriellt byggande kunna medföra 3 månader kortare byggtid utanför storstadsområdena och 5 månader i storstadsområdena med ett genomsnitt någonstans runt 4 månader.

Utredningen noterar även att byggprojekten tar längre tid ju äldre detaljplanen är, dvs. ett slags motsatt effekt jämfört med hur kostnaderna påverkas. Utredningen anser emellertid att det har att göra med hur byggtiden mäts. SCB:s byggkostnadsenkät skickas t.ex. ut när ett bygglov har beviljats. Klockan börjar därigenom normalt ticka senare när planen måste göras om och planläggningsarbetet omfattas inte av tidskattningarna.

Generellt sett anger de allmännyttiga företagen i enkäten väsentligt längre tider än som kan uppmätas enligt SCB:s statistik. Det är inte konstigt i sig eftersom företagen när de svarar även ska ta hänsyn till allt förarbete. Det som förvånar utredningen är däremot magnituden i skillnaderna, vilka uppgår till uppemot ett halvår. Den sammantagna tiden för att få husen på plats, två år i genomsnitt enligt enkätmaterialiet, jämfört med ett och ett halvt år som SCB uppmäter, framstår som relativt hög. Det är förvånande särskilt som det är dokumenterat genom utredningens intervjuer att själva avtalstecknandet på ramavtalet uppfattas som både snabbt och smidigt av alla inblandade (se vidare kapitel 5). Mycket talar således, enligt utredningen, för att skälen till detta extra halvår får sökas i markanvisnings- och/eller PBL-processen som skulle kunna ta längre just för att det handlar om ett seriebyggt hus.

Tabell 4.19 Tidsåtgång och kostnader för seriellt byggande (Kombohus)

Enligt allmännyttans enkätundersökning och efter markägande.

Markägoförhållanden före byggnation	Antal projekt	Antal bostäder	Tidsåtgång månader	Totalt produktionspris kr/kvm
Samtliga	51	2 252	24	26 143
Egenägd mark	15	523	20	31 259
Kommunalt ägd mark	27	1 412	24	24 633
Övriga	9	317		

Källa: SCB (tabell 29) jämte egna beräkningar.

Anm. Uppgifterna om tidsåtgång är ofullständiga och prisuppgifterna måste vägas eftersom kategorin övrigt är hopslagen. Kostnadsuppgifterna i kategorin är marginellt lägre än vid kommunalt ägd mark.

Av enkätdata framgår även att flertalet bostäder i seriebyggda hus, omkring två tredjedelar, har tillkommit på kommunal mark men att en inte obetydlig del, runt en fjärdedel, har byggts på allmännyttans egenägda mark, om man för enkelhetens skull bortser från den mindre posten övrigt i tabellen ovan. Det går i genomsnitt fyra månader snabbare att bygga på den egna ägda marken medan genomsnittsprojektet blir billigare när det byggs på kommunal mark. Projektstorleken mätt som antalet lägenheter är betydligt större vid byggnation på kommunens mark, i genomsnitt 52 bostäder, att jämföra med 35 bostäder när allmännyttan bygger på sin egen mark.

En angelägen fråga är om det går att se några samband mellan vilken tid det tar att bygga ett hus och hur mycket det kostar? Utredningen har identifierat ett visst sådant samband i enkätdata, innebärande att projekt med långa byggtider i den senare fasen, dvs. själva byggfasen, också har högre kostnader för själva byggnationen (det s.k. byggpriset).

Tabell 4.20 Samvariation mellan byggtid och byggkostnader

Enkätdata avseende byggpris och tidsåtgång i den senare fasen.

Byggnadspris per kvm enligt klassindelning	Antal projekt	Antal bostäder	Byggtid månader
Bostäder med relativt låga byggkostnader	11	379	13
Bostäder med genomsnittliga byggkostnader	20	1 041	15
Bostäder med relativt höga byggkostnader	13	710	22

Källa: SCB (tabell 21) baserat på allmännyttans enkätundersökning.

Anm. Tabellen baseras på 2 130 bostäder.

Det är emellertid enligt utredningen inte självklart att det handlar om ett orsakssamband. Ett annat alternativ är att både kostnader och byggtider påverkas av att ett projekt är komplext. Med de enkla metoder som utredningen i denna del har använt för korrelationsanalyser har det inte varit möjligt att hitta några andra plausibla samband baserat på tidsåtgången, till exempel mellan de totala byggkostnaderna och den totala tiden för projekten.¹⁸

¹⁸ Slutsatsen baseras på SCB:s redovisning till utredningen (tabell 22).

4.8 Lägre hyror med ramavtal?

Den genomsnittliga hyran i det befintliga beståndet av hyresrätter var som ett genomsnitt för hela Sverige 1 099 kronor per kvadratmeter och år under 2018.

Tabell 4.21 Hyresnivåer i det befintliga beståndet (alla bostäder)

Årshyra, kronor per kvadratmeter år 2018.

	Kr/kvm
Riket	1 099
Stor-Stockholm	1 255
Stor-Göteborg	1 147
Stor-Malmö	1 195
Kommuner >75 000 invånare	1 092
Kommuner <75 000 invånare	973

Källa: SCB (tabell 12). Angående SCB:s mätningar av hyra i nybyggnation respektive befintligt bestånd hänvisas till redogörelsen i avsnitt 4.1.2. Naturligen ingår inte bostadsrätter i hyresstatistiken.

Hyran i nyproduktionen är generellt sett väsentligt högre. Utredningen har fokuserat sin utredning på nybyggnadshyror som tillämpas för bostäder vilka har tillkommit på Sveriges Allmännyttas ramavtal. Hyran per kvadratmeter visar sig där vara jämförbar med hyran i allmännyttans övriga nyproduktion på mindre orter. Hyran i seriebyggda Kombohus, per kvadratmeter och år, är tydligt lägre bara i (andra) större städer (än storstäderna). Även om det är en av fyra kommungrupper utredningen har undersökt har så mycket som knappt hälften av bostäderna enligt ramavtal tillkommit där.

I storstäderna finns alldeles för få Kombohus för att kunna göra en jämförelse av hyran i förhållande till övriga hyreslägenheter där.

Jämförelsen påverkas väldigt tydligt av att Kombohusens lägenheter ofta är mindre än andra bostäder. Små lägenheter har ofta relativt högre kvadratmeterhyra i Sverige och detta drabbar även Kombobostäderna vid en sådan jämförelse.

Tabell 4.22 Genomsnittlig kvadratmeterhyra i nya bostäder

Uppdelat på kommuntyper och byggherrar. Kronor per kvm och år under åren 2013–2018. Även uppgifter om antal nya bostäder, genomsnittsyta och projektstorlek.

Typ av byggherre	Årshyra, kr/kvm			
	Storstäder	Storstadsnära kommuner	Större städer	Mindre städer
Samtliga byggherrar	1 906	1 827	1 691	1 490
Privata värdar	1 958	1 879	1 768	1 471
Allmännyttan	1 843	1 704	1 618	1 504
Därav Allmännyttans Kombohus		1 774	1 534	1 490
Antal bostäder i Kombohus		473	2 015	1 068
Genomsnittlig yta, kvm för nya bostäder i Kombohus		51	59	56
Genomsnittlig projekt- storlek för Kombohus, antal bostäder		59	40	34

Källa: SCB (tabell 10) jämte egna beräkningar. Deflatering har gjorts med hjälp av KPI undergrupp 04.S Hyres- och bostadsrättslägenhet.

Anm. Det fanns alltför få bostäder i Kombohus i storstäderna för redovisning. Observera att Kombohusen ingår som en delmängd i uppgifterna om allmännyttan.

Vid en jämförelse av hyran per bostad och om man alltså bortser från storleken så är bostäder i Kombohus billigare i jämförelse med annan nyproduktion. Undantaget avser mindre städer där de privata nybyggnadshyrorna faktiskt ligger aningen lägre.

Det får enligt utredningen anses angeläget att de nya lägenheterna har en planlösning som möjliggör att man bor på mindre yta. Av det skälet är det möjligen mera rättvisande att jämföra hyra per lägenhet, även om jämförelser av hyra per kvadratmeter är ett etablerat mått som alltid brukar användas i statistik.

Tabell 4.23 Genomsnittlig månadshyra i nya bostäder

Uppdelat på kommuntyper och byggherrar. Kronor per lägenhet och månad under åren 2013–2018.

Typ av byggherre	Bostadshyra, kr/månad			
	Storstäder	Storstadsnära kommuner	Större städer	Mindre städer
Samtliga byggherrar	10 476	9 213	8 650	7 860
Privata värdar	10 303	9 471	8 601	8 192
Allmännyttan	10 708	8 603	8 702	7 631
Därav Allmännyttans Kombohus		7 469	7 486	6 900

Källa: SCB (tabell 10) Deflatering har gjorts med hjälp av KPI undergrupp 04.S Hyres- och bostadsrättslägenhet.

Anm. Det fanns alltför få bostäder i Kombohus i storstäderna för redovisning. Observera att Kombohusen ingår som en delmängd i uppgifterna om allmännyttan.

Utredningen har efter en enkel analys av enkätdata funnit ett visst samband mellan kostnader och hyra om analysen avgränsas till att gälla byggkostnaderna. Motsvarande samband gick inte att se för varken totalkostnaderna eller summan av mark- och byggherrekostnader. Motsvarande samband gick att se baserat på registerdata när detta avgränsades till mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. Underlaget för analysen är dock i bägge fallen relativt litet.

Tabell 4.24 Samvariation mellan byggkostnad och hyra

Finns det ett samband mellan låga byggkostnader och låga hyror? Klassindelade enkät- respektive registerdata avseende 2013–2018.

	Antal projekt	Bostadsyta i kvm	Årshyra, kr/kvm
Enkätdata avseende			
Lägre byggkostnader per kvm	8	61	1 445
Mellan byggkostnader per kvm	16	56	1 488
Högre byggkostnader per kvm	12	52	1 681
Registerdata avseende mindre städer			
Lägre byggkostnader per kvm	9	65	1 436
Mellan byggkostnader per kvm	9	55	1 481
Högre byggkostnader per kvm	12	55	1 542

Källa: SCB (tabell 23 och 24) delvis baserat på enkätundersökning från Sveriges Allmännyttan. Deflatering har gjorts med hjälp av KPI undergrupp 04.S Hyres- och bostadsrättslägenhet – hyra respektive med faktorprisindex för byggnadskostnader till 2018 års prisnivå.

4.9 SKR och Kommentus ramavtal "Nya Hus"

Utredningen har, efter hänvisning från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) hämtat uppgifter inledningsvis från Kommentus om ramavtalets användning och därefter kontaktat de fem största köparna hittills på ramavtalet för att efterhöra deras erfarenheter.

Som utredningen har förklarat i avsnitt 4.1 har någon kvantitativ analys av inköpen på avtalet inte genomförts. Fyra av de fem största köparna på ramavtalet har däremot intervjuats under perioden 11–17 juni 2020 (med hänsyn till smittskyddsläget via videolänk eller telefon). Bland dessa var tre allmännyttiga bostadsföretag (Sigtunahem, Pitebo och Kirunahem) medan den fjärde var en kommun (Nyköping).

Ramavtalet har även diskuterats vid intervjuer ute i kommunerna och med byggföretag. Utredningen har även diskuterat ramavtalet med Sveriges Kommuner och Regioner samt hämtat information om avtalet från SKR:s publika presentationer.

Tabell 4.25 Omsättning på ramavtalet "Nya Hus"

Rapporterad omsättning respektive år. Odeflaterat.

År	Omsättning, kr
2017	112 560 000
2018	42 693 121
2019	314 804 399

Källa: SKR, Kommentus.

Uppgifterna avseende omsättning har uppdaterats senast i mars 2020. De baseras på uppgifter från leverantörerna om hur mycket de har fakturerats för inköp enligt ramavtalet. Det sker i samband med att de betalar administrativ ersättning till Kommentus för upphandlingsarbetet, vilket enligt utredningen naturligen innebär att det finns en viss risk för underrapportering.

Efter tre år i kraft har ramavtalet enligt SKR inte fått den volym som man hade hoppats på. Avtalsvolymen var beräknad till 1 miljard kronor per år. Det finns dock betydande volymer som fortfarande tillkommer, till exempel i Malmö kommun, där projektet Synålen med 212 lägenheter blev klart före sommaren 2020. Utredningen besökte den arbetsplatsen under vintern 2020 medan arbetena fortfarande pågick i BoKloks regi.

Antalet bostäder byggda på avtalet kan enligt utredningen antas vara minst 500, med hänsyn till de nya lägenheter som nyligen tillkommit i Malmö.

4.9.1 Aktörer som har avropat på ramavtalet

Bland de som har avropat på ramavtalet finns en tydlig övervikt för allmännyttiga bostadsföretag, särskilt bland de som avropat stora volymer, sett i jämförelse med hur mycket kommunerna själva har avropat.

Tabell 4.26 Kommuner och företag som har avropat på avtalet "Nya Hus"

Genomförda avrop per 27 mars 2020.

Beställare	mkr
Kirunabostäder AB	93
Säterbostäder AB	90
Pitebo AB	77
Sigtunahem AB	60
Nyköpings kommun	60
Eslövs bostad AB	38
Södertälje kommun	35
Årehus AB	25
Leksands kommun	20
Krokoms kommun	19
Borgholms kommun	15
Mitthem AB	11
Stubo AB	10
Mariestads kommun	8
Allön AB	2

Källa: SKR, Kommentus.

Motsvarande tendens finns i avropsanmälningarna, som innebär en anmälan om intresse att använda ramavtalet, utan någon förbindelse. En fjärdedel av de drygt 30 aktörer som hade gjort avropsanmälan var kommuner, enligt uppgifter som Kommentus sammanställde i november 2019.

Ett problem som har visat sig efter hand är att allmännyttiga bostadsföretag inte alltid varit omfattade av ramavtalet. Enligt Sveriges Kommuner och Regioner har dessutom en av leverantörerna dragit sig ur och en annan blivit fördröjd i starten.

4.9.2 Hur ramavtalet har använts

Intervjuerna visar att nya hus på ramavtalet har tillkommit framför allt där marken i fråga redan har varit detaljplanerad och komunalägd.

I Nyköping har kommunen byggt i två olika lägen. Först tre hus i ett villaområde från 1960–1970-talet på redan planerad mark. Trots relativt liten yta gav det utrymme för ett trettiotal bostäder. Kommunen har därefter byggt ytterligare fyra trevåningshus med 74 lägenheter, i vad som huvudsakligen kan betecknas som ett radhus- och bostadsrättsområde med visst inslag av befintliga hyresrätter. I bägge fallen finns redan skolor och kollektivtrafik. Ett tredje projekt är fortfarande pågående i Nyköping.

Sigtunahem har hittills använt ramavtalet för att ersättningsbygga i ett område där man river befintliga fastigheter från miljonprogrammet. Övriga delar av miljonprogrammet har man stamreoverat men det ansågs inte möjligt med dessa lägenheter, som ursprungligen byggdes för att fungera som bostäder åt byggnadsarbetare vid anläggningen av Arlanda flygplats. Enligt Sigtunahem var dessa bostäder bristfälligt byggda redan från start.

I Piteå har det allmännyttiga företaget byggt cirka 1 km från centrum med egnahemsbebyggelse belägen mellan centrum och de nya husen, i ett område där man redan har annan produktion pågående. I Kiruna slutligen, har det allmännyttiga bostadsföretaget byggt 800 meter väster om nya stadshuset, efter flytt av centrumkärnan. Området betecknas som stad men inte stads kvarter och fördelar sig på två hus med 4–5 våningar. Den första etappen är inflyttad runt årsskiftet 2019/2020 (se vidare avsnitt 5.2.6).

Bland de byggherrar som intervjuats är Nyköping, där kommunen själv har varit byggherre, också den enda kommun som haft särskilda målgrupper med det som har byggts. Där ingår även kategoribostäder av olika slag där kommunen delvis kan kompensera sig för moms-kostnaderna. Flera av husen har personalutrymmen av olika slag.

Som framgår av tabell 4.26 ovan är det hittills en handfull kommuner som själva har avropat på ramavtalet.

Trots att de allmännyttiga företag som intervjuats inte haft särskilda målgrupper med det de har byggt anger ett av bostadsföretagen att det har blivit billigare för kommunen genom den omflyttning som skett tack vare nybyggnationen.

4.9.3 Erfarenheter av ramavtalet

Generellt sett anser de intervjuade företagen att det har gått snabbt att bygga på avtalet Bostad 2016. I några fall nämns fördröjningar när ramavtalet var nytt och i de inledande skedena av processen, som i det ena fallet berodde på kommunen och i det andra fallet på leverantören. Företagen på avtalet Bostad 2016 upplevs kunna leverera ganska omgående, inte minst eftersom omsättningen på avtalet hittills varit så begränsad. Den utlovade tiden på 9 månader för själva byggarbetena har också normalt kunnat hållas.

Den sammantagna bilden är att själva avropsprocessen har varit enkel och smidig vilket uppskattas av företag med begränsade personalresurser på inköpssidan. Ramavtalet uppfattas inte ställa krav på att man ska fylla på inför avrop med särskilt omfattande egna förutsättningar. En person kan i princip sköta avropet själv och risken för överklaganden blir lägre än annars. Sveriges Kommuner och Regioner framhåller också att man fått mycket positiv återkoppling för enkelheten i avropsprocessen.

Några byggfel utöver det vanliga har man inte noterat på avtalet men flera av de intervjuade anser att det finns nackdelar som ligger i förvaltningen. Vissa har behövt anpassa lägenheterna till sin egen förvaltning men anser ändå att kostnaden blev fördelaktig tack vare flexibilitet på leverantörssidan och god egen framförhållning. Någon nämner att mindre än man hade tänkt sig ingick i ramavtalet, till exempel saknades badrumsskåp, vilket upplevdes som väldigt ”avskalat”.

Flera har gjort ”Norrlandsanpassningar” – tak över balkonger och entréer, större takvolymmer och större förråd för fritidsutrustning av olika slag. Marknaden i Piteå anses till exempel krävande och det går enligt det allmännyttiga företaget inte att hyra ut bostäder där som hade fungerat utmärkt om de hade stått någon annanstans i Sverige.

4.9.4 Ekonomiska effekter

En samstämmig bedömning av såväl köpare på ramavtalet och Sveriges Kommuner och Regioner är att kostnadsnivån i avtalet är fördelaktig när det gäller byggnadskostnaden, särskilt med hänsyn till referensramarna. I Kiruna anger man särskilt att man upplever prisnivån vid andra upphandlingar som extremt uppdriven, vilket man inte lyckats få bukt med trots att man aktivt sökt leverantörer från utlandet, vilka dock snabbt anpassade sig till den lokala prisnivån när de själva ombads sälja mot slutkund.

Enligt uppgift arbetar leverantörer till lägre pris åt större byggföretag och åt LKAB, som är en stor byggherre på orten även när det gäller bostäder. Kirunahem får priser mellan 36 000–42 000 kronor per kvadratmeter boarea när man bygger utanför ramavtalet, vilket över huvud taget inte går att räkna hem i Kiruna, men kommer ner till 30 000 kronor per kvadratmeter boarea när man bygger på ramavtalet.

Kostnadspåverkande faktorer som nämns är skalan av bebyggelse genom att etableringen av en arbetsplats i sig är kostsam. Anläggningsarbetena runt omkring själva byggnationen anses inte ha blivit billiga jämfört med andra hus – någon nämner direkta motsatsen och har egna ramavtal för anläggningsarbeten. I flera fall anses de standardiserade projekten svåra att jämföra med det andra man bygger, till exempel hus ritade av ”stjärnarkitekter” eller märkesbyggnader i centrumkärnan.

4.9.5 Plan- och byggprocessen när det har byggts

Tiden från ”ax till limpa” ligger mellan 1–2,5 år i de studerade projekten men själva byggtiden har normalt hållits nere till 9 månader. Flera av de intervjuade angav att de inte anser att det skulle vara möjligt att bygga snabbare.

I Kiruna var bebyggelsen första huset på plats så det fanns inga grannar som kunde ha synpunkter. Trots att bebyggelse huvudsakligen har skett på redan kommunal och detaljplanerad mark har det ändå förts en diskussion med grannar i några fall. Från Nyköping berättas om att fastighetschefen tillsammans med kommunstyrelsens ordförande besökte de lokala samfälligheternas årsmöten och i samband med det möttes av tydligt positiva attityder i ett av de första

projektet. I det andra projektet fanns det mera motstånd och en del boende var rädda att byggnationen skulle påverka värdet på de egna bostäderna. Kritiken lade sig dock och till slut var det ingen som överklagade byggloven.

I Piteå var man tvungen att bevilja en mindre avvikelse från detaljplanen för att kunna bygga de standardiserade husen. I något fall har man måst använda förnyad konkurrensutsättning eftersom de standardiserade husen inte passade på platsen, bland annat har man behövt bevara gamla skyddsrum. I flera fall har det funnits särskilda krav på gestaltningen som har avsett loftgångar och materialval och man har fått anpassa sig till befintliga gestaltungsprogram.

4.9.6 Förutsättningar att bygga mera på ramavtalet

En generell iakttagelse är att företagen trots en upplevt låg prisnivå anser att de precis får ihop kalkylen, ibland med hjälp av investeringsstöd eller kommunal mark. Något av företagen har diskuterat huruvida direktavkastningskravet går att sänka i vissa sammanhang men annars är det framför allt Nyköping som skiljer ut sig genom att man även förvaltar de nya husen själv.

Kommunfastigheter är inte ett bolag utan en förvaltning under kommunstyrelsen och har inte samma avkastningskrav som allmännyttan har. Ett avkastningskrav finns även för Kommunfastigheter men eftersom kommunen redan ägde marken har man inte behövt omsätta den och således heller inte behövt pröva användningen mot det hypotetiska alternativet att kommunen skulle kunna sälja marken till högstbjudande.

Enligt Sigtunahem är det inte möjligt för dem att uteslutande bygga standardiserade hus utan man behöver en portfölj som innehåller även annat. Framför allt i mindre centrala lägen anser företaget att det är möjligt att köpa hus på ramavtal.

Som en av de intervjuade uttrycker det skulle man gärna bygga igen på ramavtalet men är osäker på om förutsättningarna kommer att inträffa. Alla "tecken i skyn måste passa" i meningen att det ska finnas en tillgänglig tomt med framdragen infrastruktur och just nu har man ingen lämplig tomt och de förtätningsprojekt som man initierar brukar alltid stupa på något.

5 Utredningens intervjuer med kommuner och företag

Utredningen har genomfört intervjuer med ett 30-tal kommuner, nästan lika många allmännyttiga bostadsföretag och därutöver privata byggföretag. Intervjuerna genomfördes huvudsakligen under perioden 13 januari till den 1 april 2020. Intervjuerna har varit av delvis strukturerad typ med olika intervjumallar för företag, kommuner respektive allmännyttiga företag.

På grund av smittskyddsläget har en mindre del av intervjuerna, nämligen de som var planerade att genomföras efter 16 mars 2020, fått genomföras via videolänk. I övrigt har utredningens intervjuer genomförts på plats i olika delar av landet.

Intervjuerna har i huvudsak genomförts av den särskilde utredaren själv med biträde från sekretariatet. Utredningen har vanligen träffat både företrädare för kommunen och det allmännyttiga bostadsföretaget, om sådant finns på orten. I vissa fall har det skett var för sig och ibland samtidigt, lite beroende på vilka önskemål man har haft lokalt och hur nära deras samarbete har varit.

5.1 Urvalet för intervjuer

Fokus vid urvalet till intervjuer har lagts på kommuner som inte har byggt några standardiserade hus. Detta i kontrast till den kvantitativa bearbetningen i föregående kapitel, som naturligen inriktas på kommuner som faktiskt har byggt standardiserat.

Det motiveras av att utredningen vid intervjuerna har velat förstå vad som hindrar utvecklingen av det standardiserade byggandet. Man kan alltså inte baserat på detta kapitel dra slutsatser om hur begränsat det standardiserade byggandet är (vilket framgår redan av kapitel 4) men däremot om varför det är begränsat.

En naturlig avgränsning har också ansetts vara att fokusera insatserna på kommuner som har en stor efterfrågan på nya bostäder. Om efterfrågan på bostäder är begränsad har det i sig bedömts kunna förklara avsaknaden av standardiserat byggande.

Utgångspunkt för urvalet var de 28 kommuner som i bostadsmarknadsenkäten genomförd av Boverket 2018 hade angivit behov av mer än 500 nya bostäder. Svarefrekvensen i aktuell del var begränsad. Till bruttourvalet fogades därför även 12 kommuner med hårt belastade bostadsmarknader som tidigare hade studerats av Statskontoret.¹

Av dessa 40 kommuner hade 17 redan byggt standardiserat enligt de uppgifter som utredningen erhållit från Kommentus och Sveriges Allmännytta och togs därför bort från urvalet. De allra största kommunerna ansågs bära besökas oavsett om de hade byggt standardiserat eller inte. I urvalet fanns även tre dubletter och två kommuner som sedermera inte besvarade utredningens kontaktförsök.

Utredningen har utöver det, efter ett eget och subjektivt urval, besökt sex kommuner som bedömts särskilt intressanta att studera, nämligen Skövde, Örebro, Sundsvall, Umeå, Kiruna och Gällivare. Vad gäller de bägge senare kommunerna har pågående flytt av stadskärnan bedömts kunna ge utrymme för standardiserat byggande medan utredningen i fråga om Skövde och Örebro ville informera sig om den omvittnade långsiktigheten respektive innovationen i det lokala bostadsbyggandet. Valet av Sundsvall och Umeå hade som utgångspunkt att bredda intervjuunderlagets relevans i geografiskt hänseende.

Utöver de sex redan namngivna kommunerna har utredningen mot ovanstående bakgrund genomfört intervjuer i följande kommuner, nämligen: Upplands-Bro, Jönköping, Växjö, Karlskrona, Ronneby, Kävlinge, Härryda, Bollebygd, Uddevalla, Vänersborg, Borlänge, Skellefteå, Linköping, Malmö, Göteborg, Stockholm, Västerås, Järfälla, Täby, Sollentuna och Lerum.

Totalt har utredningen på detta sätt studerat 27 kommuner, vilket utgör en tiondel av landets kommuner. Omkring två tredjedelar av kommunerna i intervjustudien hade inte byggt några standardiserade hus.

¹ Mark, bostadsbyggande och konkurrens – en granskning av den kommunala markanvisningsprocessen, Statskontorets rapport 2012:25.

I några fall har utredningen besökt ett allmännyttigt bostadsföretag utan att kontakta eller få kontakt med kommunen, t.ex. eftersom företaget haft särskilt intressanta projekt att visa upp. Endast en av de studerade kommunerna saknade allmännyttigt bostadsföretag.

Privata byggföretag har intervjuats i Stockholm, Göteborg, Malmö, Lund och Gullringen. Alla utredningens resor har utförts med tåg bortsett från orter där tågförbindelse saknats.

Intervjuerna har givit ett brett perspektiv på de frågeställningar som utredningen har i uppdrag att utreda. De redovisas under tre underrubriker, först intervjuer med kommuner, därefter intervjuer med allmännyttiga bostadsföretag och avslutningsvis intervjuer med privata byggföretag.

Samtliga redovisningar är fritt refererade samt sammanfattade och kommunnamn respektive företagsnamn är angivet i den utsträckning det framstår som ändamålsenligt för förståelsen. Några personnamn anges inte i redovisningarna. Sammantaget bedömer utredningen att cirka 150 personer har deltagit vid intervjuer med utredningen.

5.2 Intervjuer av kommuner

Utredningens intervjuer med kommuner redovisas geografiskt uppdelat. Samtliga besökta kommuner har inte en egen rubrik eller förekommer inte i texten. Det kan t.ex. innebära att diskussionen framför allt kretsar kring kommunens allmännyttiga bostadsföretag och dess förutsättningar, även om kommunen varit närvarande.

5.2.1 Malmö med omnejd

Det byggs i nuläget omkring 750 hyresrätter årligen i Malmö kommun. Enligt kommunen föreligger god tillgång och brist på bostäder på en och samma gång genom att det finns ett glapp mellan vad som kan efterfrågas och vad som egentligen behövs. Det finns enligt kommunen tre huvudsakliga grupper på bostadsmarknaden – som utredningen tolkar det utanför de grupper som socialtjänsten traditionellt har kunnat hjälpa.

- De som kan köpa nyproduktion, och har goda möjligheter att välja bland ett varierat byggande i Malmö.

- De som inte tjänar inte lika mycket och har svårigheter att flytta in i nyproduktion men klarar hyrorna i det befintliga beståndet i Malmö. Det upplevs som en utmaning för kommunen att hitta metoder för att hjälpa denna grupp.
- De strukturellt hemlösa som är beroende av stöd och hjälp, en grupp som åtminstone i Malmö börjar innehålla allt fler barnfamiljer.

Omkring 25 procent av det som byggs i Malmö byggs på kommunal mark. Malmö anser sig ha relativt bättre tillgång till kommunalt ägd mark än andra kommuner men för ändå en dialog med de privata markägarna. Man har strukturerat upp dialogen och samlar aktörerna för att få aktiva fastighetsägare. Privata fastighetsägare känner enligt kommunen ansvar och engagemang för staden. Ett exempel som framhålls avser exklusiva punkthus vid Slussplan där en privat fastighetsägare sprängt in hyresrätter på vissa våningar i mitten av huset. År 2014 tilldelades projektet Malmö Stads stadsbyggnadspris i klassen bostäder. Högst upp finns en takterrass som disponeras av alla boende i huset, oavsett upplåtelseform.

Som sitt viktigaste redskap framhåller Malmö kommun sina markanvisningar. I dessa ställer man krav på både upplåtelseformer och hyresnivåer, även om det hittills varit svårt att få volym på bostäder med låga hyror. Man ställer även krav på byggstart, något som anses avgörande från kommunens perspektiv. Det senare kan ske bl.a. i form av s.k. tilläggsköpeskilling om man inte kommer igång med bygget i tid.

Vid markanvisning använder man i huvudsak direktanvisning och håller väldigt få tävlingar. Nya riktlinjer för markanvisningar är under utarbetande och politikerna har där lyft fram social hållbarhet, klimat-hållbarhet och att få in fler aktörer på byggmarknaden.

Enligt kommunen finns betydande skillnader mellan hur kommuner arbetar med markanvisningar vilket kan göra det svårt för mindre aktörer att konkurrera eftersom större ekonomiskt starka aktörer kan ha lättare att möta de olika förfarandena när det gäller markanvisningar. Kommunen arbetar även med tomträttsinstrumentet, särskilt i områden som är relativt svårare att få bebyggda, och låser då upplåtelseformen genom tomträttsavtalet. För kommunen är det emellertid alltid en balansgång i förhållande till avyttringsalternativet.

Enligt kommunen är standardiserade hus inte särskilt efterfrågade av privata byggherrar även om offentliga byggherrar ibland vill ha dem eftersom det innebär att man slipper upphandling. Standardi-

serade hus bedöms ha bättre förutsättningar i mindre kommuner som heller inte har en lika aktiv allmännytta som Malmö. Svårigheter i Malmö med de standardiserade husen är hur man ska hantera buller och att det är ont om mark vilket medför att varje byggnad måste vara mångfunktionell. En bidragande faktor till att det blir dyrt är också att alla kostnader måste bäras av de som ska bo i de nya bostäderna, vilket påverkar hyresnivån.

Det är enligt kommunen även intressant att analysera miljöbalken och hur dess tolkning om vad som ska ingå i en detaljplan gör detaljplaneprocessen väldigt komplex. Man skulle enligt kommunen också behöva utveckla den tredimensionella fastighetsbildningen och planläggningen.

Enligt kommunen finns en tendens att detaljplaner har blivit en handelsvara: kommunen får en plan med snygga projektbeskrivningar och fastighetsägaren höjer därigenom värdet på sin mark. Är man en smart fastighetsägare så kan man den strategiska planeringen i sin kommun och köper upp mark redan baserat på översiktsplanen.

I anslutning till besöket i Malmö besöktes även Kävlinge kommun. Invid stationsområdet där fanns gott om tomma ytor dit även nuvarande kommunhuset ska flyttas. Det är även planerat en ytterligare station för lokaltågen på en plats i kommunen vilket kommer att möjliggöra ytterligare byggande.

En stor andel av marken i kommunen är dock jordbruksmark och utbyggnaden begränsas, enligt kommunen, till sin takt framför allt av efterfrågan av bostäder. Kommunen skulle kunna bygga mera om det fanns fler intressenter för marken och om byggherrar inte blockerade tänkbara lägen. Redan befintliga planer utnyttjas enligt kommunen inte fullt ut.

5.2.2 Göteborg med omnejd

Allmännyttan i Göteborg har tredubblat sitt bostadsbyggande. Efter politiskt missnöje med allmännyttans byggtakt tillskapades ett eget bolag för att öka nyproduktionen. Framtiden bygger nu knappt 1 000 bostäder om året och bedömer volymerna vara på uppåtgående. Som återhållande för byggtakten framhålls, från företagets sida, särskilt ekonomin i projekten beroende både på de uppdrivna byggkostnaderna och de höga kommunala kraven av olika slag. Göteborgs

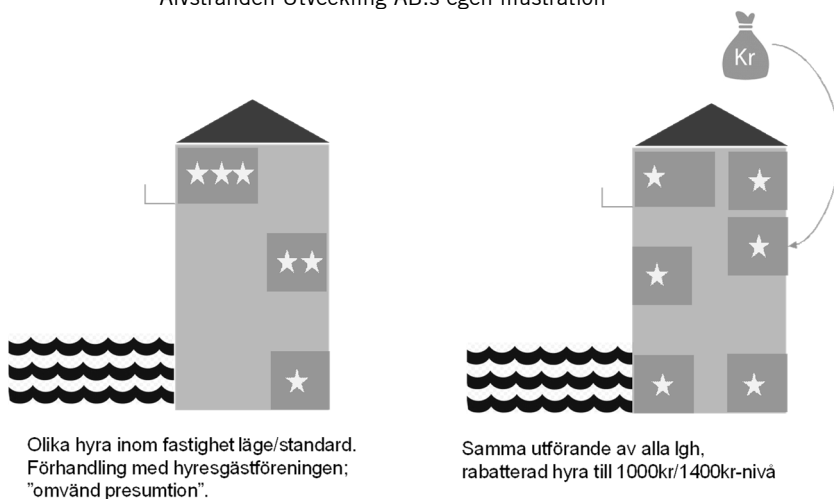
kommuns tidigare målsättning att allmännyttan skulle bygga 1 400 bostäder per år i tio år har inte kunnat uppnås och är numera struken i budgeten.

I Göteborg har kommunen inom ramen för budgetbeslutet avseende år 2020 beslutat att prioritera standardiserat byggande men några åtgärder i denna riktning hade ännu inte hunnit genomföras vid utredningens intervjuer (februari 2020). Från politiskt håll finns en ambition att hålla nere kostnaderna. Dessa återspeglas inte minst i de affärsmodeller för socialt blandat boende, som har tagits fram för bebyggelse i den centralt belägna Frihamnen.

Det kommunala ägandet till marken där har placerats i Älvstranden Utvecklings AB, ett kommunalt stadsutvecklingsbolag. Affärsmodellen anses grundad på några olika verktyg, däribland ökad konkurrens, effektivisering av produktion, industriellt byggande (s.k. prefab), konkurrensutsättning av entreprenader, korssubventionering mellan bostadsrätter och hyresrätter, stora volymer och att man bygger för egen långsiktig förvaltning samt med ett lägre avkastningskrav. I frihamnen vill man pröva såväl olika hyror i ett och samma hus, där bostäderna egentligen har samma tekniska standard, som viss differentiering av standarden, vilket framgår av nedanstående figur.

Figur 5.1 Både hyresrätt och bostadsrätt i samma kvarter

Älvstranden Utveckling AB:s egen illustration



Källa: Presentation vid utredningens rundabordsamtal den 6 maj 2020.

För den nya bebyggelsen i Frihamnen har kommunen en målbild med hyresnivåer från 1 000 kronor per kvadratmeter och uppåt, dock räknat i 2014 års penningvärde (vilket i dag skulle motsvara runt 1 100 kronor per kvadratmeter). Det motsvarar enligt uppgift hyresnivån i det befintliga beståndet t.ex. i Bergsjön. Bakgrunden till insatsen är att man anser att marknaden de senaste åren har byggt för resursstarka grupper oavsett upplåtelseform.

I dag byggs det enligt kommunen överhuvudtaget inte för grupper med låga inkomster som inte kommit in på bostadsmarknaden. De är i stället hänvisade till att bo i andra hand eller som inneboende – ofta i stadsdelar med en hög grad av sociala utmaningar. Skolgång, arbete och integration försvåras enligt kommunen av att inte ha en fast bostad.

Generellt sett uppfattas det vara svårt att göra kompletteringsbebyggelse med standardiserade hus i Göteborgsregionen. Vid ett möte med alla Göteborgsregionens samhällsplaneringschefer framfördes ett flertal synpunkter som indikerar en skepsis mot standardiserat byggande, däribland rädslan för att tillskapa nya miljonprogram och motvilja hos politikerna mot standardiserade hus.

Sammanfattningsvis framkommer när det gäller Göteborgs stad en bild av en kommun med höga ambitioner vad gäller att få till stånd bostäder med låga hyror där planerna på bostäder med låg hyresnivå har funnits under lång tid utan att få särskilt stor volym. Ett drygt hundratal bostäder har hittills kommit till stånd med låga hyresnivåer, och då utanför Älvstranden. Dessa bostäder har inte heller fördelats särskilt till några utsatta grupper, se vidare kapitel 9.

Utredningen besökte även flera förortskommuner utanför Göteborg. I Härryda har kommunen under lång tid haft relativt mycket mark, gjort all planering själv och hållit markanvisningstävlingar. Kommunens markreserver och planreserver är nu slut men de som har byggt har hittills lyckats hyra ut allt nytt även om omsättningen har blivit lite hög i de nya bostäderna. En förändring är nu på gång med exploatörssamverkan etc., varav ett projekt med allmännyttan.

Härryda kommun har ingen detaljerad uppfattning om vad och hur man ska bygga, utan mycket är efterfrågestyrt. Standardiserade hus är inte det exploatörerna oftast kommer med till kommunen utan det är vanligen unika lösningar som förordas i kontakterna med kommunen.

Kommunen ställer däremot ibland krav på byggstart. Kommunen är framför allt angelägen om en jämn byggtakt med ett kontinuerligt tillskott av nya bostäder i kommunen. Kommunen har hållit en befolkningsökning på omkring 1,5 procent årligen under lång tid. Man har inte eftersträvat att bygga billiga bostäder men däremot fokuserat projekten till exempel på nollenergi. Standardiserade hus i bostadsrättsform har byggts i kommunen.

Ett exempel på att det går att bygga snabbt som framhållits i flera sammanhang kommer just från Härryda, där man påbörjade projektering på en i och för sig detaljplanerad tomt i mars aktuellt år med inflyttning före årsskiftet. Bygglov, försäljning och byggande gick på totalt 7 månader så problemet är inte nödvändigtvis reglerna utan det kan ligga i tillämpningen, anser kommunen.

Det allmännyttiga bostadsbolaget har Härryda kommun gemensamt med bland annat Lerums kommun. Lerum vill ha olika former av variation i bostadsbyggandet. Detaljplaneringen innefattar även takvinklar och fasader och man sätter ganska mycket s.k. ”prickmark” i detaljplanering, vilken inte får bebyggas. Kommunen säger sig vara rädd för en ”totalentreprenadsarkitektur”.

Lerum har haft ett begränsat byggande av flerbostadshus och marktillgången anses svår med kuperad mark och höga naturvärden samt svåra markförhållanden avseende den mark som finns kvar att bebygga. Förtätningsprojekten är ofta särskilt svåra och ställer krav på anpassning. Verkligheten är enligt kommunen inte alltid så enkel att de standardiserade husen passar.

Kön till planläggning är också lång. Merparten av tillgänglig mark i kommunen är i privat ägo och kommunen förhåller sig reaktivt till byggandet på densamma. Man har i nuläget sex pågående projekt med s.k. exploatörssamverkan även om man från tjänstemannahåll tycker det är oklart om det blir bättre, billigare, enklare eller snabbare. Politikerna har dock velat snabba på bostadsbyggandet, vilket förantlett att man provar exploatörssamverkan.

Modellen med exploatörssamverkan framstår enligt tjänstemännen som en lättnad för planarkitekterna vad gäller deras arbetsbörda men knappast för kommunen i övrigt, som involveras genom remisser etc., och det finns en rädsla för att planarkitekterna ska få en alltför granskande roll.

5.2.3 Stockholms stad

Enligt Stockholms kommun tillkom i kommunen cirka 10 000 bostäder 2019, vilket just nu innebär att man når upp till sina mål för bostadsbyggandet. Långsiktigt behövs dock en ytterligare något högre byggtakt än den nuvarande.

Stockholms stad äger 70 procent av marken inom stadens gränser och anser att det under överskådlig tid fortfarande kommer att finnas byggbar mark, även om förhållandena på den mark som bebyggs blir allt svårare efter hand. Det finns dock nästan ingen ”ny” mark för staden att köpa och det har man heller inte gjort sedan 1990-talet.

Kommunen anser inte att marktillgången som sådan är återhållande för byggtakten. Typiskt sett säljer Stockholms stad mark till nya bostadsrättsföreningar och upplåter den med tomträtt till nya hyresfastigheter, eftersom det anses möjliggöra ett ökat byggande av hyresrätter. Flertalet markanvisningar är direktanvisningar även om dessa ibland sker efter ett slags jämförelseförfarande. Man säljer till högstbjudande i de relativt få situationer där man anser att marken är svår att värdera. Ibland tillämpas olika former av tävlingar, som till exempel avseende Norra Djurgårdsstaden, om det finns särskilda önskemål om miljö och gestaltning.

Stockholm har 123 000 bostäder i pågående planprocesser och 20 000 byggrätter som ligger klara men upplever planläggningen som tung och planerna som detaljerade eftersom kommunen förväntas leda väldigt mycket i bevis under planprocessen, särskilt i förhållande till statliga regler och myndigheter. Numera vill många intressenter ha sina sakfrågor hanterade redan innan själva planläggningen, i något slags planprogram. Pragmatismen är enligt kommunen låg bland många aktörer. Detaljplanerna har ofta för lite ”marginal” när de väl blir klara.

De statliga kraven påverkar enligt kommunen planeringen genom att länsstyrelsen kan upphäva planer i efterhand, även om det sällan sker. Enligt kommunen resulterade ett sådant upphävande, den gången det skedde, i att länsstyrelsens upphävandebeslut till slut upphävdes av regeringen. De avvägningar som man måste göra i samband med planeringen blir efter hand allt svårare samtidigt som personalen blir allt yngre med hänsyn till ett pågående generationsskifte.

Stadsbyggnadskontoret försöker förbättra processen genom att arbeta med större planområden, bland annat runt Skärholmen där man nu planerar för 4 000–5 000 bostäder. Stockholm anger även att

man, i avvaktan på planläggning, ofta har problem med att räkna hem projekt på tillfälliga lov, på grund av den korta sikten. Stadsbyggnadskontoret anser (liksom Örebro kommun, se vidare nedan), att de gamla stadsplanerna avseende innerstaden från före PBL:s införande fortfarande fungerar väl.

De kommunala bostadsbolagen i Stockholm har enligt kommunen ett sammantaget mål att bygga cirka 300 nya bostäder per år. Stadsbyggnadskontoret har tidigare haft ett uppdrag att hjälpa de kommunala bolagen att hitta mark för bostadsbyggande. Detta arbete har upphört men arbetssättet och styrgruppen finns kvar. Man upplever att det har varit svårt att hitta kompetent personal för något slags lotstjänst åt byggare.

Vad gäller standardiserade byggnader konstaterar man att det inte finns plats för lågutnyttjat markanvändande. Stockholmshusen är dock ett samverkansprojekt mellan stadens förvaltningar, de tre största allmännyttiga bostadsbolagen och privata, upphandlade entreprenörer med ramavtal. Avsikten är att snabbt och kostnadseffektivt bygga nya hyreslägenheter med hög kvalitet samtidigt som tiden från ax till limpa halveras från vad som varit brukligt, enligt uppgift 8 år, ned till halva den tiden, dvs. 4 år.

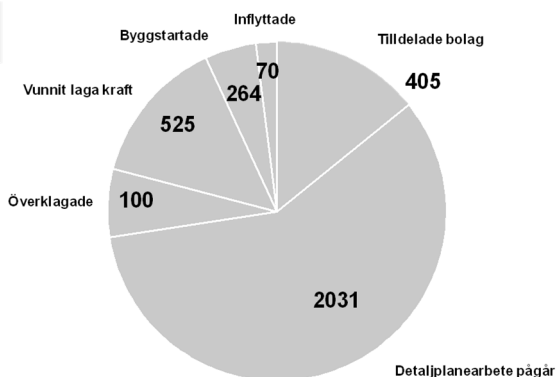
Ett genomtänkt grundkoncept sägs utgöra en grundbult för Stockholmshusen och ett gestaltungsprogram ger riktlinjer för bland annat volym och proportioner, fasad, fönster, takfot och bottenvåning. Detta styrs även på detaljnivå vilket gör att husen kan kännas igen oavsett var de byggs, bland annat fönsteromfattningarna och dörrhandtagen. Standardiserade arbetsmetoder tillämpas inte bara i samband med byggnationen utan även hos kommunen.

I november 2019 var en tiondel av Stockholmshusen antingen inflyttade eller påbörjade, och antalet inflyttade bostäder uppgick till 70. Tio månader senare (september 2020) har ytterligare 25 bostäder flyttats in.

Figur 5.2 Stockholmshusen

Antal bostäder i november 2019

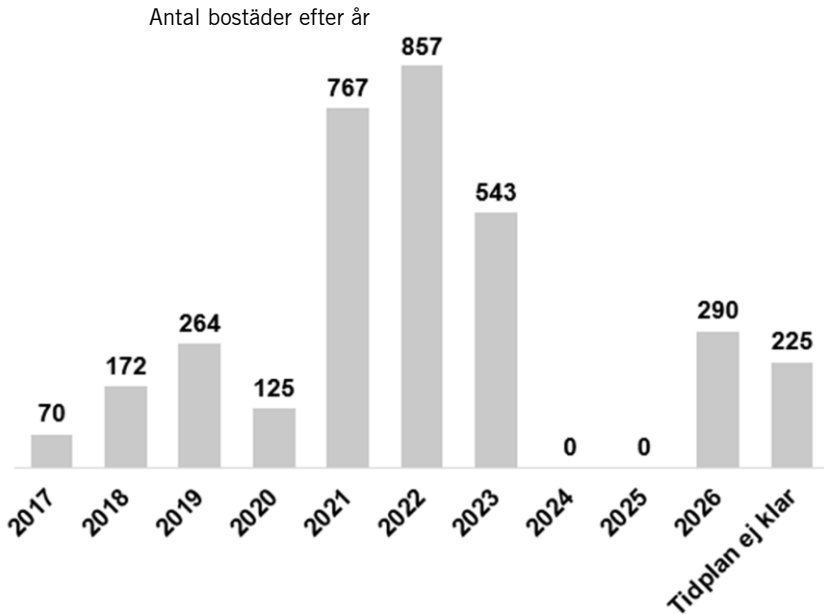
- 3 395 lgh
- 26 projekt i process



Källa: Svenska bostäder.

Fortfarande ligger de flesta (och först) inflyttade bostäderna i Rågsved, en av Stockholms stads södra förorter, och har hyra per kvadratmeter på omkring 1 700 kronor/kvadratmeter. De projekt som nu är aktuella för inflyttning är belägna i Tensta och har enligt planerna en något lägre hyresnivå, omkring 1 500 kronor/kvadratmeter.

En stor andel av de planerade bostäderna ligger fortfarande i detaljplaneprocessen eller i påföljande överklaganden. De långsiktiga ambitionerna för byggande är dock stora, vilket framgår av nedanstående diagram.

Figur 5.3 Planerade bostäder enligt modellen för Stockholmshusen

Källa: Svenska bostäder.

Bland potentiella framgångsfaktorer för Stockholmshusen framhålls den avsedda volymen, som ännu inte har uppnåtts, men därutöver också marktillgång och tidiga gemensamma projektgrupper med bolag, förvaltningar och entreprenörer, vilka etableras redan under planprocessen

5.2.4 Stockholms förortskommuner

Runt omkring Stockholms stad har utredningen besökt fyra förortskommuner av lite olika karaktär.

Sollentuna kommun, norr om Stockholm, eftersträvar att växa i ungefär samma takt som regionen, vilket anses motsvara cirka 1 500 bostäder per år i kommunen. Hittills har man lyckats bygga runt 300 per år varav ungefär hälften i allmännyttan. De flesta enkla platser att bygga upplevs redan vara bebyggda och kommunen äger relativt lite mark.

Täby kommun, i nordöstra Stor-Stockholm, har ett relativt större markägande sedan lantbruksmark förvärvades under rekordåren men vill i huvudsak bevara dessa som skogs- och naturmark enligt målsättningen att halva Täby ska vara grönt. Kommunen avser dock bygga cirka 750 bostäder per år under de närmaste 20 åren. Byggandet toppade för tre år sedan och har sedan dalat igen.

Bägge kommunerna upplever sig ha relativt detaljerade planer, detta av nödvändighet med hänsyn till krav från länsstyrelsen och andra intressenter när man bygger i de lägen man bygger. Detaljplanerna tar allt längre tid och projekteringen måste avvakta tills planen är klar. Även äldre villaplaner är dock, som framhålls av Täby kommun, ofta relativt hårt reglerade vilket märks vid förtätningar.

Historiskt sett har villastäder med några undantag vuxit upp på privatägd mark och i samband med järnvägssatsningar. Många sådana villastäder är högt standardiserade och enhetliga men uppskattas ändå för sina arkitektoniska kvaliteter. Bägge kommunerna är genomkorsade av motorvägar vilket försvårar byggande. Byggnationen sker framför allt kring den spårbundna trafiken, dvs. Roslagsbanan respektive pendeltågslinjen, vilket dock medför problem med bullerreglerna, som sällan kan uppfyllas utan specialanpassningar.

I Täby och Sollentuna finns få exempel på standardiserade hus som har byggts och i Täby finns ett motstånd på politisk nivå där man ställer krav på särskiljande arkitektur och uppmanar den som kommer med standardiserade lösningar att tänka lite till.

Täby har inget kommunalt allmännyttigt bostadsföretag men säljer mark billigare till hyreslägenheter och flera exempel finns på att man lagt om bostadsrättsprojekt till hyresrätter, något som även har skett i den tredje kommunen utredningen har besökt, nämligen Upplands-Bro.

Upplands-Bro kommun, i nordvästra Stor-Stockholm, har haft tilltagande befolkningstillväxt och en betydande mängd barnfamiljer har flyttat in. Att det blivit dyrare i Stockholms innerstad har enligt kommunen bidragit till att folk söker sig dit. Kommunen har ett begränsat markägande men har köpt mark vid olika tillfällen, även om man inte agerat offensivt i markfrågan utöver att säkerställa viktiga samhällsfunktioner.

För närvarande finns politiska direktiv att inte bygga särskilt många nya flerbostadshus. Enligt den översiktsplan som kommer att skickas på samråd till våren ska man ”bygga inifrån och ut” och arbeta med

förtätningar. Det bedöms svårt att åstadkomma en blandad bebyggelse när man bygger i ett sammanhang. Det finns även ekonomiska begränsningar för nybyggnationen eftersom de som har råd med dessa bostäder ofta har råd med en egen villa och väljer det i stället.

Upplands-Bro kommun säger sig ha prövat flexibla planer men det har haft sina nackdelar då det blivit mycket diskussioner i bygglovsskedet och politikerna blivit missnöjda med vad som slutligen byggts, trots att detta har varit i enlighet med planen. Det förväntas föranleda mer styrda och detaljerade detaljplaner i framtiden. Samtidigt upplevs det som problematiskt med detaljplaner som styr in mot vissa byggnadskoncept eller i vissa fall till och med mot vissa fabriker av standardiserade hus.

Det finns exempel på standardiserad bebyggelse i kommunen på befintliga ramavtal och erfarenheterna har varit goda kvalitetsmässigt men det har inte blivit särskilt billigt och det är svårt att få ihop kalkylen. Ett motstånd kan upplevas mot standardiserad bebyggelse med hänsyn till gestaltungsfrågor och särskilt i villaområden. Motståndet från grannar bedöms dock inte nödvändigtvis avse själva standardiseringen eller de standardiserade husen som sådana utan mera generellt flerbostadshus med hyresrätter.

I Järfälla kommun, nordväst om Stockholm, som är den fjärde kommunen utredningen besökt, hänför sig de största nybyggnationerna till den s.k. Barkarbystaden där 3 000 nya bostäder hittills har färdigställts. Kommunen äger mycket mark som tidigare utgjorde Barkarby flygfält, vilket förvärvades på 1990-talet. Barkarbystaden är ett utflöde av den goda tillgången på mark i kommunen och kommunens markpolitik. Det har alltid funnits ”mellanrum” i kommunal ägo i Järfälla. Till de långsiktiga byggnationerna är kopplade löften om infrastruktursatsningar i form av tunnelbana. Bostadsbyggandet i kommunen har ökat i nivå från 200 bostäder/år till 1 000 bostäder/år.

Flertalet markanvisningar i Järfälla kommun har tävlingsinslag men ungefär en tredjedel är direktanvisningar. Markanvisningsavtal innehåller olika krav och kostnaden för planering ingår i priset för marken. Upplåtelseform och användning samt miljöprogram regleras i markanvisningen och det har förekommit krav på levande bottenplan och trähusbebyggelse. Kommunen eftersträvar framför allt att de krav som ställs ska ställas tidigt och att man säger sig ha ett byggekonomiskt perspektiv.

Byggherrarna har enligt kommunen inte varit intresserade av tomt-rätter även om det har legat som ett politiskt uppdrag – så länge man får ihop kalkylen är det bättre för dem att äga marken. I ett sammanhang har kommunen arbetat med lägre hyresnivåer i ett projekt som var riktat till ungdomar, men man framhåller att det allmännyttiga bostadsföretaget generellt har hyresnivåer som ligger lägst i länet.

Ett samarbete med s.k. ankarbyggare gav enligt kommunen en bättre byggprocess. Framgångsfaktorerna där anses vara en förhandlingsmodell där man har ställt höga krav på redan utvalda byggherrar, i ett gott samtalsklimat med öppenhet, relationsbyggande och långsiktighet. Både byggherrarna och kommunen vet att det kommer flera kvarter som ska bebyggas längre fram. Med grupper av byggherrar har man även stämt av efter hand och försökt öka den ömsesidiga förståelsen för respektive processer och kalkyler. Det bedöms ha bidragit till att upprätthålla investeringsviljan.

Planberedskapen bedöms som god med f.n. 1 400 lagakraftvunna detaljplaner och uppfattas inte hindra byggtakten. Man upplever regleringsgraden i planerna som sedvanlig och arbetar med program om gestaltning, till exempel avseende taknivåer och vinklar. I praktiken arbetar man olika beroende på om det är privat ägd mark eller kommunalt ägd mark eftersom verktyglådan är olika.

Återhållande för byggtakten framöver bedöms för Järfällas del framför allt vara att det finns politiska signaler att man vill minska byggtakten och om möjligt stoppa projekt som redan är i ett sent skede. Andelen hyresrätter har ökat trots att en högre andel hyresrätter möts med politiskt motstånd. Hyresrätterna ökar baserat på byggherrarnas val med hänsyn till en tuffare marknad för att avyttra nya bostadsrätter. Järfälla kommun upplever däremot inte att det finns något motstånd hos kommunen mot standardiserat byggande. Att det är ovanligt beror på att byggherrarna inte efterfrågar det, möjligen på grund av att det inte medför ett effektivt utnyttjande av marken.

Sammanfattningsvis observerar utredningen efter besök i fyra förortskommuner, alla norr om Stockholm, att marktillgången i och för sig anses begränsad men att planväsendet att döma av intervjuerna verkar leverera byggrätter i nivå med den takt som det med hänsyn till andra begränsningar är möjligt att bygga.

Utvecklingen framstår enligt intervjuerna som exploateringsdriven i och man hoppas på infrastruktursatsningar för att kunna bygga ytterligare. Frågan om vem det är som inte vill bygga besvaras på flera

olika sätt. Såväl marknaden som statliga regler och kommunens egna politiker framhålls beroende på vem man talar med.

5.2.5 Örebro

Örebro kommun har ett omfattande markägande som inte säljs av kommunen förrän marken är färdigplanerad. Framför allt arbetsmodellen att slutligt sälja marken först när den är planerad och klar samt byggstartad, utgör kärnan i den s.k. Örebromodellen. Därigenom säkras man att det faktiskt blir byggt och att nya bostäder kommer ut på marknaden, blir tillgängliga och påverkar marknadspriserna.

Det finns inte ett automatiskt förhållande mellan Örebromodellen och flexibla planer, men markägandet gör kommunen mera trygg och därigenom behöver det regleras mindre i planerna, anser kommunen. Enligt kommunen anges till exempel endast byggnadshöjd och exploateringsgrad i planen – inget mer behövs i och med att kommunen äger marken och kan ha en dialog med byggherren i bygglovsförfarandet, vilket infaller innan marken säljs.

De flexibla detaljplanerna framstår snarare som ett resultat av Örebromodellen än att de skulle utgöra själva modellen. Synsättet på planernas roll är att de ska säkerställa att det är möjligt att längre fram lösa olika frågor, till exempel bullerkrav, men att dessa frågor inte behöver vara slutligt lösta i planen. Motsvarande förhållnings-sätt gäller förorenad mark etc. Det ska bedömas möjligt att sanera marken men det behöver inte framgå av planen hur det ska ske.

Figur 5.4 Örebromodellen

Kommunens egen presentation vid utredningens besök i Örebro

Smarta arbetssätt - strategisk planering, aktiv markpolitik



Örebromodellen

Källa: Örebro kommun.

En grundförutsättning för Örebromodellen är att man har ett stort markägande för kommunen i utgångsläget. Den kan därför vara svår att replikera för en kommun som inte har ett sådant markägande och planeringen ser inte likadan ut för privatägd mark ens i Örebro. Örebro kommun gör fortfarande strategiska markförvärv och har 30 miljoner kronor per år avsatt till markförvärv. De som arbetar med strategiska markförvärv sitter tillsammans och arbetar tillsammans de som beslutar om planering.

Inom ramen för Örebromodellen får flertalet dokument från det tidigare stadiet av processerna karaktär av avsiktsförklaringar vilka formellt inte anses medföra någon större bundenhet, i Örebro betecknade som reservations- respektive markanvisningsavtal. En kommun utan trovärdighet i sitt agerande hos den privata sektorn skulle alltså svårligen kunna tillämpa modellen. Marknaden har dock, enligt kommunen, lärt känna Örebromodellen och arbetssättet har varit konstant oavsett politisk majoritet i kommunen.

Det finns ett fast pris för marken och marknaden vet förutsättningarna. Kommunen tillämpar olika priser beroende på om det säljs mark till hyresrätter eller bostadsrätter. Prisnivån styrs av omfattningen av byggrätterna i planen. Örebro kommun anser sig indirekt betala för att man tillskapar prisvärda bostäder genom att uppmuntra privata aktörer att tillmötesgå kommunala målsättningar som en

blandad struktur etc. Tomrätter tillämpas ibland för hyresrätter, när man inte velat utnyttja hela den möjliga bygggrätten, och priserna styrs i så fall av den faktiska byggvolymen. Själva markkostnaden är dock enligt kommunen inte så hög i Örebro att markpriserna blir särskilt styrande. Även det allmännyttiga bolaget föredrar att äga marken.

I Örebro byggdes ovanligt mycket under perioden 2016–2018 p.g.a. ett uppdämt behov från tidigare år och marknaden var då mycket ansträngd. Det var t.o.m. svårt att hitta byggbodnar och kranar. Prognosen framöver innebär en normalisering och en befolkningsökning runt 1,5 procent. Det bedöms relativt lätt att se svängningarna på den lokala marknaden eftersom en efterfrågan relativt snabbt möts med ett utbud i Örebro, genom att processerna där bedöms som snabba och enkla.

Örebromodellen tycks inte ha medfört ett särskilt omfattande standardiserat byggande. Enligt kommunen finns fördelar med det standardiserade byggandet men i sina tidigare versioner har de standardiserade husen givit glesa bebyggelsemiljöer och de behöver utvecklas för att kunna fungera väl i stadsbebyggelse med kvarter, annars blir utemiljöerna torftiga.

Dock finns enligt kommunen goda exempel på standardiserade hus i kommunen och därvid framhålls bl.a. att en privat aktör har byggt 500 bostäder med fin variation i färg och form, det s.k. Mejeriområdet. Detaljplaner för området, som utredningen förevisades, utvisar en relativt klassisk kvartersstruktur dock till synes utan helt rätta vinklar, vilket möjligen hade gjort det svårt att bebygga området med de standardiserade hus som ännu finns på ramavtal.

När detaljplanerna blir mera flexibla blir det enligt Örebro kommun också färre överklaganden, även om överklagandena fortsatt utgör ett problem. Därvid framhålls särskilt att handläggningstiderna och processbenägenheten gick upp när frågorna flyttades till mark- och miljödomstolar. Det har i Örebro medfört cirka 2 års längre överklagandetider, vid en jämförelse med hur det var när dessa prövades av länsstyrelsen. Länsstyrelsen hade bättre kännedom om de lokala förutsättningarna och ytterligare skriftväxling blir nu nödvändig gällande frågor som är lättare att bedöma för den som finns på plats (mark- och miljödomstolen för Örebro län är belägen i Nacka, öster om Stockholm).

Örebro kommun anser sig ha god kontakt med länsstyrelsen men måste ibland uppmana tjänstemännen där att prioritera. Ibland tar man i lite extra och har onödigt stor säkerhetsmarginal, enligt kommunen. Vid en intervju framförs att länsstyrelserna fungerar relativt bättre när de själva har ett tydligt uppdrag, men att det lättare uppstår låsningar i frågor där länsstyrelsen ska företräda en tredje statlig part. Örebro diskuterar löpande och mycket med länsstyrelsen men följer inte nödvändigtvis allt som länsstyrelsen föreslår. Ett sådant förhållningssätt förutsätter dock att man har kompetens som kanske bara finns i större kommuner.

När det gäller lagregleringen anser Örebro kommun att det borde tas större hänsyn till vilken jordbruksmark som är möjlig att bruka på ett effektivt sätt, när kommunen vill bygga på jordbruksmark. Det är enligt kommunen generellt svårt att leda i bevis att det saknas alternativa lokaliseringar till att ta jordbruksmark i anspråk, även om densamma i och för sig är brukningsvärd i lagens mening. Det är enligt kommunen nödvändigt med bättre möjligheter att väga intresset av bostadsförsörjning och täta hållbara städer i förhållande till frågor om livsmedelsförsörjning och jordbruksmark.²

Vad gäller organisationen av den egna förvaltningen framhåller Örebro kommun att samhällsbyggnadsförvaltningen är sammanhållen även om kommunens fastighetsägande i och för sig hör till en annan nämnd. Det är en sammansvetsad förvaltning och en enskild handläggare behöver aldrig stå ensam med sitt ärende utan föredrar hela förvaltningens samlade bedömning. Förvaltningen har arbetat mycket med arbetsgrupper där alla kompetenser ingår, såväl plan- som exploatering.

Förvaltningen har en nära relation med sina politiker, skolar in dem när de är nya och ser till att de har underlag för att kunna svara på frågor de får ute ”på stan”. De olika nämnderna har delvis personalunion, samma politiker ingår i flera nämnder, vilket också underlättar samordningen. En långtgående delegation till enskilda tjänste-

² Ett specifikt mål om ianspråktagande av jordbruksmark förlorade kommunen på grund av tillgången till alternativa byggområden (Mark- och Miljödomstolen vid Nacka Tingsrätt, 2019-06-10, mål P 6702-18). Kommunens avsikt var att i Ormesta på ett 30 hektar stort planområde tillskapa nya bostäder i olika former. Domstolens motivering var i allt väsentligt att stora delar av planområdet utgjorde brukningsvärd jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken, som endast får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Frågan överklagades till Mark- och Miljööverdomstolen men fick inte prövningstillstånd (P 1866-18).

män gäller även avseende markförvärv. Det mesta stäms av med "politiken" i efterhand. Man har gjort bedömningen att man kan "ryta" igenom enstaka detaljplaner men om man ska leverera många detaljplaner över tid så behövs en organisation som möjliggör ett framgångsrikt samarbete mellan politiker och tjänstemän, oavsett majoritetsskiftet.

5.2.6 Kiruna och Gällivare

I Kiruna hänger de flesta byggåtgärder avseende bostäder samman med den stora flytt av centrumkärnan som ska ske med hänsyn till gruvdriften. Den har blivit en påfrestning på planväsendet och man har i nuläget inga detaljplaner alls på lager.

De första nya kvarteren hade väldigt flexibel detaljplan men trots det så blev det många avvikelser i bygglovsskedet. Avvikelserna har handlat om höjder och hörn när man har velat göra mer fyrkantiga kvarter samt om balkonger och ramper som behövt tillkomma på allmän platsmark. Länsstyrelsen menar, enligt kommunens tolkning, att flexibla detaljplaner inte blir förutsägbart vilket har drivit fram en utveckling bort från flexibla detaljplaner på senare tid.

LKAB, som är ett statligt bolag, har tagit på sig en stor mängd kostnader och praktiskt arbete i samband med omgörningen av både Kiruna och Gällivare (egentligen Malmberget). Det finns gott om mark i bägge kommunerna men byggpriserna och utmaningen att få runt ekonomin i varje projekt är styrande, och det skulle aldrig ha gått utan gruvnäringen på plats. Bruksvärdeshyrorna på orten upplevs som lågt satta vilket i sig blir ett hinder för att bygga nytt, när dessutom byggkostnaderna är högre i Kiruna än någon annan stans i landet. Alla de som löses ut från sina gamla hem av gruvnäringen har även som alternativa möjligheter att flytta från orten vilket ibland kan framstå som mera fördelaktigt än att bo kvar i en hyreslägenhet.

De standardiserade lösningarna har i den situationen varit betydelsefulla för att få ihop ekonomin. LKAB har byggt 400 bostäder på standardiserat sätt, åt kommunen, och man har därvid försökt uppnå en variation i byggandet genom olika våningsantal och varierade fasader, vissa i trä. Standardiserade hus är enligt kommunen

inte ett problem i sig men i den täta staden kan de bli rätt så statiska om man vill få ut så många bostäder som möjligt.

Sammantaget anser Kiruna kommun att man har lyckats få en god variation och kvalitet trots att man har byggt många bostäder på kort tid. Enligt LKAB har tiden varit en viktig faktor. När man behöver bygga 100-tals bostäder per år i ett litet samhälle som Kiruna så måste man kunna bygga standardiserat.

Utmaningen är enligt Kiruna kommun, att när man bygger ett helt nytt stadsområde så behöver man en mera blandad utformning samt ibland lokaler i bottenvåningen. I den nya centrumkärnan av Kiruna finns därför ingen standardiserad bebyggelse. Utanför stadsmiljön där det inte finns bullerproblem anses det däremot oproblematiskt med standardiserade hus. Kommunen skulle framöver gärna bygga standardiserat på en kulle som sluttar ner mot centrum, men befarar att det kan bli problematiskt p.g.a. markförutsättningarna.

I Gällivare ser situationen i mycket liknande ut som i Kiruna, och man har hittills byggt hälften av cirka 500 ersättningslägenheter. Stora delar av Malmberget har rivits och nya områden har byggts runt kring centralorten Gällivare. Kötiden till bostad är relativt lång och det är i princip tryck både från äldre som behöver lägenhet och från nyanlända flyktingar men det har ändå varit svårt att få snurr på de dyrare bostäderna, trots att folk får pengar för sina gamla hus. Många har expanderat sina ytbehov eftersom det varit så billigt. De flyttar hellre söderut, ut till kusten eller till en större tätort alternativt behåller pengarna, snarare än att satsa pengar på en ny lägenhet eller radhus i Gällivare.

Det allmännyttiga bostadsföretaget bygger i Gällivare, liksom i Kiruna, bara en mindre del av de nya bostäderna, då med upplevt knappa marginaler, medan LKAB bygger merparten. LKAB:s höga betalningsvilja tillsammans med det geografiska läget anses påverka prisnivån för byggande på orten negativt. LKAB anses kunna bygga relativt billigare genom att de kan förhandla om priset och LOU påstås ha varit kostnadsdrivande för det allmännyttiga företaget i Gällivare.

Enligt Kiruna kommun har det också varit svårt att få köpa statlig mark och många riksintressen och andra statliga intressen framstår enligt kommunen som staplade på varandra. Särskilt nämndes kraven avseende farligt gods och krav på pansarglas invid transportleder, som anses illustrera att kraven på nyproduktionen är uppskruvade. Enligt kommunen finns tolv riksintressen som alla är relevanta och

många planer överklagas och det tar lång tid, trots att Kiruna, som kommunen framför, måste vara en av världens geografiskt största kommuner.

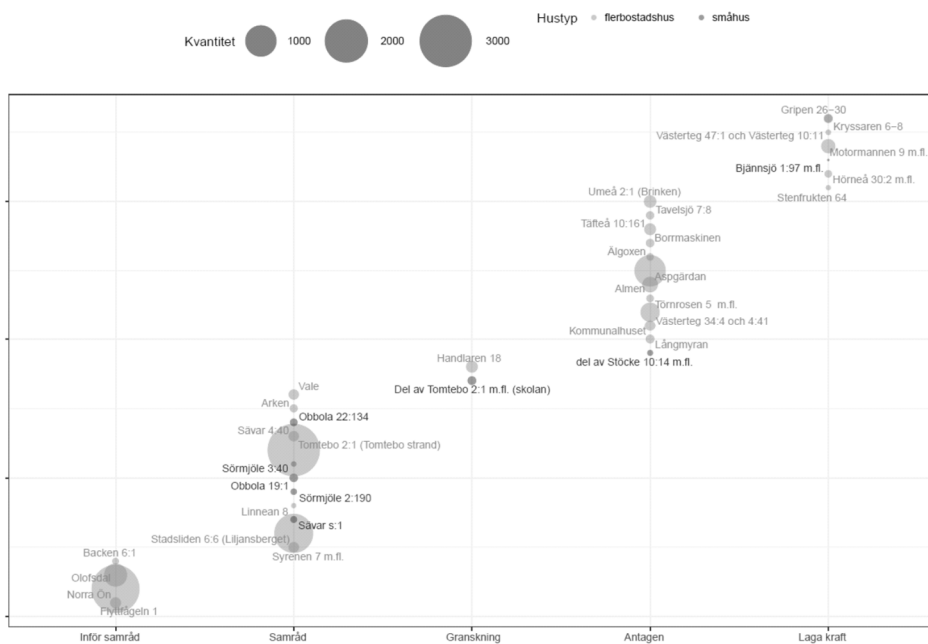
5.2.7 Umeå

Umeå tillhör de kommuner som växer snabbast befolkningsmässigt med över 2 procent de senare åren. Man har för närvarande en väntetid på runt 2 år för planläggning, ”ladorna” är tömda och man arbetar ur hand i mun med planläggningen, vilket är en krävande situation.

För att beskriva flödena av detaljplaner i olika skeden, som behövs för att få till stånd ett kontinuerligt byggande, har man tagit fram ett diagram där projekt med olika antal byggrätter illustreras av olika stora cirklar eller bollar.

Figur 5.5 Pågående detaljplanering i Umeå kommun

Antal bostäder i olika skeden av detaljplaneringen, augusti 2020



Källa: Umeå kommun.

Kommunen har i samband med redovisningen även tydliggjort hur många av de antagna detaljplanerna som är överklagade och hur många bostäder dessa innefattar. Enligt kommunen var cirka 1 350 av 1 360 bostäder i denna kategori överklagade i augusti 2020.

Byggvolymen i Umeå toppade för tre år sedan på en nivå runt 1 500 nya bostäder per år men har nu nästan halverats trots att man planerar allt man kan. Kommunen har nu även börjat planera sådana ytor som man inte rörde förut, vilket tar längre tid och medför ytterligare detaljerade planer. Förtätningsstrategin ger komplicerade detaljplaner och man har nu även problem med strandskyddet.

Ett annat problem som kommunen identifierat är att trähus inte alltid får plats med hänsyn till sin höjd.

5.2.8 Sundsvall

Sundsvalls kommun upplever generellt en låg efterfrågan från exploaterer och beräknar att det behövs 150–200 nya bostäder per år om utvecklingen fortsätter som nu, med en ren extrapolering av nuvarande befolkningsutveckling. Det finns tillräckligt med kommunal mark och planberedskap för detta – det finns redan klara planer för åtminstone 10 års behov. I detta avseende utgör kommunen en tydlig motpol i förhållande till Umeå som beskrevs närmast ovan.

Kommunen har relativt detaljerade detaljplaner men också en levande debatt om huruvida detta är bra eller inte. Kommunen har enligt egen uppgift planer med alla tänkbara detaljeringsgrader beroende på var planområdet ligger. Själva ritandet av planen går snabbt, anser kommunen, men planprocessen har växt med alla nya sakkunniga och experter för olika sakfrågor.

I mars 2015 färdigställdes ett åttavåningshus med 37 bostäder med standardiserat byggande i centrala Sundsvall. När man byggt har man ofta använt investeringsstödet och hyrestaket i det har inte upplevts som begränsande, eftersom den vanliga snitthyran ligger under 1 100 per kvm i Sundsvall. Däremot är det allmännyttiga bostadsbolaget oroligt för vakanser i andra av kommunens tätorter, där man måst bygga lokaler i bottenplan.

Frågan om tomträtter har väckts men hittills aldrig tillämpats. Det enda krav kommunen ställer vid markanvisningar är att kommunen får hyra 10 procent av bostäderna för särskilda behov, utan

några krav på varken upplåtelseform eller kostnadsnivå. Markpriset fastställs i enskilda fall och det finns en indikation från politiken att det kan sättas lägre för hyresrätter, men inte riktigt någon fast praxis avseende detta.

5.2.9 Borlänge

Borlänge har en bebyggelse som är utspridd på en relativt stor yta. Man hade fortfarande 2004 tomma bostäder i kommunen men har sedan 2011 betecknat det som en bristsituation i bostadsmarknadsenkäten.

Kommunen har, baserat på befolkningsutvecklingen, bedömt att man behöver bygga knappt 200 bostäder per år och enligt ägardirektiv ska allmännyttan bygga 80 av dem årligen. Politikerna i Borlänge har som ambition att bygga prisvärt och varierat. Andelen hyresrätter har ökat, vilket man uppmuntrat men inte styrt till. En del byggen sker i samarbeten med den privata sektorn där de privata har majoritet, enligt uppgift för att få del av privat kapital vid utvecklingen av stigmatiserade områden.

Mark finns i Borlänge även för helt nya stadsdelar samt förtätningar. Det är vanligt att sälja mark till fast pris där man i stället tävlar om gestaltningen. Planarbetet bedöms inte heller vara någon trång sektion, man har lyckats gå från 10 till 40 detaljplaner per år. Man gör inte planer ”på spekulation” utan vill göra något som går att bygga – markanvisningen sker först.

5.2.10 Skövde

I Skövde fördubblades bostadsbyggandet omkring år 2012 och nu byggs runt 400 bostäder per år varav omkring 100 av allmännyttiga Skövdebostäder. Ungdomar och äldre är de stora målgrupperna och i bägge fallen vill de ha nära till service av olika slag. Kommunen säljer normalt mark först efter att den har blivit planerad, tvärtom i jämförelse med Borlänge som beskrivs närmast ovan.

Staden, som är relativt tätt bebyggd med omfattande kvartersbebyggelse, omges av jordbruksmark där länsstyrelsen vill undvika bebyggelse. Kommunen har ändå haft en hel del utrymme att bygga på och det finns kvar centrala industritomter. Nya hus har kommit

till genom en kombination av förtätning och ianspråktagande av ny mark bland annat på ”andra sidan” järnvägen och på väg till sjukhuset samt i anslutning till en extern centrumkärna. Man bygger ”ihop” kommunen.

5.2.11 Bollebygd

Bollebygds kommun var tidigare en del av Borås kommun. Generellt sett finns gott om plats i kommunen, även i centrum, och villatomter är attraktiva men utvecklingen av den kommunala servicen kämpar lite för att hinna ikapp.

Kommunen äger inte så mycket mark utan utvecklingen styrs av det privata initiativet. Omfattande bebyggelse tillkom på 1990-talet. Bostadsbyggandet kulminerade 2015 i senaste omgången. Det bedömda bostadsbehovet omfattar nu framför allt äldre som behöver sälja sina hus och en del ungdomar.

Kommunens ambition är att växa i centrala lägen och att inte glesa ut kommunen mer vilket ställer krav på husen när de hamnar centralt. Tillgänglighet, krav på parkering och sophantering framhålls som kritiska faktorer när man bygger. Grannarnas åsikter får relativt större betydelse här än i större kommuner.

På orten arbetar framför allt mindre byggföretag och det finns en ambition från kommunens sida att minska omfattningen av planbestämmelser och i stället framför allt reglera exploateringsgraden. När planerna tas fram har det ofta varit bråttom och kompetensen har ibland varit svår att uppbringa i en liten kommun, varför befintliga planer inte alltid ser ut på det sättet, enligt kommunen.

5.2.12 Uddevalla

I Uddevalla har det byggts mycket inom allmännyttan de senaste fyra åren. Den övergripande strategin är att man ska bygga hållbart och i befintliga kollektivtrafiklägen – en flytt av tågstationen till ett mera centralt läge utefter den befintliga banan är därför planerad. Hamnen kan också flyttas till ett mera perifert läge, vilket skulle ge utrymme för många nya bostäder i centrala lägen, enligt kommunen.

Det har gått bra att hyra ut de nya bostäderna även om hyresnivån, enligt det allmännyttiga bostadsföretaget, inte hade gått att sätta mycket högre utan att få vakanser. Allmännyttan i Uddevalla har däremot haft problem att få lönsamhet i nybyggande på andra orter i kommunen, eftersom de som bosätter sig där vanligen vill bo i egna bostäder.

Kommunens marktillgångar räcker ett antal år till och inflödet av externa planförfrågningar är också stort. Risken för översvämningar motverkar byggande liksom att marken består av antingen lera eller berg, vilket medför höga kostnader. Mycket mark är också förorenad. I Uddevalla framhålls också de kommunala taxorna för infrastruktur och myndighetskostnader som betydelsefulla, motsvarande 20 procent av kostnaden för nybyggnation enligt det allmännyttiga företaget.

5.2.13 Vänersborg

Fram till 2012 hade man tomma bostäder i Vänersborg men sedan steg efterfrågan och byggandet har i någon mån tagit fart igen. Tidigare har nybyggnationen under lång tid mest bestått av småhus. Den börjar emellertid nu även omfatta flerbostadshus. Tankar finns om ett nytt tågstopp i Brålanda som skulle kunna möjliggöra ytterligare byggande.

Det finns dock inte många aktörer som vill bygga hyresrätter på orten. Allmännyttan har hittills lyckats men inte med någon enkelhet kunnat hyra ut sitt nybyggande. Ett mål finns om att allmännyttan ska bygga cirka 50 bostäder per år. Det upplevs dock som svårt att få inte minst äldre att flytta från villan, en iakttagelse som utredningen har fått höra från flera olika kommuner.

I Vänersborg överklagas flertalet planer och man upplever från kommunens sida att det är för enkelt och billigt att överklaga. I intervjun framkommer att man anser det finns risker med standardiserade hus och att det går att bygga standardiserat utan att använda ramavtal. Man är även bekymrad över eventuella kvalitetsproblem och de långsiktiga förvaltningskostnaderna vid standardiserat byggande. Det finns även önskemål om att bygga i trä och inte uppmuntra till import i onödan.

5.2.14 Växjö

I Växjö toppade byggandet med 1 600 nya bostäder under 2018, men har nu halverats igen. Kommunens prognoser pekar på att det behövs mellan 700–750 nya bostäder per år. I kommunen finns många hyresrätter även om det som har byggts nytt mest varit bostadsrätter. Flera privata byggherrar har byggt standardiserade hus i kommunen, ofta då som bostadsrätter. Man försöker släppa kommunens tomter i en sådan ordning att man får så mycket byggt som möjligt men vill i nuläget inte styra upplåtelseformerna.

Kommunen frågar ibland vad byggherrarna erbjuder i relevanta avseenden, vilket koncept man har osv., vilka upplåtelseformer man tänker sig etc. Kraven är enligt kommunen därigenom höga men inte ”särkrav” eftersom de inte blir juridiskt bindande. Kommunen har avvecklat sina särskilda energikrav, dock inte sitt krav på byggande i trä, vilket följer av ägardirektiv för allmännyttan. Markanvisning sker normalt på färdiga detaljplaner.

Enligt kommunen är kravet på innehåll i en detaljplan begränsat även om det finns omfattande möjligheter att reglera även annat. I planeringen ska man ha det man ”inte vill ha” i åtanke men det är viktigt att inte reglera för mycket. Kommunen reglerar byggvolymen men anser att dess detaljplaner är flexibla och regleringarna återhållsamma – s.k. frimärksplaner görs nästan inte. En plan ska inte reglera enstaka projekt utan ge en ”spelplan” för olika projekt, byggherrar, arkitektur med mera

I kommunens verklighet ändras byggplanerna ofta efter hand, även om en och samma sökande eller byggherre kvarstår. I Växjö finns exempel på att ett område som ursprungligen var planerat för tre villor kunde och sedermera kom att användas för 43 bostäder.

Särskilt viktigt är det enligt kommunen att fundera på och beskriva planens syfte – varför man gör detaljplanen, vad man vill uppnå, säkerställa m.m. Planens bestämmelser (och eventuella avvikelser från dem) ska bedömas baserat på om de ligger i linje med planens syfte. Detaljplanens kanske viktigaste del i beskrivningen är därför planens syfte och i det kan man beskriva till exempel att man vill skapa förutsättningar för särskilda typer av boende- eller stadsmiljöer, vilket kan möjliggöra att man använder färre planbestämmelser på själva kartan.

5.2.15 Karlskrona och Ronneby

Utredningen har avslutningsvis besökt såväl Karlskrona som Ronneby. I Karlskrona upplevdes bostadsbehovet som påtagligt men staden är samtidigt belägen med vatten runt om och utgör ett världsarv vilket tillsammans med kvarvarande markföreningar och omgivande försvarsanläggningar har begränsat och begränsar möjligheterna att bygga.

Planprocesserna har mot den bakgrunden tagit relativt lång tid och kommunen har dessutom ett begränsat markägande som i huvudsak heller inte utgör planlagd mark. Det bedöms i huvudsak finnas finansiella förutsättningar för byggande men inte mark och planer. Även kraven på gestaltning är höga i den lokala miljön.

I Ronneby byggs numera nya flerfamiljshus, dock efter att tidigare ha rivit sådana på grund av vakanser. Lägesfaktorn framhålls som viktig även på små orter och det finns lokala byggherrar som känner marknaden och vet exakt var och hur det går att bygga i Ronneby för att kunna få hyresgäster. Flyget på orten med flygplatsen och dess yt- och skyddsbehov begränsar delvis bostadsbyggandet men kommunen har ett relativt stort eget markägande.

5.3 Intervjuer med allmännyttiga bostadsföretag

Utredningen har sammantaget träffat företrädare för 30 kommunala bostadsföretag i snart sagt alla typer av kommuner. Eftersom bodelagen huvudsakligen funnits i samma kommuner som utredningen intervjuat finns en överrepresentation av kommuner med hög upplevd bostadsefterfrågan men relativt begränsat byggande av standardiserade hus. Det senare uppvägs av att utredningens kvantitativa redogörelse är fokuserat på de standardiserade hus som faktiskt har byggts.

Utredningen har även, som redan angivet i avsnitt 4.9, på plats besökt ett pågående bygge där standardiserade bostäder uppfördes åt allmännyttan. Inflyttningen var då i full gång i många av bostäderna och utredningen fick se hur det standardiserade bygget med moduler ser ut i praktiken, inte minst installationer och trapphus. Här följer utredningens tematiska redogörelse för intervjuerna med de allmännyttiga bostadsföretagen.

5.3.1 Höga förväntningar på nybyggnadsvolymerna

Vid intervjuerna framkom sammantaget att flertalet allmännyttiga bostadsbolag har haft volymkrav från sin ägarkommun avseende hur mycket som ska byggas nytt, men vanligen också varit beroende av sin ägarkommun för att kunna leva upp till dessa mål. Flertalet allmännyttiga bostadsföretag har ett mycket begränsat eget ägande av obebyggd mark även om de ibland har möjlighet till vissa förtätningar i befintliga områden.

Ibland förefaller det, enligt utredningen, som att det saknas koppling mellan de mål som sätts upp och de förutsättningar som ägaren ger företagen. Många företag har därför svårt att nå upp till målen när det gäller nybyggnation.

En företrädare för ett allmännyttigt bostadsföretag angav t.ex. till utredningen att man fått direktiv att senast 2022 ha påbörjat produktion av 300 bostäder men upplever stor brist på planlagd mark. Vid den förtätning man planerar kommer man inte kunna använda sig av standardiserade hus eftersom detaljplanen är väldigt snäv. Kommunen ställer även krav på att inom projekten finansiera infrastrukturkostnader, vilket gör att man inte kommer få ihop kalkylen. Företrädare för Sveriges allmännytta har angivit att sådana erfarenheter är representativa för medlemsföretagen, även om förutsättningarna för att bygga bostäder för allmännyttan varierar kraftigt mellan olika kommuner.

Ett annat av de allmännyttiga företagen anger att bolaget primärt styrs utifrån ekonomi och förmåga att bygga nytt där nyproduktionen sätts först. Allra längst ned hamnar underhållet. Ett tredje företag anger särskilt att styrning utöver antal bostäder saknas, vilket medfört att många små bostäder har byggts, för att man ska kunna nå så långt som möjligt mot målet att bygga fler bostäder. En annan stöttesten kan vara att kommunen vill ha byggande utanför centralorten i tätorter där bostadsföretagen upplever att det är svårt att få runt kalkylen.

Många allmännyttiga företag har sammantaget svårt att leva upp till förväntningarna på mängden nya bostäder, eftersom de lågt hängande frukterna redan är plockade när det gäller att tillföra nya bostäder som byggs på de allmännyttiga företagens befintliga markinnehav.

Från kommunens sida kan det tolkas som att det allmännyttiga bolaget har för låg beställarkompetens eller helt enkelt inte vill bygga. Generellt sett är dock utredningens bild av intervjuerna som genomförts att de allmännyttiga företagen bygger så mycket de orkar och klarar med givna ekonomiska och legala förutsättningar. Allmännyttan i Växjö säljer t.ex. delvis fastigheter för att finansiera sitt nybyggande.

Bland de företag som utredningen intervjuat är det endast i Stockholm och Göteborg som det har funnits något slags kommunal ägarstyrning mot att bygga standardiserat. I bägge fallen har den praktiska effekten varit begränsad, genom att man i Göteborg inte har kommit igång med och i Stockholm har haft små volymer i de s.k. Stockholmshusen. Principbeslut om att arbeta med standardiserat byggande finns även i till exempel Uddevallahem men då i själva företaget.

Trots att de allmännyttiga företagen ofta är stora och har en särskild relation till kommunen förefaller de inte ha lättare än andra företag att bemästra processen med markanvisningar och planläggning. Det finns exempel på markanvisningar som allmännyttan har lämnat åter för att man inte fått ihop kalkylen, och att dessa i stället blivit bostadsrätter vilket ger möjlighet till högre intjäning. Flera av de allmännyttiga företagen vill bli mera delaktiga i planeringsarbetet men det har inte alltid gått fortare när de har varit det, eftersom kommunen ändå omprövat många ställningstaganden.

Den sammantagna effekten illustreras enligt utredningen i Västerås där man enligt kommunens egen utsago har ett mål för bostadsbyggandet på 1 250 bostäder per år. Det senaste året tillkom 1 171 bostäder. Kommunens bolag bygger cirka 100 bostäder per år och upplever då ändå att de sista hyreslägenheterna inte är lätta att få ut på marknaden till aktuell prisnivå. Företaget har ett mål om att bygga 200 bostäder per år och det finns egentligen ett vallöfte om 250 bostäder per år.

Det som framför allt förefaller underlätta bostadsbyggande är spår-satsningar. Flertalet nya bostäder i Uppsala tänks till exempel tillkomma sydost om centrum längs tåglinjen mot Stockholm där även ett tillkommande stationsläge ska byggas utöver nya spår och i anslutning till motsvarande bebyggelse i Knivsta. Sveriges Kommuner och Regioner har i samrådet påtalat att den s.k. Sverigeförhandlingen

och de tre storstadsöverenskommelserna omfattar flera hundra tusen nya bostäder och stora infrastruktursatsningar.

5.3.2 Svårt att få lönsamhet i nyproduktionen

Flertalet av de allmännyttiga företagen är beroende av reglerna om presumtionshyra (se vidare kapitel 9) för att kunna bygga nya bostäder. Många av företagen är också i behov av investeringsstöd för att få kalkylen att gå runt. Hyresnivåerna anses ofta för låga för att kunna få bärighet i nybyggnation, det gäller även på större orter med hög bostadsefterfrågan, givet att den allmänna hyresnivån på orten är låg. Såvitt känt för utredningen är det enda allmännyttiga bostadsföretag som bygger utan presumtionshyror MKB i Malmö.

Den s.k. Uppsala-domen³ har medfört att allt flera allmännyttiga företag känner en oro för möjligheterna att ta ut kostnadstäckande hyror vid nuvarande byggkostnadsnivå och tycks åtminstone i Uppsala ha medfört att man därför begränsar nybyggnationen i meningen att man väntar med projekteringen tills det finns färdiga avtal angående hyresnivån. Det torde enligt utredningen kunna medföra fördröjningar.

Flera allmännyttiga företag anger att alternativa bostadsalternativ kraftigt påverkar hyressättningen och därigenom nybyggnationen. Exempel på det är Kiruna och Gällivare där realisering av värdet i ”flyttade” hus tenderar att medföra att kvarboende jämförs med andra potentiellt billigare eller uppfattat bättre alternativ.

På orter där förutsättningarna för hyresnivåerna är de direkt motsatta, dvs. håller en hög nivå, har angivits till utredningen att hyresgästerna med den prisnivå som nyproduktionen hamnar på förväntar sig en viss standard.

Man kan i och för sig tänka sig att segmentera produktionen men det är komplicerat att göra det i ett och samma trapphus. Vissa åtgärder styrs även av principerna för hyressättning – balkonger som är grundare än 1,40 cm låter man helt bli att bygga eftersom man inte får betalt för dem, framkommer i samtalet med ett av de större allmännyttiga bostadsföretagen.

³ Hyres- och arrendenämnden i Västerås beslut den 28 juni 2019 i ärende 3080-18 samt Svea Hovrätts beslut den 29 november 2019 i mål ÖH 8353-19.

5.3.3 Höga krav på beställarkompetensen

Flera allmännyttiga företag upplever stora svårigheter att få in anbud i enskilda upphandlingar, om de försöker upphandla själva utanför ramavtalen. Kirunabostäder har till exempel försökt köpa direkt från Baltikum, men då upplevt att prisnivån anpassas till prisnivån i Kiruna, vilken delvis drivs upp av att LKAB köper på samma lokala marknad och med relativt högre betalningsvilja.

De senaste åren har det varit en svårare marknad för köparna när det under ett antal år har varit mera förmånligt att göra annat än att bygga åt allmännyttan. Inte minst det allmännyttiga bostadsföretaget Framtiden i Göteborg har arbetat mycket med att få anbud inte minst från utländska företag, vilket delvis har varit framgångsrikt. Nu får man drygt 5 anbud i genomsnitt per fråga man skickar ut, vilket är en väsentlig förbättring.

I snitt får allmännyttiga företag in 3 anbud per förfrågan och i vissa delar av landet får man inte in ett enda anbud, oavsett om det rör byggande eller upprustning av bostäder eller samhällsfastigheter och andra anläggningar, framhåller Sveriges Kommuner och Regioner i samrådet med utredningen.

Många allmännyttiga företag har gått över till att arbeta med ramavtalsupphandlingar av olika slag, ibland för att slippa upphandlingsprocesserna. Flera stora allmännyttiga företag arbetar dock eller har arbetat med egna ramavtal, exempelvis Jönköping och Linköping. För Jönköpings del anser man att de egna avtalen är billigare och bättre för egen förvaltning än centrala ramavtal, bland annat vill man ha individuell vattenmätning vilket inte finns i de centrala ramavtalen utan där medför extrakostnader.

Beställarkompetensen ser enligt utredningens bedömning väldigt olika ut i olika allmännyttiga företag, delvis beroende på storlek men även beroende på om man upprätthållit ett kontinuerligt byggande eller inte över åren. Jönköping betonar särskilt för utredningen att man har byggt kontinuerligt och därför har kvar byggherrekompetensen, som i många företag har gått förlorad.

Det går även att identifiera företag som använder både egna och centrala ramavtal, beroende på sina behov i varje enskilt fall. Därvid kan framhållas MKB, som även anser sig ha (och av kommunen anses ha) omfattande beställarkompetens.

5.4 Intervjuer med företag

Utredningen har träffat berörda byggföretag dels på ledningsnivå i Stockholm vid flera möten, på expertnivå avseende de frågor utredningen arbetar med, arrangerat i samarbete med Sveriges Byggindustrier under december 2019, på plats ute i landet vid 3 olika fabriker/byggplatser samt dessutom efter inbjudan av ett antal regionala byggföretag hos Göteborgs byggmästareförening i februari 2020. Ytterligare byggföretag har även varit med i utredningens referensgrupp och har medverkat vid utredningens rundabordsamtal.

5.4.1 Företag som bygger standardiserat

Från de intervjuade företag som bygger på ramavtal framkommer i huvudsak följande. De senaste åren har det varit högt tryck på marknaden och andelen hyresrätter har ökat. Den uppskattas nu till minst 2/3, dock lite olika beroende på vilken aktör man talar med. Att hyresrätternas andel har ökat beror på att det blivit svårare att komma framåt med bostadsrätter. De samlade volymerna har inte minskat nämnvärt.

Ramavtalsuppdragen är en liten men viktig del av företagets affär. Det företag som har byggt mest på ramavtal hade som allra mest 30 procent av sin omsättning där. Volymförväntningarna har ibland överträffats på företagsnivå men de samlade volymerna är inte tillräckliga för att fullt ut skörda frukterna av industriellt byggande. Inte bara offentliga beställare arbetar med ramavtal och LOU-kontrakten har varit lite för korta för att skapa riktigt bra resultat, särskilt när det inte finns volymgarantier.

Ett typiskt byggprojekt beskrivs för utredningen av en företagsledare som att först starta och sedan lägga ned ett stort företag. Om man kan göra likadant ”en gång till” så bidrar det till att hålla nere byggfelen. Det är både billigare och bättre arbetsmiljö i en fabrik jämfört med på en byggplats och blir även lättare att rekrytera. Kostnadseffekterna är tack vare ”produktifieringen”. Även små förändringar i de standardiserade uppläggen blir då kostnadsdrivande.

Offentliga inköpare anses dåliga på att förstå sambandet mellan vad de köper och vad det kostar. Byggföretagen har inget emot höga krav men de anses skadliga om de kommer sent i processen, är olika eller oprecisa. Leverantörerna i sin tur är dåliga på att tydliggöra

kostnaderna för tillkommande krav och önskemål. Det är lätt att glömma bort allt annat än de extra materialkostnaderna men det blir inte ”lite” dyrare att göra en ändring bara för att den ser liten ut – alla omställnings- och stilleståndskostnader runt omkring den tillkommande materialkostnaden påverkar också kostnaden.

Stomme, fasad och installationer utgör de största kostnadsposterna. Annat som påverkar möjligheterna att bygga för en aktör inom standardiserat byggande är bl.a. krav på högsta byggnadshöjd vilket ger planavvikelse eller medför att man inte fullt ut kan nyttja detaljplanen.

Ju närmare man kommer större städer desto svårare upplevs det vara att bygga standardiserat. Det finns fortfarande ett stort motstånd mot industrialiserat byggande samt mot höga hus och mycket är fortsatt inte anpassat till byggande i trä, enligt ett av företagen. Kommunernas agerande har, enligt vad ett av företagen framförde vid utredningens referensgruppsmöte, en helt avgörande påverkan på bostadsbyggandet och standardisering och god gestaltning utgör inte nödvändigtvis varandras motpoler.

5.4.2 Regionalt utförda intervjuer med byggföretag

Utredningen har på inbjudan av Göteborgs byggmästareförening och i grupp intervjuat ett flertal regionala byggföretag verksamma i Göteborgsregionen. Byggbranschen ger en delvis annan bild än kommunerna av den kommunala planeringen i regionen, vilken upplevs som prestigefylld. Alla lägen anses vara unika på ett eller annat sätt samt anses ställa särskilda krav på byggandet.

Mycket av styrningen av byggandet baseras enligt företagen på löst tyckande och subjektiva faktorer även om den ändrade särkravsregleringen anses ha fått viss effekt på hur kraven ställs och hur tydligt de uttalas. De regionala byggföretagen uppfattar att osäkra tjänstemän hellre säger nej än ja till nya byggprojekt, eftersom det är mindre riskfyllt. Med den höga personalomsättningen och unga personalen hos kommunerna blir det allt färre som vågar säga ja.

Planerna är ofta föråldrade när de väl blir klara på grund av den långa planprocessen. Olika planbestämmelser strider inte sällan mot varandra när de ska tillämpas. Byggföretagen efterlyser en anpass-

ning av plantillämpningen så att man kan säkra att även standardiserade hus får plats.

Kraven på att bygga lokaler i bottenplan för att ”bygga stad” framhålls också som orealistiska, inte sällan återspeglas detta också i planens ändamålsbestämmelser vilket medför ytterligare svårigheter att bygga om lokalerna till bostäder, vilka i stället får hyras ut till låga hyror, vilket belastar lönsamheten i bostadsbyggandet.

Samtidigt framhåller byggföretagen statliga regler som inte är begränsade till regionen. Särskilt små och ytmässigt effektiva bostäder anses svåra att bygga. Bostäderna måste i hög grad anpassas efter bullerreglerna, vilka inte ligger på en realistisk nivå vid bebyggelse i centrala lägen. Det är enligt byggföretagen till exempel inte rimligt att kräva att man ska kunna vädra ut mot en trafikerad gata precis när bullret mäts, utan man borde mäta bullret inne i lägenheten med stängda fönster. Den europeiska standardiseringen anses också ha varit kostnadsdrivande.

Enligt de regionala företagen som utredningen mötte i Göteborg är det generellt ofta lättare att bygga i mindre kommuner där ärendena inte bollas mellan handläggare och väntar på olika förvaltningar i omgångar utan där processen är samordnad, t.ex. i Härryda, som utredningen även har besökt.

Utredningen har även träffat medarbetare som arbetar med bostadsutveckling hos en av de större aktörerna i Malmö, för att diskutera förutsättningarna för bostadsbyggandet i Skåne.

Sammantaget upplever, enligt denna intervju, alla kommuner i regionen sina projekt och sina förutsättningar som unika. Det är emellertid inte säkert att det alltid blir bättre för att gestaltningen anpassas i det enskilda fallet eller volymerna görs mindre.

De kommuner där flest vill bygga i regionen är också de kommuner som är mest skeptiska till att bygga. Följaktligen blir det också dyrast att bygga där.

Vid intervjun diskuterades även förutsättningarna för att blanda prisvärda hyresbostäder med andra upplåtelseformer i kvarter med nybyggnation av bostadsrätter och problemen med markanvisningar utifrån byggföretagens perspektiv framhölls: Många företag räknar förgäves på varje projekt trots att utfallet många gånger framstår som relativt subjektivt och svårt att både förutse och utvärdera i efterhand.

5.4.3 Byggföretagens synpunkter i övrigt

Utredningen ska avslutningsvis sammanfatta de synpunkter som lämnades av byggföretag mera generellt, i samband med ett möte i grupp, arrangerat i samarbete med Sveriges Byggindustrier under december 2019. Mötet och framställningen i dessa delar fokuserar således inte uteslutande på marknaden för eller förutsättningarna för standardiserat byggande.

Vid mötet, som delvis tog formen av ett slags gruppintervju i ostrukturerad form, framkom enligt utredningen uppfattningen att ju senare i processen kommunala krav och önskemål kommer – oavsett i vilken form – så blir de desto svårare att tillgodose. Å andra sidan finns, enligt byggföretagen på mötet, en risk att krav som kommer för tidigt inte står sig eller kommer i konflikt med krav som ställs senare.

Olika samhällsintressen uppfattas stå emot varandra och det är ofta bristfällig intern kommunikation och samordning såväl inom kommunerna som i förhållande till staten. Motsvarande förhållande anses gälla mellan olika statliga myndigheter och deras respektive intressen och ansvarsområden.

I en stigande konjunktur finns företag som vill bygga trots allt detta men nu börjar det komma exempel på att företag lämnar tillbaka mark eftersom man helt enkelt inte klarar av att bygga med de givna förutsättningarna.

Stigande prisnivåer anses inte uteslutande ha med kostnaderna att göra utan styrs även av bostadsmarknadens utveckling mera generellt. För produktionskostnaderna framhålls alltför lite upprepnings- och för små byggen där man inte får plats med sina koncept. Enligt företagen är betydelsen av mark- och infrastrukturkostnader trendmässigt växande. Det börjar även komma krav på att betala för generell och redan befintlig infrastruktur.

Företagen som var med vid mötet angav även att de är bekymrade över bland annat följande:

- Olika tolkningar av reglerna på olika håll i landet. Det anses även orimligt att man ställer samma krav när man bygger utanför tätbebyggelse som i tätbebyggelse. Vilken kommun man bygger i uppfattas spela roll snarare än förhållandena där man bygger.

- Olika krav ställs i olika skeden av processen – markanvisning, planläggning, bygglov – och dessa kan stå i konflikt med varandra. Vissa krav, särskilt gestaltning, kommer in överallt och i alla faser. Ibland ställs krav vid markanvisningen som är omöjliga att leva upp till i senare skeden, med hänsyn till reglerna i PBL. Ofta tror man att det ska bli enklare i senare processer när man är överens vid markanvisningen, men så blir det inte alltid.
- Efter hand allt sämre detaljplaner som inte tar hänsyn till byggkostnaderna, eftersom handläggare numera har relativt kortare erfarenhet vilket påverkar kompetensen i organisationen. Det saknas t.ex. genomtänkta kvartersstrukturer. Byggherreledda planprocesser fungerar enligt företagen bättre.
- I vissa sammanhang blir det en tävling om att bygga dyrt: vissa företag kan lova vad som helst, det blir kostnadsdrivande och slutar ofta med svekdebatter när företaget inte kan leva upp till det man lovat, med hänvisning antingen till PBL eller till ekonomin. Exempel är krav på levande bottenvåningar, som ställs oavsett om det finns förutsättningar för det eller inte.
- Låg kompetens leder till detaljfokus i ärenden, mycket skriftväxling och långa tider innan beslut. Den nya avgiftsrabatten vid försenad handläggning anses ha fungerat bra.
- Kommunernas handläggning uppfattas som icke-transparent och handläggarnas preferenser slår igenom, både i bygglovs- och planskedet. Chefernas betydelse framhålls men företagen tvekar ofta att kontakta dem eftersom det uppfattas få negativa följder. Ibland uppfattas även att tjänstemannaorganisationen inte ”går i takt” med den politiska nivån.

5.5 Utredningens sammanfattning av intervjuerna

Generellt sett ger de allmännyttiga bostadsföretagen uttryck för mera positiva attityder till standardiserat byggande än vad deras respektive kommuner gör. Även de företag som är positiva till standardiserat byggande anser fortsatt att det finns utmaningar med att bygga med standardiserade hus i kvartersbebyggelse.

Den samlade bilden är att gestaltningskraven är ökande i kommunerna även om nivån varierar. I vissa kommuner finns en medvetenhet om att allt inte behöver vara gestaltat medan motsatsen förefaller vara situationen på andra håll.

När man byggt standardiserade hus har man ofta fått specialanpassa gestaltningen. Levande bottenplan är exempel på något som kommunerna ofta vill ha men inte alltid är möjligt att tillskapa. Bilden av den perfekta staden är inte kopplad till verkligheten och de förutsättningar som gäller för byggherrar som behöver volym för tekniska lösningar, framhålls det.

De kommunspecifika kraven från ägaren kan också vara så ställda att de standardiserade husen inte klarar energikraven eller gestaltningskraven. Även allmännyttiga företag själva har, enligt egen utsago, krav på byggen som kan vara kostnadsdrivande avseende energi-prestanda, buller och materialval. Tolkningen upplevs också ha blivit hårdare efter hand.

På orter där planerna redan är färdiga, grundläggningen är kostsam eller gestaltningskraven höga är det inte säkert att det blir billigare med standardiserade hus, framhålls det. Man betalar dyrt för byggrätterna och för planeringen så det blir dyrt per lägenhet om standardiseringen medför att byggrätten inte kan nyttjas fullt ut. Många företag har rapporterat om behoven att göra avsteg från eller ändra detaljplaner för att få plats med standardiserade hus.

Det är sammanfattningsvis ofta svårt att få plats med standardiserade hus i utbredning och höjd och risk att marginalerna blir små i förhållande till planerna. Flera bolag är tydliga med att problemet för seriebyggda flerbostadshus ligger i PBL-hanteringens där såväl detaljplane- som bygglovsskedet framhålls och flera efterlyser spontant lagstiftningsåtgärder på området.

Det finns goda exempel på att kostnaderna pressats även om det är långt ifrån alla företag, snarare en mindre del, som i samband med intervjuerna upplever att så varit fallet. Den vanligaste iakttagelsen i intervjuerna är att det blev ungefär lika dyrt men med annorlunda kostnadsposter. Många allmännyttiga företag och kommuner rapporterar allmänt om tillkommande kostnader och om mycket som inte ingår i priset. Uppgifterna från intervjuerna står enligt utredningen i viss kontrast till vad som redovisas av utredningen i kapitel 4, där det framkommer tydliga kostnadsfördelar med det standardiserade byggandet.

Utredningen drar slutsatsen att det finns skillnader mellan å ena sidan den bild som finns av det standardiserade byggandet mera generellt, men även i de allmännyttiga företagen, och å andra sidan de erfarenheter som framkommer vid en mera systematisk undersökning riktad mot företag som har byggt på ramavtalen.

Som utredningen inledningsvis konstaterat har utredningen fokuserat sin intervjuundersökning på företag som inte har byggt särskilt mycket på ramavtalen. Referensramarna förefaller delvis vara styrande för bedömningen av kostnadsfördelarna.

Vad gäller kvalitetsaspekterna har det däremot enligt utredningen varit generellt svårt att spåra något missnöje med kvaliteten i de standardiserade produkterna, tvärtom verkar de flesta mycket nöjda, med reservationen att flertalet hus har stått alldeles för få år för att kvaliteten slutligen ska kunna bedömas. Erfarenheterna hittills indikerar enligt utredningen att det skulle kunna finnas fog för uppfattningen att standardiserat byggande motverkar byggfel.

De allmännyttiga företag som byggt har i allt väsentligt uppfattat hyresgästernas inställning till de nya husen som neutral eller positiv. När det gäller uppgifter direkt från berörda hyresgäster har utredningen erhållit sådana endast avseende två projekt och företag (runt 100 bostäder). Uppgifterna har varit svåra att tolka och jämföra men pekar i samma riktning.

Snabbt är också ett vanligt förekommande omdöme om det standardiserade byggandet, särskilt avtalstecknande har varit enkla processer. I Gnosjö hade ett hus på allmännyttans avtal kommit på plats på mindre än ett års tid räknat från start till inflyttning. Då var i och för sig marken redan i utgångsläget flexibelt detaljplanerad. Flera andra projekt som utredningen fått berättat för sig om har också varit på plats efter ett år, räknat från ax till limpa.

Här framkommer genom intervjuundersökningen rakt motsatta skiljelinjer som avseende kostnaderna. Av den mera systematiska undersökningen i kapitel 4 framgår att de allra flesta standardiserade hus har tagit väsentligt längre tid än ett år att få på plats, även om det gått väsentligt snabbare än det hade gjort med andra metoder.

6 Effekter för allmännyttan av upphandlingsreglerna

Det är sedan länge vanligt att viss kommunal verksamhet drivs i bolagsform. Det gäller inte minst för bostadsförsörjning och kommunalteknisk verksamhet, även om det också finns exempel på andra organisationsformer.

6.1 Allmännyttan

Majoriteten av landets 290 kommuner äger ett eller flera allmännyttiga bostadsföretag. Det är enligt Boverket bara 20 kommuner som angett att det inte finns några allmännyttiga bostadsaktiebolag eller bostadsstiftelser i kommunen.

Omkring hälften av lägenhetsbeståndet som upplåts med hyresrätt hör enligt SCB till allmännyttan och antalet hyresbostäder är i sin tur totalt större än antalet bostäder som upplåts med bostadsrätt.

Sveriges Allmännytta har 309 medlemmar och 3 associerade medlemmar som tillsammans äger och förvaltar över 860 000 bostäder. Dessa företags samlade bostadsyta är drygt 55 miljoner kvadratmeter. 88 procent av medlemsföretagen är aktiebolag. Medlemsföretagens totala omsättning var 72 miljarder kronor år 2018 och dessa hade tillsammans över 14 000 anställda.

Det finns ett stort tryck på allmännyttan att bygga från ägarna. Ägarna anvisar dock sällan var byggandet ska ske i samband med att volymmässiga mål sätts för allmännyttans byggande. Många allmännyttiga bolag försöker förtäta i sitt befintliga bestånd, där de redan äger marken.

Tabell 6.1 Allmännyttans byggande, antal bostäder respektive år

År	Nyproduktion	Ombyggnad/renovering
2020*	9 700	18 092
2019*	9 338	14 766
2018	8 426	18 208
2017	8 599	14 472
2016	6 621	17 088
2015	6 563	18 084
2010	2 782	10 594
2005	4 205	6 110
2000	1 168	4 347
1990	12 922	9 442
1980	11 121	3 325
1970	31 008	-

Källa: www.sverigesallmannnytta.se.

Anm. * planerat, övriga år avser färdigställda bostäder.

Allmännyttiga bostadsföretag var länge inte särskilt lagreglerade utan begreppet allmännyttigt bostadsföretag definierades via det statliga stödsystemet. När de särskilda finansieringsvillkoren för allmännyttan upphörde, försvann också definitionen av allmännyttigt bostadsföretag. Den s.k. ”stopplagen” infördes därefter, nämligen lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m.

Under sent 1990-tal lämnades förslag om en ny lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsbolag, den så kallade allbo-lagen, vilken sedermera trädde i kraft. Bolagen skulle drivas utan vinstsyfte och bolagen belades med begränsningar av värdeöverföringar från bolagen till ägaren (kommunen), med hänsyn till den kommunala självkostnadsprincipen.¹ Värdeöverföring utgör i sammanhanget ett väsentligt bredare begrepp än sedvanliga utdelningar enligt aktiebolagslagen.

Under 2005 påbörjades ett nytt utredningsarbete (dir. 2005:116) vilket sedermera fick sin slutliga inriktning genom tilläggsdirektiv (dir. 2007:73). Detta arbete resulterade efter hand i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, den så kallade nya allbo-lagen, vilken trädde i kraft den 1 januari 2011.

¹ Se vidare Konkurrensverkets rapport 2019:4, Finansiering på lika villkor? En analys av kommunala bostadsföretags borgensavgifter till kommunerna, kap. 3.

En ny reglering för de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen som är klart förenlig med EU-rätten, och samtidigt ger kommunerna möjlighet att använda sina bostadsbolag som verktyg för bostadsförsörjningen, skulle som framgår av förarbetena (prop. 2009/10:185) tillskapas. Verksamheten i allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag skulle drivas enligt affärsmässiga principer. Det innebar ett undantag från självkostnadsprincipen och från förbudet i kommunallagen att driva företag i vinstsyfte. Den kommunala självkostnadsprincipens tillämplighet avseende kommunal bostadsverksamhet hade redan överlag varit omdiskuterad² men nu slogs det alltså fast att den inte längre skulle gälla.

6.2 Upphandlingsreglerna

När offentlig sektor köper varor, tjänster eller byggentreprenader sker det oftast genom en offentlig upphandling. Offentlig upphandling är en lagreglerad inköpsprocess som ska säkerställa att offentliga inköp öppnas upp för konkurrens och att offentliga medel används så effektivt som möjligt.

Den offentliga upphandlingen regleras bland annat av lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Lagarna bygger främst på direktiv från EU. Direktiven är en viktig del i arbetet med att främja fri rörlighet för varor och tjänster inom EU. Genom att följa de svenska upphandlingsbestämmelserna uppfyller upphandlande myndigheter och enheter de skyldigheter som följer av EU-rätten.

De lagar som styr all offentlig upphandling bygger på fem principer som alla har sin grund i EU-rätten:

- Principen om icke-diskriminering innebär att det är förbjudet att diskriminera leverantörer på grund av nationalitet. Även om man inte förväntar sig anbud av utländska leverantörer i en upphandling får man inte ställa krav som enbart svenska företag känner till eller kan utföra. Lokala företag får inte ges företräde.

² Björkman U & Lundin O, Kommunen & Lagen – en introduktion, 3 uppl, Iustus, Uppsala 2011, s. 53.

- Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar. Alla leverantörer ska exempelvis få samma information vid samma tillfälle.
- Principen om transparens medför en skyldighet för den upphandlande myndigheten eller enheten att skapa öppenhet genom att lämna information om upphandlingen och hur den kommer att genomföras. För att anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar att lämna anbud måste upphandlingsdokumenten vara klara och tydliga och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas. På så sätt blir det möjligt för leverantörerna att förutse på vilka grunder kontrakt kommer att tilldelas.
- Proportionalitetsprincipen, med vilket menas att kraven som ställs i upphandlingsdokumenten måste vara rimliga i förhållande till det som ska upphandlas. Kraven ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med upphandlingen. Om det finns flera alternativ bör det alternativ som är minst ingripande eller belastande för leverantörerna väljas.
- Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla också i övriga EU- och EES-länder.

De som tillämpar LOU kallas upphandlande myndigheter. Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet. Med upphandlande myndighet jämställs bl.a. kommuner och regioner. Hit räknas också vissa offentligt styrda organ, exempelvis flertalet kommunala och en del statliga bolag. Även sammanslutningar av en eller flera myndigheter, församlingar eller offentligt styrda organ omfattas.

Vissa typer av kontrakt är undantagna från LOU och LUF. Det gäller exempelvis köp eller hyra av fastighet, upphandling inom radio- och tv-området, skiljemanna- eller förlikningsuppdrag, vissa juridiska respektive finansiella tjänster och anställningsavtal. Lagarna innehåller även generella undantag exempelvis för upphandlingar mellan upphandlande myndigheter och tjänstekontrakt som tilldelas på grund av ensamrätt.³

³ Se Konkurrensverkets informationsskrift *Upphandlingsreglerna – en introduktion för en mera utförlig beskrivning*.

Inför en upphandling behöver upphandlingens totala värde uppskattas. Det uppskattade värdet avgör vilka regler som ska användas i upphandlingen. Olika bestämmelser gäller beroende på om upphandlingens värde är över eller under de så kallade tröskelvärdena. Tröskelvärdet var drygt 52 miljoner SEK under 2018 för byggtreprenader, att jämföra med att detsamma varierar mellan 1–9 miljoner SEK för andra typer av inköp, med tyngdpunkt i det nedre spannet.

Det är alltså rätt stora byggtreprenader enligt LOU som egentligen inte omfattas av det unionsrättsliga upphandlingsregelverket. Sverige har dock valt att införa nationella regler även för upphandlingar som inte omfattas av EU:s upphandlingsregler. Dessa regler är samlade i särskilda kapitel i respektive upphandlingslag men liknar till relativt stor del de direktivstyrda reglerna. De unionsrättsliga principerna anses dock gälla även dessa upphandlingar, med direkt hänvisning till fördraget.

I den nya versionen av LOU finns sedan 1 januari 2017 särskilt reglerat i 4 kap. 2 § en s.k. konkurrensprincip, innebärande att en upphandling inte får utformas i syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt. En liknande explicit reglering har även tidigare funnits men då varit avgränsad till användningen av ramavtal.

6.3 Allmännyttans upphandlingar

De kommunala bolagens upphandlingar, där de allmännyttiga bostadsföretagen ingår, uppgick antalsmässigt år 2018 till 3 935 varav en tredjedel utgjorde ramavtal. Man beräknar att drygt 2 000 kommunala bolag omfattas av upphandlingsreglerna och dessa svarade för 21 procent av de annonserade upphandlingarna i landet.

Av de 20 företag som lägger flest anbud i offentlig upphandling har åtminstone 15 anknytning till bygg- och anläggningssektorn och dessa företag svarar också för en relativt ännu större andel av anbudet.

Under 2018 hänförde sig omkring hälften av alla offentliga upphandlingar sig till CPV-gruppen nr 45 anläggningsarbeten eller nr 71 arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktningstjänster.⁴ Beteckningen anläggningsarbeten omfattar en bredare verksamhet än vad som

⁴ Statistik om offentlig upphandling 2019, Upphandlingsmyndighetens rapport 2019:5 resp. Konkurrensverkets rapport 2019:3.

utifrån översättningen hade kunnat antas och den engelska beteckningen är ”construction work”.

Entreprenadrätten inom byggsektorn delar vanligen in entreprenader i tre huvudkategorier, byggnads-, anläggnings-, och installationsentreprenader (se BKK – allmänna bestämmelser). Entreprenadrätten är inte särskilt reglerad avseende civilrättsliga aspekter, mer än att den allmänna avtalsrätten gäller som ett ramverk. Varken nationella eller internationella regler om köp är vanligen tillämpliga och avtalsförhållandena regleras förutom av det individuella avtalet väldigt ofta av standardvillkor av olika slag, där de allra mest förekommande i Sverige är AB 04 och ABT 06.

En undersökning av Konkurrensverket avseende anbudskonkurrensen vid allmännyttans upphandling av bostadsbyggande under perioden 2009–2013 omfattade 164 upphandlingar av lite mer än 8 000 bostäder. Allmännyttans kombohus ingick inte i denna undersökning. Det genomsnittliga projektet omfattade då 51 bostäder med ett projektvärde på cirka 66 miljoner. Stora byggentreprenörer bedömdes ha en konkurrensfördel vid totalentreprenader, som var (och är) den dominerande entreprenadformen vid allmännyttans upphandlingar. I Konkurrensverkets undersökning användes totalentreprenad i uppemot 80 procent av de undersökta upphandlingarna, generalentreprenad i cirka 9 procent av upphandlingarna och delade entreprenader i färre än 5 procent av upphandlingarna.⁵

Denna situation kvarstår av allt att döma vilket bekräftas av en förstudie som utfördes av Konkurrensverket under 2018.

Tabell 6.2 Pågående offentlig upphandling av bostadsprojekt

En ögonblicksbild från november 2018.

Entreprenadform	Entreprenadrättslig upphandlingsform		
	Generalentreprenad	Delad entreprenad	Annan
Totalentreprenad	24	0	0
Utförarentreprenad	2	0	0
Annan	2	0	0

Källa: Konkurrensverkets PM daterad 30 november 2018 som utgick från annonsdatabaserna vid tiden.

⁵ Konkurrensverkets rapport 2015:2.

Tabellen skiljer på entreprenadform och entreprenadrättslig upphandlingsform, vilket inte bör sammanblandas med de olika upphandlingsformerna i LOU. Med generalentreprenad avses att beställaren upphandlar hela eller i vart fall huvuddelen av byggentreprenaden från en entreprenör (generalentreprenören) som sedan i sin tur upphandla underentreprenörer, men svarar för dessas arbete såsom för sitt eget. I en totalentreprenad är det även entreprenören som har projekteringsansvaret och därmed ytterst ansvarar för att den produkt som arbetet utmynnar i verkligen fungerar för avsett ändamål. Beställaren anger sina funktionskrav i olika tekniska rambeskrivningar varefter det är upp till entreprenören att själv avgöra med vilken eller vilka tekniska lösningar angivna funktionskrav skall uppfyllas.

Sammanfattningsvis är utredningens bedömning även utifrån sina intervjuer att de som har prövat andra upphandlingsformer än total- och generalentreprenader inte alltid har lyckats långsiktigt med att intressera anbudsgivare. I branschen verkar man dock medveten om att de stora entreprenaderna kan göra det relativt dyrare att bygga.

De främsta orsakerna till att upphandlarna väljer totalentreprenader har tidigare av Byggekonnkurrensutredningen befunnits vara att de behöver byggentreprenörernas kompetens och resurser då den egna beställarorganisationen är slimmad, att de vill minimera antalet gränssnitt med entreprenören men ändå kunna köpa samordning och produktionsstyrning, att det blir enklare att genomföra och följa upp projekt under garantitiden med en totalentreprenad samt att det är den entreprenadform som anses bäst lämpad för att ta fram innovativa och kostnadseffektiva lösningar (SOU 2015:105, s. 178).

6.4 Tidigare utredningar och genomförda åtgärder

Enligt Byggekonnkurrensutredningen (SOU 2015:106) kunde höga kostnader för att delta i offentliga upphandlingar av bostadsbyggande avskräcka nya anbudsgivare från att delta och därmed gynna etablerade aktörer. Sammanfattningsvis konstaterades att en etablerad leverantör som sannolikt har lägre kostnader för att delta i en offentlig upphandling och en hög sannolikhet att vinna får starkare incitament att delta i anbudsgivningen. För nya aktörer kan transaktionskostnaderna vara relativt högre. Därför borde de upphandlande enheterna sträva efter att sänka transaktionskostnaden både vid en-

skilda upphandlingar och genom att göra olika upphandlingar mer lika varandra, och därigenom sänka totalkostnaden för att delta i flera upphandlingar.

De allmännyttiga bostadsföretagens bostadsprojekt var enligt Byggnadskonkurrensutredningen i genomsnitt något större än för marknaden som helhet men det varierade kraftigt mellan olika upphandlingar. Det genomsnittliga antalet kvalificerade anbudsgivare var cirka 4,1 vilket var något lägre än för all offentlig upphandling, där motsvarande genomsnitt var 4,6 år 2013. I nästan 20 procent av upphandlingarna var det endast en eller två kvalificerade anbudsgivare och i 43 procent tre eller färre anbudsgivare.

Hög lönsamhet och efterfrågan i andra marknadssegment ansågs kunna minska deltagandet i allmännyttans upphandlingar. Lönsamheten upplevdes vara relativt lägre vid offentliga byggentreprenader varför det kunde finnas svagare incitament att lämna anbud vid ett högt kapacitetsutnyttjande.

Tre rikstäckande byggentreprenörer uppskattades vinna omkring 40 procent av allmännyttans upphandlingar. Flera relativt stora lokala aktörer hade dock tillsammans en motsvarande marknadsandel. Relativt få mindre företag bedömdes däremot vinna offentliga upphandlingar av bostadsbyggande.

Byggnadskonkurrensutredningen bedömde att åtgärder som enklare förfrågningsunderlag, delade entreprenader eller kombinatorisk upphandling skulle kunna få fler små och medelstora företag att delta vid upphandlingar. Kombinatorisk upphandling innebär att anbudsgivare i en upphandling har möjlighet att lämna anbud både på enstaka delar av projektet och på olika kombinationer av delar eller hela projektet och kan erbjuda en rabatt om anbudsgivaren får flera kontrakt eller hela projektet.

6.4.1 Särskilt om utländska anbud

Det förekom mycket få utländska anbud vid allmännyttans upphandlingar i början på 2010-talet och de försök som då hade gjorts för att locka utländska aktörer hade enligt Byggnadskonkurrensutredningen ännu inte givit något resultat när utredningen redovisade sitt betänkande under 2015. Endast två företag med utländska ägare hade

vunnit offentliga upphandlingar av bostadsbyggande och dessa företag hade verkat länge på den svenska marknaden.

Byggkonkurrensutredningen bedömde att det tycktes krävas lokal närvaro för att delta vid offentlig upphandling av bostadsbyggande och att det var naturligt att de utländska företagen uteblev när nybyggnadsprojekten var små. Språkbarriärer och svenska lagar och regleringar liksom en tveksamhet om utländska aktörer hade kunskapen att projektera och bygga enligt Boverkets byggregler och branschpraxis ansågs också vara återhållande liksom krav på liknande referensobjekt.

Redan en äldre studie publicerad under 2007 hade pekat på att utländska byggföretag inte etablerade sig i Sverige för att den svenska marknaden var för liten, de svenska bostadsprojekten för små samt eftersom de upplevde hård konkurrens från de stora svenska byggföretagen. De upplevde också den svenska byggmarknaden som riskfylld och komplicerad då plan- och byggprocessen ofta tog lång tid, skilde sig åt mellan kommuner och dessutom brast i transparens.⁶

För att få in utländska företag inom bostadsbyggande Byggkonkurrensutredningen att det var viktigt att få dem etablerade lokalt, och allmännyttans upphandlingar sågs som en viktig marknad för att dessa skulle kunna ta sig in på den svenska marknaden.

Nuvarande Sveriges Allmännyttas reste sedermera tillsammans med medlemsföretag runt i Europa för att bjuda in utländska företag till svenska bostadsbyggen vilket redan i början av 2018 hade gett synbara resultat i antalet inkomna anbud, dock inte i antalet vunna anbud av utländska aktörer. Sveriges Allmännytta hade då under tre års tid arbetat för att få fler utländska byggföretag att lämna anbud i de allmännyttiga bostadsföretagens upphandlingar. Syftet med initiativet var att öka konkurrensen på marknaden och stävja de ökande byggkostnaderna.

Avseende perioden januari 2015 till oktober 2018 hade 829 anbud i 283 upphandlingar granskats. Det totala antalet anbudsgivare var 289 företag, varav 23 var utländska. Räknat i antal anbud var 45 anbud från utländska anbudsgivare. Rapporten visade att andelen anbud från utländska entreprenörer hade ökat från noll till åtta procent sedan 2015 – och att de utländska anbuden generellt höll lägre priser än de svenska anbuden. Analysen visade dock också att de utländska företagen, trots låga priser, haft svårt att vinna anbud. Endast vart

⁶ ARS Research, Etableringshinder och tillväxthinder för företag i Sverige, byggbranschen, 2007.

nionde utländskt anbud hade vunnit upphandlingar där även andra företag lämnat anbud – att jämföra med nästan vart tredje bland de inhemska anbudena.

Anbudspriserna hade trots den ökade mängden utländska anbud ökat kraftigt under analysperioden. För hela perioden var höjningen 48 procent.⁷

6.4.2 Tidigare föreslagna och genomförda åtgärder

Upphandlingsstödutredningen föreslog redan i sitt betänkande Upphandlingsstödet framtid (SOU 2012:32) att det statliga upphandlingsstödet skulle samordnas i en ny myndighet då det bedömdes finnas ett stort behov av stödjande insatser för att tolka och tillämpa upphandlingsreglerna. Upphandlingsstödet samordnades under år 2014 och utformades som en egen myndighet under 2015. Upphandlingsmyndigheten ska verka för en rättssäker, effektiv och hållbar offentlig upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten ger också vägledning till kommuner och regioner om EU:s statsstödsregler.

När Byggkonkurrensutredningen 2015 presenterade sitt betänkande *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105) befanns det vara angeläget att bl.a. utveckla arbetssätt och metoder för att öka konkurrensen inom bygg- och bostadssektorn. Enligt de allmännyttiga företagen skulle utöver utvecklade ramavtalsupphandlingar med möjlighet att bygga kvartersstrukturer även bättre framförhållning i samarbete med andra allmännyttiga företag och bättre marknadsföring av upphandlingarna mot potentiella anbudsgivare samt förenklingar av upphandlingsreglerna kunna öka konkurrensen och få fler utländska byggföretag att lämna anbud på den svenska bygg- och bostadsmarknaden. Det fanns även enligt Konkurrensverket tecken på att mindre kommunala bostadsbolag drog sig för att bygga nya bostäder eftersom upphandlingslagstiftningen och processen upplevdes som komplex och betungande samt upphandlingen verkade fördröjande.⁸

⁷ Se de bägge rapporterna Så underlättar vi för utländska byggföretag i Sverige, 2016, och Från noll till åtta procent, 2018, bägge publicerade av SABO/Sveriges Allmännyttan.

⁸ Konkurrensverkets rapport 2015:2.

Enligt Byggbidkonkurrensutredningen skulle en underlättad industriell produktion av bostäder samt etablering av utländska byggtrenörer kunna främja anbudskonkurrensen liksom åtminstone i vissa sammanhang delade entreprenader. Utredningen påtalade även den behovet av ytterligare upphandlingsstöd och förbättrad statistik avseende offentlig upphandling.

Flera av de föreslagna åtgärderna har sedermera genomförts, däribland utvecklade ramavtal (se kapitel 4 eller 5), utvecklad information för utländska byggare i form av en hemsida i Boverkets regi för utländska byggare⁹ och utvecklad upphandlingsstatistik.

Den 1 juli 2020 fick Sverige en ny lag (2019:668) om upphandlingsstatistik. Statistiken på upphandlingsområdet ska vara allmänt tillgänglig samt objektiv, relevant, noggrann och jämförbar (2 §). Statistikmyndigheten ska föra en nationell databas för statistik på upphandlingsområdet som ska innehålla uppgifter från och om annonser om upphandling. Den får även innehålla andra uppgifter om upphandling som behövs för att ta fram statistik (4 §).

Lagen innehåller även regler om registrerade annonsdatabaser och den som driver en registrerad annonsdatabas är skyldig att lämna obearbetade uppgifter från och om annonser om upphandling till statistikmyndigheten (8 §).

Enligt förordningen (2020:332) om upphandlingsstatistik ska dessutom innehållet i statistikdatabasen kostnadsfritt hållas tillgängligt via internet (2 §). Ansvariga myndigheter är Konkurrensverket¹⁰ och Upphandlingsmyndigheten.¹¹

Enligt Upphandlingsmyndigheten skapar lagen förutsättningar för att samla in uppgifter om offentliga upphandlingar och att publicera mer tillgänglig statistik. Den nya lagen innebär att upphandlingar ska annonseras i registrerade annonsdatabaser som är skyldiga att lämna uppgifter till den myndighet som har huvudansvaret för statistiken på upphandlingsområdet. Det ska också i de flesta fall bli obligatoriskt med så kallad efterannonsering för upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten ska ansvara för att sammanställa och göra

⁹ <https://www.boverket.se/building-in-sweden>.

¹⁰ Av 3 § första stycket 2 förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket framgår att Konkurrensverket ska vara registermyndighet enligt lagen om upphandlingsstatistik.

¹¹ Av 1 § andra stycket förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten framgår att Upphandlingsmyndigheten ska vara statistikmyndighet enligt lagen om upphandlingsstatistik.

statistiken allmänt tillgänglig, främst genom att skapa en nationell databas för statistik på upphandlingsområdet.

Med anledning av det nya regelverket har Upphandlingsmyndigheten meddelat föreskrifter (UFS 2020:1) där det bland annat regleras hur ofta registrerade annonsdatabaser ska lämna uppgifter om annonser till Upphandlingsmyndigheten.

6.5 Allmännyttans upphandlingsskyldighet

Frågan om vilka företag som ska omfattas av upphandlingsreglerna har berörts av Högsta Förvaltningsdomstolen i HFD 2016 ref. 67, vilket utgör det enda ställningstagande i högsta instans som hittills finns i Sverige. Målet gäller inte bostäder utan lokaler för högskoleverksamhet (Akademiska Hus). Domen utgör enligt utredningen den mest fullödiga genomgången av rättspraxis i föreliggande fråga som är skriven på svenska och refereras därför av utredningen. I domen har gällande regelverk och praxis beskrivits sammanfattningsvis enligt följande:

Syftet med direktiven om offentlig upphandling är bl.a. att undanröja möjligheten att ett organ som finansieras eller kontrolleras av staten, regionala eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt låter sig styras av andra hänsyn än ekonomiska. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att principen om fri rörlighet ska ges full verkan, ska begreppet offentligrättsligt organ tolkas funktionellt och ges stor räckvidd (se BFI Holding, C-360/96, EU:C:1998:525, punkt 62, Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, punkterna 42 och 43 och där anmärkta rättsfall samt Ing. Aigner, C-393/06, EU:C:2008:213, punkt 37 och där anmärkta rättsfall). Allmännyttiga behov som inte är av industriell eller kommersiell karaktär utgörs i allmänhet av behov som staten, av skäl som har samband med allmänintresset, väljer att själv tillgodose eller som den avser att fortsätta att ha ett avgörande inflytande på (se BFI Holding, punkterna 50 och 51). Bedömningen av om det föreligger ett allmännyttigt behov som inte är av industriell eller kommersiell karaktär ska göras med hänsyn till samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter. Detta innefattar de omständigheter som var aktuella vid bildandet av organet och de villkor på vilka organet utövar verksamheten, inklusive om organets verksamhet är utsatt för konkurrens, om det finns ett huvudsakligt vinstsyfte, om organet bär de förluster som uppstår i samband med utövandet av verksamheten och om verksamheten får offentlig finansiering (se t.ex. Korhonen, C-18/01, EU:C:2003:300, punkterna 48–51 och SIEPSA, C-283/00, EU:C:2003:544, punkt 81). Ett organ som inte har tillkommit i det särskilda syftet att tillgodose allmänna intressen som inte har industriell eller kommersiell

karaktär, men som senare åtagit sig sådana intressen och numera faktiskt tillgodoser dessa, uppfyller villkoret för att vara ett organ som lyder under offentlig rätt (se *Universale-Bau*, C-470/99, EU:C:2002:746, punkterna 56 och 63). Om ett organ bedriver verksamhet som tillgodoser allmänna intressen som inte har industriell eller kommersiell karaktär spelar det ingen roll om den allmännyttiga delen endast utgör en relativt obetydlig del av den totala verksamheten. Så länge organet i någon omfattning bedriver allmännyttig verksamhet utan industriell eller kommersiell karaktär ska samtliga kontrakt som tilldelas av ett sådant organ ses som upphandlingskontrakt (se *Mannesmann*, C44/96, EU:C:1998:4, punkterna 25 och 32). Förekomsten av en utvecklad konkurrens, och i synnerhet den omständigheten att det berörda organet handlar i en konkurrenssituation på marknaden, kan vara ett tecken på att det inte är fråga om ett allmännyttigt behov som inte är av industriell eller kommersiell karaktär. Förekomsten av en utvecklad konkurrens gör det dock inte i sig möjligt att slå fast att det inte föreligger allmänna intressen som inte har industriell eller kommersiell karaktär (se t.ex. *Adolf Truley*, punkterna 60 och 61 och *Korhonen*, punkterna 49 och 50). Vad gäller den referensmarknad som måste beaktas för att avgöra om ett organ bedriver verksamhet i konkurrens med andra eller inte, ska hänsyn tas till den sektor för vilken organet har inrättats (se *Ing. Aigner*, punkt 43). Om ett organ verkar på normala marknadsmässiga villkor, har ett vinstsyfte och bär de förluster som uppstår i samband med utövandet av sin verksamhet, är det föga sannolikt att de behov som det syftar till att tillgodose inte är av industriell eller kommersiell karaktär (se *Korhonen*, punkt 51). Avsaknaden av ett huvudsakligt vinstsyfte kan vara en faktor som talar för att det är fråga om ett offentligrättsligt organ (se t.ex. *SIEPSA*, punkterna 88 och 93, *Ing. Aigner*, punkterna 42 och 48 och *Hans & Christophorus Oymanns*, C-300/07, EU:C:2009:358, punkt 49). EU-domstolen har dock i ett avgörande funnit att ett organ som visserligen saknade vinstsyfte, men som skulle bedrivas med produktivitets-, effektivitets- och lönsamhetskriterier som grund och som bedrev verksamhet på ett konkurrensutsatt område, inte utgjorde ett organ som lyder under offentlig rätt (se *Agorà och Excelsior*, C-223/99 och C-260/99, EU:C:2001:259, punkt 43).”

Enligt utredningen framkommer av särskild relevans för bedömningen av de allmännyttiga företagens upphandlingsskyldighet att bedömningen av om det föreligger ett allmännyttigt behov som inte är av industriell eller kommersiell karaktär ska göras med hänsyn till samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter. Detta innefattar de omständigheter som var aktuella vid bildandet av organet och de villkor på vilka organet utövar verksamheten, inklusive om organets verksamhet är utsatt för konkurrens, om det finns ett huvudsakligt vinstsyfte, om organet bär de förluster som uppstår i samband med utövandet av verksamheten och om verksamheten får offentlig

finansiering. Med hänsyn till att principen om fri rörlighet ska ges full verkan, ska begreppet offentligt organ tolkas funktionellt och ges stor räckvidd.

6.5.1 Svensk domstolspraxis – allmänt

Bland svensk rättspraxis ska särskilt framhållas Akademiska Hus, ifrån vilken dom ovanstående referat avseende unionsrättslig praxis var hämtat, även om målet i och för sig gällde helt andra fastigheter än bostäder (HFD 2016 ref. 67). Enligt Högsta Förvaltningsdomstolen tillgodosåg bolaget behov i det allmännas intresse, vilket även var ostridigt i målet. Däremot kunde enligt domstolen Akademiska Hus inte anses verka under normala marknadsvillkor. Akademiska Hus höga andel av innehav på den aktuella marknaden liksom markens attraktiva läge var omständigheter som ledde fram till denna slutsats. Akademiska Hus ansågs inte heller ha ett huvudsakligt vinstsyfte och besitta något av en särställning i förhållande till sina hyresgäster (högskolor etc.).

Att Akademiska Hus saknar offentlig finansiering och formellt står den ekonomiska risken för verksamheten hade därför ingen avgörande betydelse utan verksamheten bedrevs enligt Högsta Förvaltningsdomstolen inte på normala marknadsmässiga villkor och hade inte till huvudsakligt syfte att generera vinst även om det skulle bedriva sin verksamhet på affärsmässig grund. Med hänsyn till att verksamheten inte kunde anses bedrivas på en marknad med utvecklad konkurrens, att bolagets motparter var statliga myndigheter och att verksamheten hade en mycket fördelaktig riskprofil, hade det ingen avgörande betydelse att bolaget formellt sett självt står den ekonomiska risken för verksamheten eller att den inte var offentligt finansierad. Det behov som Akademiska Hus tillgodosåg var därför inte av industriell eller kommersiell karaktär och bolaget skulle omfattas av upphandlingsreglerna.

Kammarrätten i Stockholm har däremot, i två olika mål, ansett att Systembolaget AB inte utgör ett offentligt styrt organ. I det första målet, bedömde Kammarrätten, som det får förstås i huvudsak mot bakgrunden av förekomsten av partihandel och resandeförsel, att företaget var utsatt för ”viss” konkurrens trots att Systembolaget hade ett legalt monopol avseende detaljhandel i landet. I frågan om

konkursrisk hänvisades till doktrin enligt vilken det, som det får förstås, skulle kunna krävas att staten tidigare hade genomfört räddningsinsatser, för att möjligheten av ett sådant ingripande skulle beaktas. Kammarrätten fann att verksamheten hade kommersiell karaktär.¹²

I ett senare mål gällande Systembolaget AB, som avgjordes efter att dom meddelats i högsta instans gällande Akademiska Hus, stod Kammarrätten fast vid sin tidigare bedömning av Systembolagets upphandlingsskyldighet, med huvudsaklig hänvisning till att marknaden för Akademiska hus var mera särpräglad och mindre dynamisk än Systembolagets.¹³

6.5.2 Svensk domstolspraxis – allmännyttan

Även frågan om allmännyttan omfattas av Upphandlingsskyldighet har prövats på initiativ av ett större allmännyttigt bostadsföretag i Stockholm som förlorade målet i två instanser.¹⁴ Högsta Förvaltningsdomstolen nekade sedermera prövningstillstånd.¹⁵

Målet rörde löpande smidesarbeten. Det allmännyttiga företaget menade att bolaget inte omfattades av definitionen av offentligt styrt organ och därmed inte heller av definitionen av upphandlande myndighet och att lagen om offentlig upphandling till följd av detta inte var tillämplig på upphandlingen. Bolaget hade ändå tillämpat upphandlingsreglerna vid den aktuella upphandlingen.

Förvaltningsrätten menade sammanfattningsvis att den nya utdelningsbegränsningsregeln i allbo-lagen innebar att kommunala bostadsaktiebolag i praktiken har en lagstadgad ekonomisk fördel i förhållande till sina privata konkurrenter som kan medföra att bolagen låter sig styras av andra hänsyn än ekonomiska bl.a. vad gäller beslut i upphandlingar. Därmed ansåg domstolen inte att det allmännyttiga behovet var av kommersiell eller industriell karaktär.

Det allmännyttiga företaget vidhöll sin talan i kammarrätten. Bolaget menade att det övergripande syftet med den nya lagstiftningen tvärtom var att kommunala bostadsaktiebolag inte ska erhålla några ekonomiska fördelar i förhållande till sina privata konkurrenter. Syftet

¹² Kammarrätten i Stockholms dom den 19 februari 2016 i mål 7265-14. Målet fick inte vidare prövningstillstånd.

¹³ Kammarrätten i Stockholms dom den 20 februari 2017 i mål 5101-16. Målet avgjordes med ordförandens utslagsröst och fick inte vidare prövningstillstånd.

¹⁴ Kammarrätten i Stockholms dom 2012-01-12 i mål 5419-11.

¹⁵ Högsta Förvaltningsdomstolens beslut i mål 468/12 enligt protokoll 2012-04-27.

med bestämmelserna är i stället att kommunala bostadsaktiebolag ska verka som normala, långsiktiga aktörer på bostads- och hyresmarknaderna. Vidare ska kommunerna ställa marknadsmässiga avkastningskrav på sina bostadsbolag. Även om bolagens syfte inte är vinstmaximering så ska kommunala bostadsbolag drivas enligt affärsmässiga principer. Det allmännyttiga syftet och affärsmässiga principer står inte i motsatsförhållande.

Kammarrätten i Stockholm bedömde dock, liksom förvaltningsrätten, att det behov som det allmännyttiga bostadsaktiebolaget tillgodoser inte var av industriell eller kommersiell karaktär och att bolaget var ett offentligt styrt organ som omfattas av upphandlingsreglerna. De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen har enligt Kammarrätten inte tillkommit för att skapa vinster, utan för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål och främja bostadsförsörjningen i kommunerna och detta allmännyttiga syfte får enligt Kammarrätten anses överordnat andra aspekter. Det huvudsakliga syftet med kommunala bostadsaktiebolag är således inte att ge vinst. Begränsningsregeln om vinstuttag i allbolagen innebär vidare att bolagens upparbetade resurser ska användas för bostadsförsörjningsändamål. Begränsningsregeln får enligt kammarrätten anses medföra en viss ekonomisk fördel för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen jämfört med privata konkurrenter. Den viktiga allmännyttiga funktion som bolagen har torde även medföra att det ytterst sällan tillåts att ett bolag, även om det är olönsamt, försätts i konkurs. Det fanns även en författningsreglerad mekanism för att skjuta till statlig finansiering i sådana fall. Här avsåg kammarrätten förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för bostadsförsörjningen.¹⁶

6.5.3 Utredningens bedömning

Enligt utredningen är det svårt att dra långtgående slutsatser baserat på befintlig praxis, särskilt som inga avgöranden i högsta instans avser allmännyttiga bostadsföretag, vilka enligt nuvarande utgör en delvis unik nationell företeelse i Sverige, och heller inga relevanta förhandsbesked har begärts.

¹⁶ Förordningen ändrades sedermera genom förordning 2018:112 som trädde i kraft 2 april 2018. Genom ändringen upphörde möjligheten att få stöd för omstrukturering av ett kommunalt bostadsföretag i denna form.

Den unionsrättsliga praxis som finns och frekvent hänvisas till avser heller inte kommunal bostadsverksamhet utan i stället tryckeri- eller utgivningstjänster (Mannesmann), avfall (BFI Holding), begravningsstjänster (Adolf Truley), värmeproduktion (Ing. Aigner), mässverksamhet (Agorà och Excelsior), fängelser (SIEPSA), byggnadsarbeten på ett reningsverk (Universale Bau) samt kommersiella lokaler (Korhonen).

Av praxis framgår att ett organ som inte har tillkommit i det särskilda syftet att tillgodose allmänna intressen som inte har industriell eller kommersiell karaktär, men som senare åtagit sig sådana intressen och numera faktiskt tillgodoser dessa, uppfyller villkoret för att vara ett organ som lyder under offentlig rätt (Universale-Bau, C-470/99). Frågan ställer sig naturligen hur man ska bedöma den motsatta situationen, dvs. om ett organ som tillkommit med särskilt syfte att tillgodose allmänna intressen som inte har industriell eller kommersiell karaktär, sedermera förändras när det gäller vilka intressen som ska tillgodoses och/eller får industriell eller kommersiell karaktär?

Det som kan konstateras är enligt utredningen framför allt att det allmännyttiga företaget inte fick framgång i det enda mål som anhängiggjorts avseende principfrågan om allmännyttans upphandlingsskyldighet. Upphandlingsmyndigheten har dock i samrådet särskilt erinrat om att begreppet offentligt styrt organ är ett EU-rättsligt begrepp och att bedömningen ska göras i överensstämmelse med upphandlingsdirektiven och EU-domstolens praxis. Upphandlingsmyndigheten har därvid hänvisat till hur denna fråga har bedömts av svenska domstolar och konstaterat att domstolarna därvid funnit att allmännyttan omfattas av upphandlingsplikt.

6.6 Överprövning av offentlig upphandling

Upphandlingar som försenas på grund av överprövningsprocessen kan få till följd att behov som en upphandlande myndighet har inte kan tillgodoses. Det kan innebära stora konsekvenser exempelvis för byggentreprenader, inom vård och skola samt behov som en upphandlande myndighet enligt lag har skyldighet att tillgodose. Kostnaderna för fördröjningen av avtalets genomförande kan uppgå till betydande belopp, förutom att den upphandlande myndigheten inte

får sitt behov tillgodosett i tid. Men även för leverantören kan osäkerheten innebära höga kostnader. Samtidigt utgör rätten till överprövning en viktig rättssäkerhetsgaranti.¹⁷

Byggtjänster tillhör inte de tjänster som överprövas i högst utsträckning. Antalet överprövningar har minskat markant år 2018 efter en topp på några år. 98 av 2 228 byggupphandlingar (CPV 71) överprövades under 2018, dvs. 4,4 procent. Motsvarande siffror för anläggningsarbete (CPV 45) uppgick till 6 775 upphandlingar varav 391 överprövades, dvs. 5,8 procent.¹⁸

En kartläggning som gjorts av Upphandlingsmyndigheten efter ett regeringsuppdrag omfattar 1 000 överprövade upphandlingar som annonserades under åren 2015 och 2016. Rapporten behandlade bland annat i hur stor utsträckning som leverantörerna fått bifall och om upphandlingar överprövades i större utsträckning i vissa branscher.¹⁹

Domstolarna hade enligt rapporten inte funnit skäl att ingripa i upphandlingen i 80 procent av överprövningarna. Av de leverantörer som ansökte om överprövning vann stora företag framgång i högre utsträckning än mindre företag. När tilldelningsgrunden hade varit det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet fick en större andel bifall jämfört med när tilldelningsgrunden hade varit lägsta pris. De grunder som i störst utsträckning hade lett till framgång i första instans var brister i förfrågningsunderlaget krav på upphandlingsföremålet. Det var mera ovanligt med klagomål på hur anbudsutvärderingen genomförts. Vid upphandling av tjänster och byggentreprenader lades större vikt på huruvida kraven på leverantören var uppfyllda i jämförelse med vid varuupphandling, där det i stället var vanligare med frågor om krav på själva upphandlingsföremålet.

I Upphandlingsmyndighetens intervjuer hade det framförts att det förekommer överprövningar som inte har det primära syftet att ansökande leverantör ska tilldelas avtalet utan där syftet i stället är att fördröja upphandlingsprocessen. Upphandlingsmyndigheten framhöll dock att denna typ av överprövningar var ovanliga.

Bland de upphandlingar som Upphandlingsmyndigheten studerade som underlag för rapporten ingick 238 överprövade upphandlingar av byggentreprenader. Utredningen har särskilt gått igenom under-

¹⁷ Överprövningar av offentliga upphandlingar – siffror och fakta, Konkurrensverkets rapport 2013:5, s. 12.

¹⁸ Statistik om offentlig upphandling 2019, Upphandlingsmyndighetens rapport 2019:5 resp. Konkurrensverkets rapport 2019:3, tabell 84.

¹⁹ Upphandlingsmyndighetens rapport 2017:7.

lagsmaterialet för rapporten i dessa delar, eftersom rapporten i huvudsak inte avsåg belysa skillnader mellan olika branscher. Endast ett mindre antal, omkring ett tjugotal överprövningar, avsåg allmännyttan i underlagsmaterialet. Vid utredningens genomgång framgår att de allmännyttiga företagen normalt hade framgång i domstol i samband med överprövning av sina upphandlingar samt att de allra flesta målen inte gick vidare till andra instans.

Överprövningarna framstår också, vid utredningens genomgång av underlagsmaterialet, som koncentrerade till ett fåtal allmännyttiga bostadsföretag. Denna tendens kvarstår än i dag. Bland de 20 företag som 2018 fick flest upphandlingar överprövade återfanns endast ett allmännyttigt bostadsföretag som svarade för hela 12 överprövningar.²⁰ Överlag var handläggningstiden för målen som prövades i sak under 2018 omkring 4 månader i förvaltningsrätterna och kammarrätterna och nästan ett år i HFD. Även ändringsfrekvensen i kammarrätten har gått ned vilket långsiktigt möjliggör kortare processer.

Enligt utredningen står det klart att överprövningar utgör ett praktiskt problem vid offentlig upphandling generellt och därvid även i samband med upphandling av bostäder.

Sveriges Allmännytta har framhållit att skälen till att byggupphandlingar inte är överrepresenterade bland överklagade upphandlingar beror på att medlemsföretagen är särskilt försiktiga i samband med upphandlingsprocessen med hänsyn till att varje överklagande medför stora kostnader oavsett om företaget till slut får rätt eller fel. Vid byggande finns väldigt påtagliga kostnader av stilleståndskaraktär som följer redan med själva överprövningen och inte påverkas av utgången av densamma. Medlemsföretagens arbete påverkas därför på ett mycket avgörande sätt av risken för överprövningar alldeles oavsett om dessa är relativt fåtaliga, koncentrerade till ett mindre antal allmännyttiga företag varje år samt i många fall leder till att medlemsföretaget får rätt (se vidare avsnitt 6.7).

Vad Sveriges Allmännytta har anfört i dessa delar kan i hög grad sägas överensstämma med den bild utredningen har tillägnat sig efter intervjuer med omkring 30 allmännyttiga bostadsföretag runt om i landet. Som utredningens uppdrag är utformat är det emellertid inte möjligt för utredningen att, utöver den redovisning som nu har gjorts,

²⁰ Statistik om offentlig upphandling 2019, Upphandlingsmyndighetens rapport 2019:5 resp. Konkurrensverkets rapport 2019:3, tabell 47.

lämna några förslag avseende överprövning av offentlig upphandling. Utredningen konstaterar att förevarande frågor redan behandlats i flera olika betänkanden under senare år.²¹

Upphandlingsmyndigheten har i remissomgången över betänkandet *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål* tillstyrkt förslag om ansökningsavgifter och avstyrkt förslag om processkostnadsansvar för den som begär överprövning av en offentlig upphandling, vilket yttrande Upphandlingsmyndigheten särskilt har hänvisat till i samrådet.²²

I sin redogörelse för effekterna av upphandlingsreglerna för de allmännyttiga företagen avser utredningen återkomma särskilt till frågan om överprövningarnas roll i detta sammanhang.

6.7 Skrivelse från Sveriges Allmännytta

Utredningen har i juni 2020 taget emot en skrivelse från Sveriges Allmännytta.²³ I den redogör Sveriges Allmännytta för vad de anser utgör de allvarligaste negativa konsekvenserna av LOU och som snedvrider konkurrensen:

- *Allmännyttan får in få anbud vid upphandling.* Konkurrensverket redovisade i en rapport 2015 att det på 20 procent av allmännyttans upphandlingar endast kommit in 0–2 anbud mellan 2008 och 2013. Sveriges Allmännytta gjorde en uppdaterad mätning 2015, vilken visade att endast 0–2 anbud kommit in i hela 64 procent av de upphandlingar som gjorts av de medlemsföretag som svarat på undersökningen. En förklaring till att allmännyttan får få anbud är att det är både kostsamt och svårt att ta fram anbud. Det leder till att anbud som kommer in ofta inte är fullständiga. Att tillåta kompletteringar är dock förenat med rättslig osäkerhet. Gör man ett formaliafel så är man inte kvalificerad att delta i upphandlingen och allt jobb har varit förgäves. Att delta i en direktupphandling (som utredningen förstår det i så fall hos någon

²¹ Senast i betänkande av Utredningen om vissa förenklade upphandlingsregler *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål*, SOU 2018:44 och dessförinnan i betänkande av Överprövningsutredningen, *Överprövning av upphandlingsmål m.m.*, SOU 2015:12.

²² Upphandlingsmyndighetens dnr 2018-0305.

²³ Dnr Fi2019/00727 aktbilaga 114.

annan än allmännyttan) kräver en mindre arbetsinsats och ger ofta en större utdelning. Det blir därför i många fall ett mer attraktivt alternativ för entreprenörer. Det gäller särskilt de mindre entreprenadföretagen.

- *Att göra en upphandling enligt LOU tar lång tid och möjlighet till affärsmässig förhandling saknas.* Att upphandla enligt LOU ställer höga krav på förarbetet, allt måste vara planerat och bestämt från början. Inga ändringar kan göras längs vägen, även om det skulle vara kostnadsbesparande. Privata bostadsföretag kan arbeta mer förutsättningslöst och hitta lösningar tillsammans med utförare när de upphandlar och på så sätt få den bästa varan eller tjänsten till bästa kvalitet och pris. LOU förhindrar den flexibilitet som behövs för en affärsmässig upphandling. Det så kallade ”förhandlade förfarandet” i LOU är inte ett särskilt flexibelt förfarande eftersom det ställer krav på mycket förarbete och svårigheter att förändra kravbildningen och målen under upphandlingens gång.
- *Möjlighet att samplanera saknas.* När bostadsföretagen går ut med upphandlingar av specifika bostadsprojekt så har de ingen möjlighet att samplanera dessa med utföraren så att de genomförs vid lämplig tidpunkt. Entreprenörernas vilja och möjlighet att hålla nere priset beror till viss del på hur mycket jobb de har för stunden, vid högkonjunkturer slår entreprenörernas leveranskapacitet i taket. Att samplanera över tid skulle ge möjlighet att nyttja branschens kapacitet bättre. Den typen av informell planering är svår att få till stånd inom LOU.
- *Tilldelningsbeslut blir ofta överprövade.* Handläggningstiderna vid överprövning är långa och oförutsebara. Det innebär osäkerhet för när ett projekt kan påbörjas. Även om ett klagomål inte vinner gehör leder processen till att projekt förskjuts i tid och fördyras. Ju mer innovativ en upphandling är desto högre är risken att den blir överprövad. Risken att domstolen hittar något formaliafel ökar också med underlagets komplexitet. Överprövningarna kan till exempel handla om att ett anbud inte skrivits under, att ett dokument inte är översatt till svenska eller av misstag inte har bifogats. Sådana misstag drabbar även stora företag trots deras relativt större administrativa resurser och erfarenhet. Överprövning av formaliafel leder till en onödig hantering som tar mycket

resurser i anspråk. Överprövningar medför betydande kostnader för samhället som ingen har försökt uppskatta eller beakta.

- *Oförmåga att leverera.* Det är relativt vanligt att upphandlade leverantörer inte klarar att leverera. Orsakerna är varierande, att de har räknat bort sig är det mest vanliga enligt Sveriges Allmännyttas bedömning. Ett för lågt anbudspris slår ut andra i en rangordnad tilldelning.
- *Tidsbegränsade avtal.* LOU innebär begränsningar i möjlig avtalslängd. Sveriges Allmännytta har egen erfarenhet av detta i sina upphandlade Kombohusavtal. Hela affärsupplägget bygger på att Sveriges Allmännytta genom medlemsföretagen kan erbjuda en potentiell volym av efterfrågad bostadsproduktion. Ju kortare avtalstiden är, desto sämre är förutsättningarna för en låg prisbild och i slutändan låga hyror. Kan bostadstillverkarna se en betydligt längre investeringshorisont än vad LOU tillåter, ökar investeringsviljan att ta fram effektivare produktionsmetoder och implementera det i verksamheten, där avkastning på investerat kapital ligger längre fram i tiden. LOU hämmar på så sätt produktivitetsförbättringar inom sektorn och befäster oviljan att göra investeringar som inte återbetalar sig omedelbart.

Liksom många andra aktörer som omfattas av upphandlingsreglerna anser de allmännyttiga företagen, fortfarande enligt Sveriges Allmännytta, att lagen om offentlig upphandling är svåröverskådlig och svår att tillämpa. De allmännyttiga bostadsföretagen har hög inköpsmognad, de har ett strategiskt förhållningssätt till upphandling, arbetar med uppföljning och är vana att göra inköp genom LOU. Dessvärre hjälper detta ofta inte eftersom rättstillämpningen i Sverige är formalistisk. Det gynnar inte nytänkande, saknar helt fokus på affären och medför ingripanden mot obetydliga och mindre väsentliga formaliafel. Sammantaget menar Sveriges Allmännytta att dessa begränsningar innebär konkurrensnackdelar jämfört med privata fastighetsägare.

Konkreta exempel som framhålls av Sveriges Allmännytta

I sin skrivelse framhåller Sveriges Allmännytta ett antal konkreta exempel på vilka konsekvenser upphandlingsreglerna har fått i enskilda situationer. Enligt utredningen är det av värde för framställningen att redogöra även för dessa:

- Ett medlemsföretag som erbjöds köpa byggklara projekt som en bostadsutvecklare haft svårt att sälja som bostadsrätter ville gärna göra detta och då även köpa den planerade byggproduktionen till fast pris. P.g.a. LOU måste medlemsföretaget i stället köpa marken med ingående bygghandlingar för att sedan konkurrensutsätta byggtreprenaden. Det blir oklart för det allmännyttiga företaget om man får samma fasta pris och för entreprenören om man kommer att få utföra bygget. Ett syfte med att sälja projektet i stället för att helt enkelt vänta var för byggföretaget att hålla sin produktionsapparat sysselsatt. På detta sätt tar det längre tid att ställa om till hyresbostäder och riskerar att medföra högre kostnader.
- Rikshem har tecknat ett tioårigt samarbetsavtal med JSB med ambitionen att bygga tusentals hållbara bostäder runt om i landet. Avtalet gäller byggnation av standardiserade flerfamiljshus och i avtalet ingår också ett gemensamt utvecklingsarbete i syfte att hitta effektiviseringar och synergier i byggprocessen. Denna möjlighet saknar allmännyttiga bostadsföretag eftersom de betraktas som upphandlande myndigheter. Förhandlingsmöjligheten finns endast på papperet eftersom anbudsunderlaget enligt LOU får så avgörande och orubblig betydelse.
- Ett medlemsföretag har detaljplanelagd mark i centralt läge där det ryms cirka 1 200 bostäder. Företaget har för avsikt att sälja ungefär 2/3 av marken till andra bostadsutvecklare och bygga 1/3 själv. För att det ska gå att genomföra måste vårt medlemsföretag som markägare göra stora förberedande arbeten. När de säljer byggrätter så måste de kunna ge besked om när de är klara med vatten och avlopp, el, sopsuganläggning med mera. I detta projekt har det allmännyttiga företaget haft överprövning i förvaltningsrätten avseende upphandlingarnas form och innehåll för markarbetena. De fick i slutändan rätt men blev nio månader försenade och kostnaderna ökade med cirka fem miljoner kronor.

- Vid upphandling av en sopsuganläggning hävdade entreprenören vid tilldelningen att de missförstått uppdraget och ville ha mer betalt. I den situationen fanns inte möjlighet att tilldela nästa anbudsgivare uppdraget utan vårt medlemsföretag fick börja om från ruta ett. Vid nästa upphandlingstillfälle hade en anbudsgivare glömt att uppge ett telefonnummer. Den andra anbudsgivaren hade glömt att åberopa moderbolagets kapacitet. Det resulterade i att dessa två anbudsgivare överprövade upphandlingen korsvis på olika grunder. Vårt medlemsföretag har nu gjort ett tredje försök och hoppas på att kunna skriva avtal. Processen har tagit två år och kommer att fördyra produktionen.
- Vid upphandling av ”yttre skötsel” av mark och bostadsgårdar krävde ett medlemsföretag kompetens i form av anställd trädgårdsmästare. De förkastade ett anbud eftersom sådan kompetens saknades hos anbudsgivaren. Det resulterade i en överprövning som tog åtta månader där förvaltningsrätten gjorde samma bedömning som det allmännyttiga företaget. Under dessa månader var bostadsföretaget förhindrat att sköta sina gårdar varför hyresgästerna fick stå ut med att gräset var oklippt och gårdarna var ovårdade. Det får konsekvenser inte bara ekonomiskt utan inverkar även på den kvalitet våra medlemmar vill leverera till sina hyresgäster och därmed deras varumärke.
- När upphandlingar gjorda inom Sveriges Allmännyttas upphandlingsmodell Flex har blivit överklagade har det inneburit en fördyring av projektet med nästan 2 000 kronor per kvadratmeter bostadsyta, jämfört med projekt som inte blivit överklagade.
- Sveriges Allmännytta har även haft problem med uteblivna leveranser i flera ramavtal, trots att man har haft flera leverantörer inom dessa. Det har blivit tydliga flaskhalsar med hänsyn till rangordningen inom avtalen och eftersom alternativa leverantörer utanför ramavtalen inte har kunnat användas. Allmännyttan får därigenom inte ut den mängd bostäder som vore möjligt. I juni 2020 hade allmännyttan t.ex. en leveransfördröjning på 1,5 år inom avtalet Kombohus Småhus.

6.8 Utredningens rundabordssamtal om upphandlingsreglerna

Utredningen den 15 april 2020 hållit ett rundabordssamtal (vilket hölls som videosamtal med hänsyn till smittskyddsläget) om upphandlingsreglerna med berörda aktörer. Inbjudan fanns tillgänglig på utredningens hemsida och det fanns inga begränsningar för medverkan. Syftet var att ytterligare belysa effekterna av att de allmännyttiga företagen omfattas av lagen om offentlig upphandling (LOU), särskilt i ljuset av utredningens övergripande uppdrag att få ned kostnaderna för bostadsbyggandet på ett sätt så att det även resulterar i lägre hyror.

En bakgrund var att Sveriges allmännytta enligt utredningens direktiv anser att synen på de allmännyttiga bolagen som offentligt styrda organ enligt LOU står i motsats till bestämmelserna i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

De frågeställningar som stod i fokus för rundabordssamtalet var sammanfattningsvis huruvida kravet på de allmännyttiga bostadsbolagen att tillämpa LOU har inneburit att möjligheten att uppföra bostadsbyggnader med önskad kombination av pris och kvalitet begränsats i något avseende?

6.8.1 Allmännyttan

Sveriges Allmännytta angav vid rundabordssamtalet att det är problematiskt att de allmännyttiga bostadsföretagen omfattas av LOU eftersom det begränsar de allmännyttiga bostadsbolagens möjligheter att konkurrera på lika villkor och dessutom står i konflikt med den så kallade allbo-lagens krav på affärsmässighet. Medlemsföretagen upplever att LOU är svår att tillämpa trots att de är vana inköpare med en hög mognad. Lagstiftningen är sammanfattningsvis formalistisk, tar lång tid att tillämpa och ställer stora krav på förarbete. Rättspraxis utveckling har inneburit att formaliafel får allvarliga konsekvenser. Det nya förhandlade förfarandet i LOU är i princip bara en förändring på papperet. Lagen är kostnadsdrivande och hindrar uppdrag inte minst till små och utländska företag. De allmännyttiga bostadsbolagen köper byggtjänster för hyresgästernas medel, inte skattemedel och LOU saknar den flexibilitet som behövs. Om systemet fungerar så bra så undrar man varför det inte tillämpas

även av de privata företagen och av t.ex. de pensionsfonder som äger bostäder?²⁴

6.8.2 Byggföretagen

Företrädare för och från byggföretagen höll inte med Sveriges Allmännyttan vid rundabordssamtalen utan ansåg att eventuella problem med LOU i vart fall inte gäller byggbranschen särskilt. Lagen garanterar att konkurrensen sker på justa villkor vilket är viktigt för byggbranschen. Upphandlande myndigheter håller delvis en högre nivå som köpare än privata beställare eftersom de måste tänka till ordentligt när de tar fram sina förfrågningsunderlag, vilket är bra för alla parter. Anledningen till att allmännyttan inte får anbud i vissa upphandlingar är att byggföretagen inte ser att man kan få lönsamhet i det specifika projektet eller att underlaget är för undermåligt så det inte är möjligt att se vad de reella kostnaderna och kraven kommer att bli. Det är viktigt med uppföljning för att säkerställa att det som byggs verkligen byggs på det sätt som var överenskommet. Det finns en stor oro hos byggföretagen om negativa effekter om inte allmännyttan skulle omfattas av LOU. Ett företag framhöll också särskilt att det ofta varit svårt att klara konkurrensen om marken när man vill bygga hyresrätter. Bransch- och arbetsgivarorganisationen Byggföretagen angav särskilt att man har gjort en undersökning som visar att medlemsföretagens vilja att lämna anbud inte skulle öka utan LOU.²⁵

6.8.3 Statliga myndigheter

Från Upphandlingsmyndighetens sida framfördes vid rundabordssamtalet att det för offentliga beställare finns förutsättningar att inom ramen för LOU uppföra bostadsbyggnader till rimlig kostnad och bra kvalitet. LOU är inte avgörande för om konkurrensförutsättningarna för offentliga beställare skulle vara negativa. Flera olika faktorer behöver lyftas fram. Inköpsarbete är av strategisk betydelse för många organisationer men inköpsarbete har traditionellt, enligt

²⁴ Sveriges Allmännyttas synpunkter och konkreta exempel på problem med LOU framgår även mera utförligt ovan i avsnitt 6.7, baserat på organisationens skrivelse till utredningen.

²⁵ Utredningen har efterfrågat men inte kunnat få del av denna undersökning från Byggföretagen.

Upphandlingsmyndigheten, inte setts som något som är av strategisk betydelse för offentliga organisationer.

Byggprojekt är i sig ofta omfattande och komplexa till sin karaktär liksom stora upphandlingar kan vara komplexa till sin karaktär. Det krävs, enligt Upphandlingsmyndigheten, en strategiskt orienterad organisation för att hantera sådana projekt. Många större offentliga beställare klarar det men kunskap om förutsättningar för inköp och upphandling behöver bli bättre i fler offentliga organisationer. För att öka möjligheten och förmågan till bra affärsmässiga upphandlingar på sikt, krävs det att fler offentliga köpare säkrar kompetens och resurser till sin beställarorganisation.

Ett strategiskt inköpsarbete inom ramen för LOU ger enligt Upphandlingsmyndigheten stora möjligheter för offentliga organisationer att verka för att upphandlingarna kan bidra till att den upphandlande organisationens mål uppnås. LOU och rättspraxis medför att det är den upphandlande organisationen som avgör vilka mål upphandlingen har, varför och vad som ska upphandlas, vilka krav som ska ställas på leverantören, varan, tjänsten eller entreprenaden. Verktyg så som strategiskt inköpsarbete (exempelvis kategoristyrning, sourcing med mera) ligger utanför LOU och kan användas oavsett regelverket.

Tillsammans med genomtänkta krav, utvärderingsmodeller som har tydliga kvalitetsparametrar, transparenta utvärderingsmodeller och en noggrann och kontinuerlig uppföljning, finns enligt Upphandlingsmyndigheten, förutsättningar för att skapa bra affärer. En upphandlande organisation har möjlighet att beakta andra aspekter än enbart pris vid val av utvärderingsgrund och tilldela kontrakt utifrån avvägningar mellan kostnad och kvalitet och andra köparpreferenser. Det finns även flera sätt att ordna avropsmöjligheter i ramavtal och det är inte nödvändigt att tillämpa en strikt rangordning – rangordningen kan t.ex. villkoras avseende om leveranskapacitet inte finns hos entreprenören eller om denne inte svarar upp mot avrop inom viss tid etc.

LOU är enligt Upphandlingsmyndigheten en procedurlagstiftning som fokuserar i huvudsak på själva genomförandet av det formella upphandlingsförfarandet och styrs av ett omfattande regelverk. Det omfattande regelverket kan i sig medverka till svårigheter med att hantera affären och tolka lagen. Rättspraxis kan ibland i den praktiska verkligheten leda till oönskade effekter. Krav på exakta

formuleringar av rädsla för otydlighet i beskrivning av uppdragen och ett alltför stort fokus på formaliakrav som utformas, kan leda till att mängden skriftliga handlingar i upphandlingsdokumenten och/eller anbud blir allt större och mera kostnadskrävande. Risken finns därmed att kraven ställs för högt och exkluderar leverantörer i onödan. Det skulle kunna vara en faktor som kan ha betydelse för hur många anbud som lämnas in i en upphandling.

Förhandlingsutrymmet och kommunikationen med leverantörer hade sett annorlunda ut om LOU inte hade gällt. Det betyder dock inte per automatik att det skulle leda till ökad konkurrens. Tvärtom finns, enligt Upphandlingsmyndigheten, stor risk att möjligheten till insyn, transparens och öppenhet skulle gå förlorad.

En vanlig missuppfattning om LOU är t.ex. att det inte går att planera när uppdrag ska utföras, men det har inte så mycket med LOU att göra, möjligen undantaget överprövningsrisker. Marknadsundersökningar och dialoger med entreprenörerna och förannonsering för att kunna planera tid för upphandling och genomförande hindras inte av LOU. Att samplanera utanför upphandlat avtal kan hanteras genom marknadsundersökningar, dialoger och förhandsannonsering.

Begränsning av ramavtalens löptid framförs ibland som ett hinder för mer omfattande utvecklingsarbete beställare och entreprenör/leverantör emellan. Upphandlingsmyndigheten anser att det framför allt är begränsningen av ramavtalstiden som företrädare för allmännyttan har lyft fram som problematisk. När det gäller ramavtal är dock fyra årsgränsen inte absolut utan ett ramavtal får undantagsvis gälla under längre tid. Det kan exempelvis bli aktuellt om fullgörande av ramavtalet förutsätter stora investeringar av leverantörerna. Det är enligt Upphandlingsmyndigheten en missuppfattning att LOU inte medger avtalstider på längre tid än fyra år. Begränsningen gäller enbart ramavtal medan upphandlingskontrakt kan sträcka sig längre. Det framgår inte varken av direktivet eller LOU hur långa de får vara men det bedöms utifrån de allmänna principerna.

Hur rättspraxis utvecklas skulle eventuellt kunna leda till att handlingsutrymmet för den upphandlande organisationen snävas in mer än nödvändigt. Det skulle kunna göra att det i den praktiska hanteringen och genomförandet av upphandlingen blir svårt att fånga upp oförutsedda möjligheter som kan öppna sig i respektive affär. Med ovanstående sagt så bör det dock, fortfarande enligt Upphandlingsmyndigheten, vara i varje huvudmans eller ägares intresse att

affärer och projekt med budget på mångmiljonbelopp har någon form av dokumentationskrav och upphandlingsregler och att beställarorganisationen har resurser att hantera inköpsarbetet på ett bra sätt. Det bör gälla oaktat om det är offentliga eller privata affärer som hanteras och oavsett om LOU gäller eller inte.

Upphandlingsmyndigheten menar, som utredningen uppfattar det sammanfattningsvis, att stora byggprojekt till sin natur är komplexa logistiska och tekniska system som kräver beställarorganisationer med motsvarande resurser och kompetens för att hantera de komplexa upphandlingarna. Svårigheterna med upphandlingar och eventuell brist på konkurrens har därför med fler faktorer än bara med LOU att göra.

Även enligt Konkurrensverket överväger fördelarna med LOU även om man föreställer sig att t.ex. längre avtalstider hade kunnat göra det mera attraktivt att investera i att t.ex. utveckla nya seriebyggda flerbostadshus. Som det är nu har LOU:s vanliga avtalsperiod om fyra år blivit en sanning som är svår att gå ifrån med hänsyn till faktisk domstolspraxis.

Mycket går dock att göra inom lagstiftningen. För ett par år sedan gick Konkurrensverket igenom ett antal upphandlingar, som visade att entreprenadformen inte varierades mellan stora anläggningar och små förskolor och att flertalet förfrågningsunderlag var kopierade från någon annans upphandling. Man tar därigenom någon annans behov som utgångspunkt och behovsanalysen görs inte alltid.

6.9 Utredningens intervjuer

Ett flertal av de allmännyttiga företagen som utredningen intervjuat har angivit att LOU är försvårande och skapar formalia och administration, som det t.ex. uttrycktes av det allmännyttiga företaget i Umeå. Enligt t.ex. Kirunabostäder är det svårt med tidiga dialoger även om det finns vissa förfaranden där det är möjligt. De allmännyttiga företagen i Örebro, Västerås och Uppsala ansåg allihop att LOU medför problem med att man inte kan utnyttja tillgänglig kapacitet där och när den finns. Man uppfattar bristande flexibilitet avseende skall-kraven och att det är försvårande med alla överprövningar. Man skulle enligt egen utsago arbeta mera långsiktigt och förhandla hårdare utan LOU. Ordföranden i inköpsorganisationen

HBV har angivit till utredningen att man antagligen skulle bygga ungefär lika mycket utan LOU men att det då skulle gå väsentligt snabbare. Motsvarande uppfattningar framförs även av ägarkommunerna på ett flertal håll under utredningens intervjuer, däribland Malmö stad.

Bland de företag som utvecklat frågan tydligast för utredningen finns Framtiden i Göteborg. Man anser å ena sidan att LOU har varit en hjälp när man arbetar med inköp på den internationella marknaden genom att den skapar trygghet och hämmar korruption samt att det alldeles oavsett skulle finnas behov av ett ”förtroendeskapande” system. Företaget har också i praktiken lyckats få in utländska anbud från bl.a. Estland, Spanien och Frankrike. LOU bedöms ändå svårtillämpad eftersom det är svårt att vara ute i tid när man inte ens vet om detaljplanen kommer medge den byggnation som man upphandlar. Avtalsperioderna i olika former av ramavtal skulle behöva vara längre. Den offentliga upphandlingen påverkar även industrin som inte får framförhållning i sina processer. Från företaget framhålls även att det saknas forskning ur byggherreperspektiv när gäller industriellt byggande.

Sammanfattningsvis har, vad gäller upphandlingsreglerna, flera allmännyttiga bostadsföretag men även byggföretag, framhållit upphandlingsreglernas betydelse för att motverka korruptionstendenser inte minst på mindre orter. De anses dock, enligt de allmännyttiga företagen, kunna vara kostnadsdrivande genom att man inte kan fråga på förhand vad det kostar och eftersom transparensen ger ett dåligt förhandlingsläge samt försvårar att repetera och integrera bakåt. Ramavtalen bedöms praktiska och bra att använda men anses inte nödvändigtvis ge billigare bostäder än andra lösningar i de allmännyttiga bostadsföretag som anser sig ha egen beställarkompetens.

Vid intervjuerna framkommer även att upphandlingsregelverket påverkar de administrativa kraven inte minst i små kommuner och företag. Överprövningarna anses ha blivit mera problematiska med tiden och uppfattas ha fått en efter hand allt mera formalistisk karaktär. En återkommande kommentar i intervjuerna är att bostadsföretagen för att vara på den säkra sidan, när det gäller risken att upphandlingen överklagas, väljer att göra upphandlingar där priset, inte kvaliteten eller den långsiktiga ekonomin, blir avgörande.

6.10 Särskilt om korruptionsrisker

Upphandlingsreglerna är ett viktigt verktyg för att motverka korruptionstendenser inte minst på mindre orter. Eftersom just risken för korruption i avsaknad av ett regelverk framhålls har utredningen ansett det angeläget att undersöka vilka indikationer som finns på att de marknader de allmännyttiga företagen verkar på skulle vara särskilt korruptionsutsatta.

Den kontrafaktiska analysen är självklart svår eftersom man på sin höjd kan undersöka hur det ser ut i dag men svårigen hur det hade sett ut utan några upphandlingsregler. Det s.k. mörkertalet är också ett hinder för varje utredningsarbete på området.

En uppdragsforskningsrapport skriven på uppdrag av Konkurrensverket har systematiserat fällande korruptionsdomar som har samband med offentlig upphandling. De förekommande korruptionsbrotten utgörs av givande respektive tagande av muta. Rättsfallsunderlaget utgörs av underrättsdomar från tingsrätt och hovrätt. I studien erinras om att mörkertalet sannolikt är stort till följd av återhållsamheten i anmälningar och bristande transparens i vissa upphandlingsförfaranden. Av antalet mutbrottsdomar efter 2007 och till rapportens dato (november 2019) berörde cirka 18 procent mutbrott begångna i samband med offentlig upphandling.²⁶

Enligt vad utredningen särskilt har inhämtat från författaren var vidtagna åtgärder personbundna och beroende av nära kontakt samt ägde rum i specifika situationer. Byggbranschen var överrepresenterad i materialet när det avsåg entreprenader.²⁷ Två fällande domar, bägge från Hovrätten över Västra Sverige, avsåg kommunala bostadsföretag. Det handlade då om situationer där medarbetare vid bolagen hade dömts för att ha tagit emot naturaförmåner (kyl & frys respektive elinstallationer) till ett relativt högt värde, vilket resulterat i dagsböter och villkorlig dom.²⁸

²⁶ Karlsson Westergren, Catrin, Korruptionsdomar och offentlig upphandling, Uppdragsforskningsrapport från Konkurrensverket, 2019.

²⁷ Dnr Fi2020/00272 aktbilaga 161.

²⁸ Mål nr B 2216-12 och B 2264-12.

Konkurrensverket har också i en egen rapport konstaterat att det är en vanlig uppfattning att byggbranschen är särskilt utsatt för korruption, i synnerhet när det gäller upphandlingar.²⁹ En äldre rapport av Brottsförebyggande Rådet (BRÅ) bekräftar att korruptionen framstår som förhållandevis enkel där mutor erbjuds i utbyte mot tjänster på lokal nivå.³⁰ Ofta finns redan ett väletablerat vänskapsband mellan berörda personer. De nära banden mellan näringslivet och offentliga tjänstemän, kanske i synnerhet kommunala tjänstemän, tycks medföra en korruptionsrisk.³¹

6.11 Utredningens bedömning

Flera utredningar har redan studerat byggupphandlingar och olika insatser har gjorts, som har börjat ge resultat. Trots en synnerligen omfattande offentlig upphandling på byggområdet är det svårt att hitta annat än enstaka exempel på långdragna överprövningar eller uppdagad korruption.

Enligt ett kammarrättsavgörande, där prövningstillstånd sedermera vägrats, omfattas allmännyttiga bostadsbolag av LOU. Allmännyttan har således i och för sig förlorat principfrågan om upphandlings-skyldigheten i domstol men vinner i praktiken det absoluta flertalet mål när det kommer till konkreta upphandlingar.

En översiktlig och begränsad genomgång av de överprövningar som gjorts av de allmännyttiga bostadsbolagens upphandlingar visar att de allmännyttiga bostadsbolagen oftast har framgång i överprövningarna. Även om de allmännyttiga bostadsbolagen vanligen får rätt vid en överprövning i domstol så anpassar de enligt utredningen sitt sätt att genomföra upphandlingar för att slippa överprövningar. Upphandlingsarbetet blir krävande på grund av detta och riskerar att till alltför stor del inriktas på att säkerställa att olika formaliakrav är uppfyllda i stället för att upphandlingen blir så bra genomförd som möjligt.

²⁹ Konkurrensverkets rapport 2018:10 s. 59. Se även Konkurrensverkets rapport 2013:6, dess uppdragsforskningsrapport 2009:9 samt Upphandlingsmyndighetens vägledning nr 4 Korruption i offentlig upphandling – vad är det och kan det förebyggas?

³⁰ Den anmälda korruptionen i Sverige, Brottsförebyggandet rådets (BRÅ) rapport 2013:15.

³¹ Karlsson Westergren, Catrin, Korruptionsdomar och offentlig upphandling, Uppdragsforskningsrapport från Konkurrensverket, 2019, s. 37.

Allmännyttans byggande är långsamt växande men ambitionerna, då även hos företagens ägare, liksom behoven av nya bostäder väsentligt större än så. Tidsfaktorn framstår som avgörande för allmännyttan och det måste anses dokumenterat att upphandlingsregler ofrånkomligen medför relativt långa ledtider. Överprövningarna får i sammanhanget sättas i perspektivet att de förlänger redan långa ledtider för aktörer som i sin tur agerar på marknader där konjunkturvariationerna är påtagliga och avgörande för möjligheterna att över huvud taget få nya bostäder på plats.

Sveriges Allmännytta har framhållit att skälen till att byggupphandlingar inte är överrepresenterade bland överklagade upphandlingar beror på att medlemsföretagen av ovan angivna skäl är särskilt försiktiga i samband med upphandlingsprocessen. Vid byggande finns väldigt påtagliga kostnader av stilleståndskaraktär som följer redan med själva överprövningen och inte påverkas av utgången av densamma.

Vad Sveriges Allmännytta har anfört i dessa delar kan i hög grad sägas överensstämma med den bild utredningen har tillägnat sig efter intervjuer med omkring 30 allmännyttiga bostadsföretag runt om i landet. Frågan om allmännyttans upphandling framstår enligt utredningen dock som tydligt polariserad. Även om effekterna av upphandlingsreglerna på antalet anbud och på kostnadsnivåerna förefaller omtvistad förefaller det ändå finnas bred kritik, som delvis även omfattar myndighetssidan, när det gäller överprövningar och utvecklingen av praxis i särskilda avseenden, framför allt avtalstidernas längd.

Många av de åtgärder som föreslagits för att utveckla upphandlingen inom byggsektorn har helt eller delvis prövats med olika framgång. Således har ramavtalen vidareutvecklats och omfattar numera även kvartersstrukturer, vilket tidigare har varit återhållande. Omfattande insatser har gjorts för att få in utländska aktörer på marknaden och det har delvis varit framgångsrikt, även om strukturen på marknaden bara har förändrats marginellt. Upphandlingsstödet har stärkts. Upphandlingsstatistiken är ännu inte utvecklad men en reform genomförd som förhoppningsvis leder till resultat allra senast på några års sikt.

Utredningen konstaterar särskilt att beställarkompetensen successivt har stärkts sedan bostadsbyggandet bottnade i volym på 1990-talet. Det finns sammanfattningsvis inte anledning att anta att kvarvarande problem endast handlar om beställarkompetens efter 30 år

med LOU. Enligt utredningen finns en företagsekonomisk nackdel för allmännyttan av att behöva använda upphandlingsreglerna. När det gäller omfattningen av densamma hänvisar utredningen till avsnitt 4.6 och då i synnerhet 4.6.4 där det sammantaget framgår att allmännyttan utanför ramavtalen har relativt höga byggkostnader samtidigt som det begränsade underlag som finns för en jämförelse inte visar på tydliga kostnadsskillnader mellan å ena sidan konkurrens- och andra sidan förhandlingsupphandlingar för branschen som helhet.

Sedan upphandlingsreglerna genomfördes har rollen för de allmännyttiga företagen ändrats påtagligt vilket skulle kunna motivera att frågan om allmännyttans upphandlingsskyldighet blev föremål för utredning. Enligt utredningens bedömning har den nuvarande tillämpningen åtminstone delvis historiska förklaringar. Allmännyttan hade annat än affärsmässiga syften när upphandlingsregelverket genomfördes, och denna situation ställer sig delvis annorlunda i dag.

Frågan kompliceras väsentligt av att det i grund och botten handlar om en lagtillämpningsfråga som är svår att hantera lagstiftningsvägen. Frågan om upphandlingsskyldigheten för allmännyttan ligger inte i utredningens uppdrag även om det underlag som utredningen har tagit fram torde komma att utgöra en viktig utgångspunkt vid eventuell beredning av den frågan.

7 Kommuners påverkan på bostadsbyggande

Kommuner kan verka i olika roller vid bostadsbyggande och har olika verktyg att använda sig av. Utredningen har fokuserat på detaljplanering, markanvisningar, samt bygglovs- och byggprocessen. Kommunernas agerande har utretts i syfte att se hur ett bostadsbyggande till låga produktionskostnader som möjliggör lägre boendekostnader kan främjas. Genom att ta del av erfarenheter från bostadsbyggande företag vars affärsmodell bygger på att man uppför flerbostadshus som till väsentliga delar tas fram i en standardiserad process har utredningen undersökt hur kommuners agerande påverkar den reella marknaden för företagen.

Utredningens utgångspunkt är att en ökad grad av standardisering behövs för att åstadkomma lägre produktionskostnader. Av detta följer att utredningen särskilt har studerat förutsättningar för seriebyggda flerbostadshus. Av utredningens genomgång av utfallet av ramavtalen framgår att kostnaderna för produktionen blir lägre och att processerna går snabbare. En huvudfråga för utredningen har varit varför det inte byggs mer seriebyggda flerbostadshus bland annat genom avrop på ramavtalen.

Kommunernas agerande behöver betraktas dels utifrån på vilket sätt enskilda kommuner kan gynna eller missgynna standardiserat bostadsbyggande, dels utifrån hur skillnader i kommunernas ageranden påverkar. Det behövs för att kunna se de konsekvenser ett visst agerande får för möjligheten att utveckla byggande till låga produktionskostnader, vilket i sin tur kan skapa förutsättningar för minskade boendekostnader och bättre konkurrens.

7.1 Kommuners handlingsutrymme är stort

Det är lätt att konstatera att kommunerna påverkar bostadsbyggande företags vilja och förmåga att genomföra projekt. Kommunernas regeltillämpning, arbetssätt och processer är av betydelse för bättre konkurrens på bostadsmarknaden. Genomlysningen av hur kommunala ageranden påverkar bostadsbyggandet ska dock inte förstås som att kommunerna ensamma bär ansvaret för de problem som finns på bostadsmarknaden. Kommunen styr inte ensidigt över utvecklingen. Staten har också ett avgörande inflytande på bostadsmarknadens utveckling såväl som fastighetsägare och byggherrar.

Det finns ett stort handlingsutrymme för kommunerna och det är kommunens ambitioner som avgör hur kommunen använder sig av de verktyg som finns till förfogande. En politisk vilja att växa i en kommun i kombination med konkreta åtgärder i form av satsningar på infrastruktur och annan nödvändig samhällelig service är en förutsättning för ett ökat bostadsbyggande. För företag på en marknad är förutsägbara och konsekventa processer och krav avgörande för etableringsviljan och konkurrensen. För att det ska finnas drivkrafter för innovation och utveckling inom bostadsbyggandet krävs vidare utrymme för företagen att utveckla egna lösningar. Konkurrens, innovation och utveckling förutsätter vidare en gemensam målbild och handlingsinriktning för planering och genomförande mellan inblandade aktörer.

Kommunerna har ett ansvar för bostadsförsörjningen men hur kommunen agerar påverkas i högsta grad av de finansiella förutsättningar och regelverk som gäller och de prioriteringar som görs av staten. Hur privata byggföretag och fastighetsägare agerar och hur förtroendefull samverkan med kommunen är har också stor betydelse.

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 varför det inte är konstigt att det också finns skillnader i hur olika kommuner agerar. De överväganden som en kommun ska göra vid framtagande av en detaljplan eller prövning av bygglov ska göras utifrån de förutsättningar som gäller på den aktuella platsen. Att olika kommuner bedömer likartade byggprojekt på olika sätt är därför ofta motiverat, men kan framstå som svårklarligt för en byggande aktör.

7.2 Tveksam inställning till seriebyggda flerbostadshus

En kommun både kan och ska ställa krav på bebyggelsen i kommunen genom att sätta upp villkor i markanvisningsavtal och exploateringsavtal, i detaljplaneläggningen och i samband med bygglovs- och byggprocessen. Under utredningens gång har det blivit tydligt att inställningen till just standardiserat byggande är av betydelse för hur kommuner använder sig av de verktyg som finns till hands. Ett hinder för ett bostadsbyggande med låga produktionskostnader och prisvärda bostäder har uppfattats av utredningen som något som går utöver regler och processer. Det tycks förekomma ett visst motstånd mot seriebyggda flerbostadshus i den typiska kommunen. Kommuner har framfört att det finns en farhåga att seriebyggda flerbostadshus leder till byggnader av sämre kvalitet och med lägre arkitektoniska värden. Det befaras ge en bebyggelsemiljö som är sämre anpassad till lokala förhållanden och som saknar nödvändig variation i utformning. Några kommuner varnar för att ett ökat standardiserat byggande leder till att det byggs flerbostadshus med liknande utformning av låg kvalitet i stor mängd på samma plats, något som minner om misstagen under miljonprogrammen med ensartade storskaliga områden.

Uppfattningar förs fram om hur problematiskt standardiserat bostadsbyggande är utifrån det kunskapsunderlag som finns om hur människor påverkas av sin livsmiljö och bostäders utformning men även utifrån eget tyckande och åsikter om att standardiserade hus anses vara ”fula”. Det har även framförts att utbudet när det gäller seriebyggda flerbostadshus är bristfälligt. Sammanfattningsvis saknades vid många kommunbesök tilltro till att ett standardiserat bostadsbyggande skulle kunna utvecklas och ge miljöer av godtagbar variation arkitektoniskt och god kvalitet när det gäller byggnaderna som sådana och bostäderna däri.

Kommuner kan ha ambitiösa mål i politiska program rörande till exempel hållbarhet, klimat, tillgänglighet och gestaltning. I sådana politiska programförklaringar sätts ofta ambitiösa mål avseende den egna kommunala verksamheten och för verksamhet inom kommunens gränser. En sådan programförklaring behöver inte utgöra särkrav i rättslig mening men kan ändå påverka förutsättningarna för byggaktörer att verka i kommunen. Om inställningen till standardiserat

byggande är avvaktande eller rent av negativ och den gestaltade livsmiljön värnas och betonas kraftfullt i kommunens politiska mål-dokument kan det försvåra för aktörer som utvecklat byggsystem och produkter som baseras på en långtgående standardisering och industrialisering.

Den avvaktande inställningen till standardiserat byggande kan sannolikt också förklaras utifrån de risker som ses med att skapa nya segregerade hyreshusområden. I flertalet av de intervjuer som utredningen har gjort har det uttryckts en oro för att ett ökat standardiserat byggande innebär att det kan skapas nya miljonprogramsområden. Ett särskilt fokus på hyresbostäder innebär att det finns en politisk dimension som påverkar förutsättningarna för standardiserat byggandet.

Kommunpolitiken får genomslag i samhällsbyggnadsfrågor genom att politikens vilja och inriktning slås fast i styrande dokument som bostadspolitiska program, översiktsplan och detaljplan.

I bygglovs- och byggprocessen är däremot det politiska inflytandet begränsat av de rättsliga förutsättningarna som ska prövas i det enskilda ärendet. Negativa attityder påverkar i alla delar av styr- och beslutsprocessen. Det gäller såväl inom kommunpolitiken som hos tjänstepersoner som ansvarar för kommunens strategiska arbete med bostadsförsörjning och planering av bostadsbyggande. Detsamma gäller vid kommunens markförsäljningar och markförvärv och för kommunens agerande vid markexploatering där kommunen inte äger marken.

En del allmännyttiga bostadsbolag väljer att bygga mindre då andra aktörer är aktiva. De avser att öka sitt byggande om kommunen så vill. Många bostadsbolag som är framgångsrika menar att detta beror på att de upprätthållit ett konstant byggande över tid. Det har lett till kontinuerlig kompetens i bolaget. De flesta allmännyttiga bolagen anser att deras uppgift är att tillhandahålla hyresbostäder till alla invånare oavsett ekonomiska förutsättningar. Trots detta tycks inte låg boendekostnad ligga högt på agendan hos alla bolag.

Utredningen har även stött på att allmännyttiga bostadsbolag uttryckt att deras möjlighet att bygga standardiserat hindras av ett motstånd hos tjänstepersoner på kommunen som inte vill ha seriebyggda flerbostadshus. Även det motsatta tycks förekomma, dock inte lika vanligt, att tjänstepersoner på kommunen är frustrerade över att det allmännyttiga bolaget inte vill bygga seriebyggda flerbostadshus.

7.3 Erfarenheter kopplat till kommuners markanvisningar

Kommunerna kan påverka bebyggelseutvecklingen genom sin markpolitik, markförvärvstrategi och val av markanvisningsförfarande. En kommun som har ett stort markinnehav har större möjlighet att styra bebyggelsens utformning. Kommunens förutsättningar och styrning av bebyggelsen avgör om det är lämpligast för en kommun att sälja marken eller att upplåta marken. Vilket förfarande som ska användas om kommunen avser att sälja marken går inte att säga då det inte finns endast ett sätt som är rätt i alla situationer. För att en byggaktör ska kunna avgöra om den önskar delta vid en markanvisning behöver det framgå hur kommunens process går till och vilka bedömningsgrunder som kommer råda vid tilldelning.

Utredningen har tagit del av en enkätstudie som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har låtit göra, se kapitel 4. I SKR:s enkätstudie har landets kommuner fått besvara frågor om markförsäljningar under 2019. I SKR:s enkätstudie anger 181 kommuner att de har sålt mark för nybyggnation av bostäder under 2019.¹ Markpris och markkostnader redogörs för i avsnitt 4.3.

Utredningen har även tagit del av Boverkets bostadsmarknadsenkät år 2020 där kommuner har besvarat frågor om markförsäljningar. Boverket följer upp utvecklingen på bostadsmarknaden genom att varje år göra en nationell enkätundersökning riktad till landets kommuner om bostadsmarknaden. Enkäten består av kommunernas bedömningar i olika frågor. Insamlingen av uppgifter sker i samarbete med länsstyrelserna som har kontakt med kommunerna och kvalitetssäkrar kommunernas svar. Länsstyrelserna bidrar även med bedömningar och synpunkter på resultaten från det egna länet. I Boverkets bostadsmarknadsenkät år 2020 anger 82 kommuner att det inte skett någon markanvisning de senaste två åren. I Boverkets bostadsmarknadsenkät år 2018 svarade 70 kommuner att det inte hade skett någon markanvisning de senaste två åren.

¹ SKR anger i enkätstudien att med "sålt" avses att marköverlåtelseavtal har tecknats. 218 kommuner besvarade enkätfrågan. 75 procent av landets kommuner deltog i studien. Alla storstäder deltog.

7.3.1 De flesta kommuner äger mark lämplig för bostadsbyggande

I Boverkets bostadsmarknadsenkät år 2020 uppger 280 kommuner, i stort sett samtliga av landets kommuner, att kommunen äger mark som är lämplig för bostadsbyggande. Vidare uppger 185 kommuner att de planerar att köpa ytterligare mark för att bygga bostäder. Flera kommuner uppger också att de planerar eller aktivt bevakar möjligheterna att köpa mark som kan komma att användas för framtida exploatering av bostäder eller verksamheter, eller för att kunna byta mark i kommande exploateringar.

Många aktörer, däribland allmännyttiga bostadsbolag saknar ofta mark för nya bostadsetableringar. De är därför hänvisade till kommunens markanvisningar. Alternativet, att köpa mark på marknaden kan bli dyrt då det råder konkurrens om marken. Bolag vars affärsidé är att bygga prisvärda hyresbostäder med överkomliga hyror kan då ha svårt att få lönsamhet i projekten. De konkurrerar ofta om marken med bolag vars affärsidé är att bygga dyrare bostadsrätter.

Markanvisningsprocessen styrs av både offentlighetsregler och civilrättsliga regler eftersom kommunen agerar både som avtalspart och planmyndighet. Reglering av planläggning och markanvisningar har som syfte att kommunernas arbete ska ske transparent. Varken kommunen, kommunala allmännyttiga bostadsbolag eller någon enskild byggherre ska gynnas och sätta konkurrensen ur spel. Det ställs särskilda krav på kommunerna att redovisa och tydliggöra sättet att anvisa mark utifrån att kommunernas markinnehav är så centralt. Kommunerna använder olika förfaranden vid markförsäljningar beroende på markens egenskaper.

Hur kommunen agerar när den anvisar mark är avgörande för byggherrar utan eget markinnehav. Genom markanvisningar kan kommunen skapa förutsättningar för konkurrens på den lokala marknaden. Kommunernas markanvisningar behöver leda till att marken bebyggs vilket inte alltid är fallet. Kommuner kan på olika sätt söka säkerställa att byggande blir av genom villkor i samband med markanvisning.

Ett markanvisningsavtal är av betydelse för både kommunen och för exploitören och båda parter har som önskan att de avtalsvillkor som de kommit överens om i avtalet ska uppfyllas. Vid en markanvisning har kommunen som planmyndighet och som markägare

möjlighet att styra vilka villkor och krav som ingår i markanvisningsavtalet. Exploatören kan dock ha ett stort inflytande då det kan vara av vikt för kommunen att bostadsbyggandet kommer till stånd och att markanvisningen genomförs. Styrkeförhållandet mellan kommunen och exploatören kan därför variera vilket påverkar möjligheten för kommunen att få igenom olika krav och villkor.

Vid en markförsäljning agerar kommunen både som myndighet och som part. I vilken roll kommunen agerar påverkar vilka krav som en kommun får ställa. Markförsäljning innebär att en avtalsförhandling sker där parterna förhandlar om de villkor som ska gälla.

7.3.2 Kommuners villkor vid markanvisning varierar

De krav och villkor som en kommun kan ställa vid en markanvisning påverkas av omständigheterna i det enskilda fallet och utformningen av kraven. På vilket sätt markanvisningen görs påverkar möjligheten för kommunen att ställa olika krav. Sådana krav som beroende på situation och utformning skulle kunna ställas kan till exempel röra utbyggnad av tekniska försörjningssystem, klimatanpassningsåtgärder eller olika sociala krav.

Kommunen kan ställa villkor i markanvisningsavtal eller tomt-rättsavtal som styr inriktningen på bostadsbyggandet. Samtidigt innebär en markförsäljning ett avtal där båda parterns önskemål förhandlas. Kommunens särskilda förutsättningar och incitament påverkar kommunens önskan att ställa vissa villkor.

Kommunerna ska vara transparenta om vilka krav som kan komma att ställas genom att ta fram riktlinjer för kommunens markanvisningar. Ur riktlinjerna ska byggaktörer kunna utläsa kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser och upplåtelser, handläggningsrutiner och principer för hur prissättningen av marken kommer att ske. Kommunens riktlinjer har dock inte någon rättslig verkan. Vilka krav som ställs blir byggaktören varse i det enskilda projektet.

Kommunerna är begränsade på så sätt att krav på byggnadstekniska egenskaper som går utöver de krav som anges i PBL är utan verkan enligt 8 kap. 4 a § PBL om markanvisningen görs som ett led i genomförandet av en detaljplan. Kommuner kan ställa krav på bostädernas utformning, upplåtelseform och även infrastrukturlösningar. Försäljning av kommunal mark kan ske efter att en oberoende expert

värderat fastigheten eller efter ett anbudsförfarande. Vid ett anbudsförfarande kan andra faktorer än priset lyftas in i anbudet; till exempel krav på byggstart, hyresrätter, hyresnivåer och/eller utformning. När kraven blir för specificerade kan det bli svårt att utvärdera anbudet. Det är viktigt att kommunen säkerställer att villkoren fullföljs.

7.3.3 Fler kommuner har riktlinjer för markanvisningar

Sedan 2015 är kommuner som gör markanvisningar skyldiga att anta riktlinjer för sina markanvisningar. I Boverkets bostadsmarknadsenkät år 2016 svarade 58 kommuner att de antagit riktlinjer för markanvisning i enlighet med lagen. I Boverkets bostadsmarknadsenkät år 2020 har detta antal ökat till 192 kommuner. Till dessa kommer 13 kommuner som har riktlinjer som är framtagna redan innan lagen om markanvisning trädde i kraft enligt Boverket.

Kommunernas riktlinjer för markanvisningar skiljer sig åt. Nedan redovisas 2020 års enkätsvar jämfört med 2018.

Tabell 7.1 Specifikt innehåll i kommuners riktlinjer för markanvisning

Jämförelse i antagna riktlinjer mellan åren 2018 och 2020.

Innehåll	Antal kommuner	
	År 2020	År 2018
Grundläggande villkor för markanvisning	196	157
Kommunens utgångspunkter för mål och för överlåtelse av markområden för bebyggande	176	144
Handläggningsrutiner	145	137
Principer för markprissättning	163	135
Annat som inte framgår av lagkraven, till exempel konkurrensaspekter eller sociala aspekter	33	19

Källa: Boverket bostadsmarknadsenkät 2018 och 2020.

Det kan noteras att trots att riktlinjerna för markanvisning ska innehålla viss typ av information har 78 kommuner inte fyllt i att en eller flera av dessa delar finns med i riktlinjerna. Boverket anger dock att det vid en efterkontroll verkar bero på att kommunerna utelämnat eller missförstått frågan i enkäten snarare än att ett särskilt innehåll saknas i kommunernas riktlinjer. Boverket anger att vissa kommuner har lämnat svar i text om att riktlinjerna innehåller uppgifter om val

av metod för markanvisning samt att några kommuner i skrivna svar specificerar närmare vilka sociala aspekter som riktlinjerna innefattar. 15 kommuner har angivit att arbete pågår med att ta fram riktlinjer. Flera av dessa kommuner anger att riktlinjer kommer att antas under 2020. Kommuner som inte gör markanvisningar behöver inte anta riktlinjer.

7.3.4 Vanligt med extern prisvärdering av mark

Av Boverkets bostadsmarknadsenkät för år 2020 framkommer att det vanligaste sättet att värdera kommunal mark vid en markanvisning är att låta en oberoende extern värderare sköta värderingen. Enligt Boverkets sammanställning anger 215 kommuner att de använder sig av en extern prisvärdering vid prissättningen medan 127 kommuner anger att de värderar marken utifrån tidigare försäljningar eller praxis. 110 kommuner anger att de utgår från självkostnadspris, projektkostnad eller en exploateringskalkyl vid prissättningen av marken. Utfallet beror på hur högt marknaden bedömer att slutpriset blir för bostäderna som ska byggas. Markpriserna är sällan desamma i hela kommunen utan varierar utifrån läge och beskaffenhet. Utöver detta görs även värdering i vissa kommuner genom anbuds- eller jämförelseförfarande utifrån olika uppsatta kriterier.

7.3.5 Direktanvisning vanligast

I Boverkets bostadsmarknadsenkät år 2020 anger de kommuner som har anvisat mark att de har använt följande metoder för att välja ut vilken byggherre som får markanvisningen.

Tabell 7.2 Markanvisningsförfarande

Metod	Antal kommuner	
	År 2020	År 2018
Direktanvisning inklusive att mark tilldelas efter intresseanmälan eller på förfrågan	162	159
Jämförelseförfarande genom markanvisningstävling avseende pris och kvalitet	79	62
Anbuds-förfarande avseende högst pris	35	37
Jämförelseförfarande genom markanvisningstävling avseende kvalitet	41	47

Källa: Boverket bostadsmarknadsenkät 2018 och 2020.

7.3.6 Direktanvisningar och standardiserat byggande

Direktanvisning kan både gynna och missgynna ett standardiserat byggande. Direktanvisningar begränsar konkurrensen på så sätt att övriga byggaktörer utesluts. Det går därför att se direktanvisning som ett verktyg som kan vara positivt för den enskilda kommunen men negativt för konkurrensen mellan olika byggaktörer. En kommun har dock möjlighet att påverka variationen av bostadsbyggande genom direktanvisning. Det kan även användas i syfte att bjuda in nya mindre aktörer för att öka konkurrensen i en kommun. Direktanvisning kan också användas för att styra byggnation mot t.ex. en viss hyresnivå.

7.3.7 Markanvisningstävlingar driver kostnader

Jämförelseförfaranden och anbudstävlingar lyfts ofta fram som en mer rättvis form för att anvisa kommunal mark då förutsättningarna är lika för alla. Tävlingsförfarandet kan se olika ut, från att gälla orörd mark till detaljplanelagd mark.

Kommuner använder oftast markanvisningstävlingar när området för byggandet har speciella förutsättningar eller kommunen har särskilda målsättningar med byggandet. I ett tävlingsprogram redogörs för olika mål för byggandet. Byggaktörernas bidrag bedöms sedan av kommunerna utifrån de krav som ställs i tävlingsprogrammet. Krav i ett tävlingsprogram kan motiveras av lokala förhållanden eller av någon politisk målsättning som kommunen har. Det framstår inte som ovanligt att kommunen i ett tävlingsförfarande vill ställa krav som gör byggandet unikt som till exempel att byggnaderna ska vara huvudsakligen i trä.

Markanvisningstävlingar är kostnadskrävande och resurskrävande för såväl byggaktörerna som kommunen. En kommun kan trots detta välja att genomföra en markanvisningstävling. Motiv till att välja markanvisningstävling är oftast att det är en möjlighet att marknadsföra kommunen och att få igenom ett politiskt mål som kommunen satt upp för bostadsbyggandet. Tävlingsförfarandet möjliggör för kommunerna att sätta de politiska målen och sedan får byggaktörerna genom sina tävlingsbidrag komma med förslag på hur dessa mål ska kunna uppnås. På så vis utnyttjas kompetensen hos byggaktörerna. Eftersom det är både kostnadskrävande och tidskräv-

ande för byggaktörer att delta i markanvisningstävlingar så gynnar ett sådant förfarande oftast resursstarka och etablerade byggaktörer.

7.3.8 Markanvisningstävlingar och standardiserat byggande

Markanvisningstävlingar innebär som regel att standardiserade koncept får svårt att lyckas då tävlingskriterier oftast handlar om unika koncept. Samtidigt är det möjligt att använda tävlingsformen för en kommun som vill satsa på att få till stånd ett byggande av bostäder som är kostnadseffektivt och möjliggör lägre boendekostnader. Om detta ställs upp som tävlingskriterier kan det alltså fungera som något som stimulerar standardiserat byggande. Eftersom markanvisningstävlingar främst används för att ställa speciella krav eller för speciella områden så är det dock inte standardkoncept som efterfrågas. Standardiserat bostadsbyggande tycks inte vara det byggande som är den tänkta målgruppen när kommunen väljer att använda sig av en markanvisningstävling.

Byggaktörer som är inriktade på standardiserat byggande har uttryckt att de har avstått från att vara med i markanvisningstävlingar då de krav som uppställts är alltför speciella. När markanvisningstävlingen väl är avklarad och byggprojektet kommer igång så menar de att det förekommer att kommunen inte alltid fullföljer de speciella kraven som fick byggaktörerna att avstå från att delta i markanvisningstävlingen från första början. När uppföljning av uppställda krav i tävlingen uteblir gynnas de exploatörer som kan ta fram tilltalande visionära lösningar om till exempel gröna tak och dagvattenhantering i stället för exploatörer som fokuserar på kostnadseffektivt standardiserat byggande.

För den byggaktör som inte får markanvisningen så är arbetet med tävlingsbidraget i stort förgäves utifrån att det sällan kommer en markanvisningstävling med samma förutsättningar. Det är således svårt att återanvända tävlingsbidrag. Arbetet kan dock ha gett värdefulla erfarenheter för byggherren. Kommunen har om det har varit flera tävlingsbidrag kunnat göra ett väl underbyggt beslut.

Flera byggaktörer anger att de avstår från att medverka i tävlingar, antingen för att det blir dyr mark om markpris är ett kriterium eller för att de höga kraven gör att det är svårt att nå lönsamhet i hyresbostäder i de lägre skikten.

Kommunernas argument för att tävla om pris är att det gynnar skattebetalarna i kommunen att marken säljs till högstbjudande. Ett annat argument är att höga markpriser är nödvändiga för att finansiera annan infrastruktur i kommunen.

7.3.9 Krav på hållbarhet, tillgänglighet och gestaltning

I SKR:s markprisenkät år 2019 undersöktes vilka krav som kommunerna har ställt vid försäljning av mark för nybyggnation av bostäder. I enkäten anger 79 kommuner att de ställt ett eller flera krav vid en markförsäljning. Nedan presenteras en tabell för vilka krav som kommunerna har ställt.

Tabell 7.3 Kommuners krav vid markförsäljning

Krav	Antal kommuner
Krav på byggstart, annars sanktion eller annan åtgärd	111
Gestaltning som inte framgår av detaljplan, till exempel i ett gestaltungsprogram	41
Krav på bostäder för särskilda grupper, till exempel upplåtelse av bostäder för sociala behov	22
Energi krav	17
Tillgänglighetskrav	15
Trähusbyggnation	5
Krav på hyresnivå	3

Källa: SKR enkät 2019.

Av SKR:s enkät framkommer att kommuner har ställt krav på energihushållning, tillgänglighet och trähusbyggnation. Att sådana krav har ställts innebär dock inte att kommunerna i så fall ställt krav som är utan verkan enligt 8 kap. 4 a § PBL. Om kraven utgör s.k. kommunala särkrav beror på hur kraven har utformats. Det går inte att dra några slutsatser om hur vanligt det är med kommunala särkrav i samband med markanvisningar utifrån tabellen ovan.

7.3.10 Styrning av upplåtelseform och hyresnivåer

Kommunen kan vid markanvisningar ställa krav på upplåtelseform eller på hyresnivåer. I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2020 anger 98 kommuner att de har styrt upplåtelseformen i samband med markanvisning, medan 133 kommuner har svarat att de inte har styrt upplåtelseformen. Av SKR:s enkät framkommer i stället att 20 kommuner har ställt krav på att en viss andel ska vara hyresrätter vid försäljning av kommunens mark och att 9 kommuner har ställt krav på en viss hyresnivå vid markförsäljning.

I Boverkets enkät sade sig något fler kommuner ha ställt krav på hyresnivå än i SKR:s enkät. I Boverkets bostadsmarknadsenkät år 2020 anger endast en kommun att kommunen ställer krav på en viss hyresnivå i sina markanvisningsavtal. Vidare anger 13 kommuner att det ibland förekommer att de ställer krav på en viss hyresnivå i ett markanvisningsavtal. En övervägande majoritet, 213 kommuner, anger dock att de inte ställer krav på hyresnivå.

Utredningen konstaterar för sin del endast att krav på upplåtelseform förefaller vanligt förekommande medan däremot krav på hyresnivåer förefaller mera ovanligt förekommande ute i kommunerna.

Det är inte heller vanligt att kommuner ställer krav på att få förmedla uppförda bostäder i markanvisningsavtal. Endast 12 kommuner anger att de ställer krav på att få förmedla bostäder. 31 kommuner anger att det förekommer att de ibland ställer krav på att få förmedla uppförda bostäder medan 180 kommuner svarar att de inte gör det.

När kommuner upplåter mark med tomträtt, vilket är ovanligt, så har utredningen fått intrycket att syftet är att kunna styra så att hyresbostäder byggs och för att säkerställa att hyresbostäder förblir just hyresbostäder. Krav på upplåtelseform i samband med markanvisning kan ske genom att kommunen ställer krav på att en andel hyresbostäder byggs för att byggaktören ska få möjlighet att bygga bostadsrätter.

Tabell 7.4 Kommuners krav på förmedling eller hyresnivå i markanvisningsavtal

Enligt Boverkets enkät 2020.

Krav	Antal kommuner
Har ställt krav på upplåtelseform	98
Har inte ställt krav på upplåtelseform	133
Ställer krav på hyresnivå	1
Ställer ibland krav på hyresnivå	13
Ställer inte krav på hyresnivå	213
Ställer krav på att få förmedla bostäder	12
Ställer ibland krav på att få förmedla bostäder	31
Ställer inte krav på att få förmedla bostäder	180

Källa: Boverket Bostadsmarknadsenkät 2020.**Tabell 7.5 Kommuners krav på upplåtelseform och hyresnivå i markanvisningsavtal**

Enligt SKR:s enkät 2019.

Krav	Antal kommuner
Viss andel hyresrätter	20
Viss hyresnivå	9

Källa: SKR enkät 2019.

En anledning till att kommuner sällan ställer krav på hyresnivå i samband med markförsäljningar eller markupplåtelser kan vara att det är svårt att säkerställa att den avtalade hyresnivån efterlevs. När kommunen väl har sålt marken har kommunen inte samma inflytande över vad som byggs jämfört med när kommunen behåller äganderätten genom att upplåta mark med tomträtt. Kommunernas krav vid försäljningstillfället kan därför inte garanteras.

Byggda hyresbostäder kan komma att säljas som bostadsrätter vid ett senare tillfälle. Förbestämda hyresnivåer kan komma att förändras efter att bygget är klart till exempel vid hyresförhandlingar.

Om kommunen väljer att ställa krav på att hyresbostäder ska byggas och att hyresnivån för bostäderna ska vara en viss lägre nivå så behöver kommunen ta ställning till vilka som ska få hyra dessa bostäder, t.ex. hur förmedlingen av dessa bostäder ska ske, vilka kriterier som ska gälla för hyresgästerna och om det kommunala allmännyttiga bostadsbolagets bostadskö ska användas.

7.3.11 Få kommuner upplåter mark med tomträtt

Få kommuner upplåter mark med tomträtt för flerbostadshus eller småhus. I Boverkets bostadsmarknadsenkät ställdes frågan om hur stor andel av den kommunala mark som anvisades till byggherrar som upplåts med tomträtt för bostadsbebyggelse under 2019. Totalt 144 av de kommuner som besvarade enkäten svarade att det inte i något fall under 2019 upplåts mark med tomträtt. Endast 6 kommuner angav att man i stort sett i samtliga fall upplåtit marken med tomträtt för bostadsbebyggelse, 2 kommuner uppgav att det skett i mer än hälften av fallen och 10 kommuner svarade att det skett i mindre än hälften av fallen.

Tabell 7.6 Antal markanvisningar med tomträtt 2019

Kommuner som upplåter mark med tomträtt	Antal kommuner
I stort sett i samtliga fall	6
I mer än hälften av fallen	2
I mindre än hälften av fallen	10
Inte i något fall	144

Boverket, Bostadsmarknadsenkät 2020.

Att upplåta marken med tomträtt kan vara ett alternativ till försäljning för en kommun. Kommunen får inte någon försäljningsinkomst för marken men behåller äganderätten och därigenom möjligheten att påverka vilken typ av bebyggelse som får göras på marken. Även om kommunen inte får betalt direkt för marken så får kommunen ta ut en årlig avgift, tomträttsavgäld. Markupplåtelse genom tomträtt ger större möjligheter att långsiktigt villkora och påverka användningen. Vissa kommuner uppgav för utredningen att frågan om tomträtt eller markförsäljning ändå diskuterats trots att det är ovanligt att kommunerna väljer att använda sig av den möjligheten. Kommuner som inte är vana att använda sig av tomträtt tycks ha mindre intresse av att börja använda instrumentet då det kan upplevas som komplicerat. Det har även påtalats att färre byggaktörer kan vara intresserade då det rör sig om en markupplåtelse i stället för markförsäljning. Några byggherrar har framhållit att det kan vara lättare att åstadkomma lönsamhet i projekt med tomträttsupplåtelse i stället för att köpa marken.

7.3.12 Tillgång på byggbar mark

För att kunna bygga bostäder behövs tillgång på byggbar mark. Generellt kan sägas att den ”enkla” marken redan är ianspråktagen i de kommuner där efterfrågan på bostäder har varit stor under en längre tidsperiod. Med den ”enkla marken” avses, mark där det anses lämpligt att bygga bostäder utan krav på alltför mycket anpassning och markarbeten. Den mark som finns tillgänglig i dessa kommuner är antingen svårare att bebygga utifrån de fysiska förutsättningar som gäller utifrån topografi, geoteknik, skyddsvärde, brukbarhet, föroreningar m.m. I SKR:s enkät 2019 frågades om kommunerna ansåg att det finns tillräckligt med mark för bostadsbyggande utifrån behov och efterfrågan. Majoriteten svarade att så är fallet. Av dessa bedömde två tredjedelar att efterfrågan kommer att kunna tillgodoses på såväl kommunal som privatägd mark. Privatägd mark är således viktig för att kunna tillgodose behovet av nya bostäder. Kommunerna har dock begränsade möjligheter att styra om utbyggnad sker och när den ska ske på mark som inte är kommunal. En del kommuner har genom åren haft som strategi att förvärva mark medan andra kommuner inte haft möjlighet eller vilja att lägga mark på lager.

7.4 Erfarenheter kopplat till kommuners agerande som planmyndighet

Kommunerna har genom sitt planmonopol och ansvar för planläggning stort handlingsutrymme att styra bostadsbyggandet i kommunen. Kommunernas detaljplanearbete såväl som utformning av krav i plan och utformning av planbestämmelser kan skilja sig åt mellan olika kommuner. Det är svårt att bygga standardiserat i kommuner som har detaljplanlagt mark med detaljerade krav på byggnadernas utformning eftersom det i så fall innebär att den standardiserade lösningen antingen inte är möjlig att uppföra överhuvudtaget eller behöver anpassas vilket är kostnadskrävande. På samma sätt är det svårt för en byggaktör att bygga standardiserat i flera olika kommuner om kommunerna ställer olika krav på byggnadernas utformning och har olika processer och arbetssätt. Utvecklandet av ett standardiserat byggande hämmas av att de krav som kommunerna ställer på byggnader i detaljplan kan skilja sig åt på ett sätt som är svårt att förutse. För att standardiserat byggande ska bli kostnads-

effektivt behöver en viss skaleffekt uppnås. Så länge kravbilden varierar är det svårt att komma upp i de volymer som är önskvärda. Det får också till följd att det hämmar utvecklingen och utbudet av standardiserade lösningar. Kommunernas planmonopol och detaljplanearbete kan därför både gynna och missgynna ett standardiserat byggande.

Kommuner ska säkerställa att den mark som planläggs är lämplig för den bebyggelse som möjliggörs. Detaljplaner som inte styr eller reglerar bebyggelsens utformning innebär att lämplighetsfrågor hänskjuts till kommunen att avgöra i bygglovsprövningen i stället. Kommunen har fortfarande samma ansvar för att markområden bebyggs på ett lämpligt sätt oavsett om det regleras genom detaljerade planbestämmelser eller är upp till kommunen att avgöra i bygglovet.

Att planprocessen är lagreglerad innebär inte att varje kommun agerar på exakt samma sätt i en liknande situation. Det brukar uttryckas som att kommunernas tillämpning varierar. För att öka bostadsbyggandet arbetar många kommuner för att ha en god planberedskap. Kommunen kan inom en viss ram välja vilka frågor man önskar lösa på detaljplanestadiet och vilka man anser bör hållas öppna för ställningstagande i samband med prövningen av lov. Kommunen har således en stor frihet vad gäller planens detaljeringsgrad.

Många kommuner fokuserar på bostadsbyggande genom förtätning. Förtätning anses vara ett mer miljömässigt hållbart sätt att utveckla staden. Behovet av och kostnaden för att utveckla infrastruktur till nya områden är mindre vid förtätning. Det är ofta svårt att bygga standardiserat vid förtätning då kvarteren kan vara trånga och anpassning behöver ske av de standardiserade lösningarna både till utrymmet och till den omkringliggande bebyggelsen.

7.4.1 Alltför detaljerade planbestämmelser försvårar för standardiserat byggande

Utredningen har i intervjuerna tagit del av olika kommuners arbetsätt och förhållningssätt avseende deras arbete med att ta fram detaljplaner. Det framhölls ofta att det först och främst är platsens förutsättningar som avgör utformningen av planbestämmelserna och regleringen av bebyggelsen. Trots detta gick det på ett övergripande plan ändå att urskilja ett mönster när det gäller kommunens inställning till vad planarbetet bör gå ut på. Detaljplanerna i en kommun innehåller

antingen planbestämmelser med specifika och detaljerade krav avseende byggnadernas utformning eller så har detaljplanerna en mer flexibel utformning.

Flexibla planer förespråkas ofta eftersom användbarheten är bredare. Flexibla eller generella detaljplaner är begrepp som används men som saknar en vedertagen definition. Flexibla planer kan exempelvis innebära att byggnadernas placering, utformning och utförande inte är reglerat. Med flexibla planer menas detaljplaner med låg grad av reglering och få planbestämmelser. Syftet med att ha flexibla detaljplaner kan vara att ge en frihet i tillämpningen som gynnar bostadsbyggandet. När det gäller krav på byggnadernas utformning så regleras de inte i detaljplan utan i genomförandet genom till exempel markanvisningsavtal. En flexibel detaljplan innebär att bygglövsprövningen blir mer avgörande.

En del kommuner ser arbetet med flexibla planer som en förutsättning för att kunna gynna bostadsbyggandet medan en del kommuner hänvisar till Boverket eller länsstyrelsens uttalanden om att flexibla planer bör undvikas. Boverket har angett att flexibla planer oftast inte är lämpligt när det gäller planläggning i bullerutsatta lägen. Boverket menar att i bullerutsatta lägen krävs ofta en viss typ av bebyggelse för att göra marken lämplig för användningen och detta måste säkerställas genom detaljplaneregleringen. Detaljerade planer kräver dock både tid och resurser.

Av PBL följer att kommunerna ska ta hänsyn till ett flertal allmänna intressen som bland annat inbegriper miljö-, klimat- och tillgänglighetskrav. Målkonflikter vid tillämpning av PBL påverkar bostadsbyggande. Vissa krav på bebyggelse som regleras i detaljplan begränsar förutsättningarna för att bygga standardiserat. Detaljerade planbestämmelser om byggnaders utformning är särskilt förekommande i stadskärnor och reglerar byggnader som ska uppföras intill befintliga byggnader. När det gäller hinder för seriellt byggande är det främst förknippat med att detaljplaner är platsspecifika och unika. Krav på byggnaders höjd och bredd styr utformningen av bostäderna och hur hissar kan placeras. En detaljerad planering av var och hur huskroppen ska placeras i planen styr hur utformningen av bostäderna blir. Om bostäderna behöver göras större i en byggnad på grund av detaljplanens reglering av byggnaders storlek och placering kan det innebära att intäkterna blir mindre. Utifrån en byggherres perspektiv är det mer än en kostnadsfråga då det begränsar bygg-

herrens möjlighet att bygga på det sätt som byggherren önskar. En detaljplan som innehåller unika och speciella krav gör det svårare för byggaktörer då det innebär att särskilda lösningar måste tas fram. Detaljplanebestämmelser som är specifika och unika innebär därför att byggandet inom det planerade området har högre produktionskostnader. Mer generella bestämmelser i detaljplan innebär att det går att uppföra många olika typer av byggnader med olika placering. Hur flexibel en plan kan göras beror på det geografiska läget och vad det är som ska planeras. Att ta fram en detaljplan för stadsmiljö kräver mer då hänsyn måste tas till fler intressen än jämfört med framtagandet av en detaljplan för ett område utanför sammanhållen bebyggelse.

Den typen av flerbostadshus som kan upphandlas genom till exempel Sveriges Allmännyttas ramavtal om Kombohus eller SKR:s ramavtal kräver en viss detaljplanereglering. Det finns dock problem med att en detaljplan anpassas alltför mycket efter den husbyggnad som kan avropas enligt ett visst ramavtal. Om det aktuella bostadsprojektets detaljplan överklagas så kan tidsfördröjningen göra att byggandet inte kommer till stånd. Detaljerade planer som görs i ett tidigt skede riskerar på så sätt att vara inaktuella vid byggstart. Det kan vara svårt att bygga en annan typ av flerbostadshus om detaljplanens reglering är detaljerad och anpassad efter en viss typ av flerbostadshus. De husbyggnader som kan avropas på SKR:s ramavtal skiljer sig i bredd och höjd jämfört med de husbyggnader som kan avropas på Sveriges Allmännyttas ramavtal.

En kommun som tar fram en så kallad flexibel detaljplan behöver säkerställa att planbestämmelserna är tillräckligt tydliga. Enligt 4 kap. 32 § andra stycket PBL ska den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt framgå av planen. Allmänhetens intresse för och möjligheter till delaktighet i planärenden är i stor utsträckning beroende av handlingarnas utförande och informationens innehåll. Detaljplanen måste därför utformas på ett sådant sätt att medborgarinflytandet verkligen får en reell innebörd.² I vissa fall kan krav på tydlighet vara uppfyllt med en generell reglering av bebyggelsen i en detaljplan där situationsplan och gestaltning avses att fastställas under bygglovsprocessen. Att en detaljplan har en förhållandevis låg detaljeringsgrad behöver därför inte innebära att tydlighetskravet inte är uppfyllt. Vid en överprövning görs en rättslig

² Prop. 1985/86:1 s. 166.

prövning av om planen är tillräckligt tydlig i regleringen av bebyggelsen.

Vissa kommuner arbetar med så kallade byggherredrivna eller exploatörsdrivna planer. Det innebär att byggentreprenören är delaktig i planarbetet. Detaljplanearbetet påverkas av om detaljplanen tas fram före eller efter en markanvisning. Om detaljplanen tas fram i ett sent skede, efter det att marken har sålts eller upplåtits, är ofta byggaktören involverad och engagerad i planarbetet. Att byggaktören är involverad tycks innebära att detaljplanen blir detaljerad med specifika krav i planbestämmelserna om byggnadernas utformning. Byggaktören har då möjlighet att påverka så att planbestämmelserna utformas på ett sätt som gynnar byggaktörens enskilda byggprojekt. Om byggaktören inte fullföljer byggprojektet kan det vara problematiskt för en annan byggaktör att ta över då detaljplanen styr så pass detaljerat utifrån den tidigare byggaktörens projektering.

En byggentreprenör vill maximera byggrätten på förvärvad mark för en nybyggnation vilket är svårt att göra med en byggnad som är standardiserad. Det som är utmärkande för ett seriebyggt flerbostadshus är den standardiserade utformningen. För att maximera byggrätten kan utformningen behöva ändras vilket går emot användandet av standardiserade byggsystem. Det kan därför vara svårt att få lönsamhet i ett byggprojekt då det inte går att uppföra standardiserade byggnader utan kostnadskrävande anpassningar. Det har till exempel saknats standardiserade byggnader av kvarterstyp, de flesta har varit punkthus eller lamellhus. Möjligheten att använda seriebyggda flerbostadshus begränsas om en detaljplan innehåller höga och preciserade krav på utformning.

7.4.2 Ambitiösa gestaltungs krav i plan fördyrar

En kommun har rätt att ställa krav på hög arkitektonisk kvalitet och ta hänsyn till befintlig bebyggelse i en detaljplan vilket kan försvåra för standardiserat byggande. Det belyses i Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 12 september 2018 (P 1866-18). Ett av kommunen beviljat bygglov för nybyggnad som utgjordes av sammansatta moduler med förutbestämda planlösningar upphävdes med hänvisning till detaljplanens krav gällande ny bebyggelse. Detaljplanen ställde krav på att nybyggnation ska bli ett intressant tillägg till om-

rådet i liknande stil samt med materialval av hög kvalitet. Byggnaderna som var i stort sett identiska ansågs inte uppfylla de högt ställda kraven på kvalitet och utformning av Mark- och miljööverdomstolen. Inte heller ansågs byggnaderna uppnå god helhetsverkan, eller vara förenliga med detaljplanen och det s.k. anpassningskravet (se 2 kap. 6 §, 9 kap. 31 b § PBL).

Höga ambitioner gällande arkitektoniska värden i detaljplaner med krävande gestaltningskrav begränsar möjligheten att uppföra seriebyggda flerbostadshus. Särskilda gestaltningskrav är oftast svåra att uppfylla med standardiserat byggande då det ställer specifika krav som skiljer sig från krav för byggande på andra ställen eller i andra kommuner. Det innebär att om detaljerade gestaltningskrav är vanligt förekommande med olika krav avseende byggnaders utformning så begränsar det förutsättningarna för att få en volym i produktionen av seriebyggda flerbostadshus. Förekomsten av olika gestaltningskrav missgynnar framtagandet av standardiserade tekniska lösningar som påverkar byggnaders utformning. På grund av olika gestaltningskrav blir det svårt att få den volym som krävs för att det ska vara ekonomiskt försvarbart att arbeta fram en standardiserad teknisk lösning.

Gestaltningskrav i detaljplaner handlar bland annat om krav på varierande taknivåer och fasadpartier. Lokaler i bottenvåning medför att takhöjden måste vara en annan i bottenplanet. Ett standardiserat bostadsbyggande i en industriell byggprocess är svårt att förena med önskemål om varierande takhöjd och fönsterinfattningar. I en industriell byggprocess behöver takhöjden vara densamma för att moduler ska kunna sammanbyggas på själva byggplatsen. Detaljplanereglering som innebär krav på lokaler i bottenplan syftar enligt kommuner till att skapa levande stadsdelar med bland annat affärsverksamhet. Byggherrar har angett att de finner det svårt då ett sådant krav kan gälla i en detaljplan trots att det är svårt att få lönsamhet i en affärsverksamhet i området vilket gör att lokalerna står tomma. Dessa krav kommer ofta av en ambition att skapa unika livsmiljöer och är särskilt förekommande i citymiljöer och vid reglering av innerstadsbebyggelse. Det förekommer också hänvisningar till riksarkitekten som tillkom 2017 och innebär en politisk vilja att säkerställa höga arkitektoniska värden i planläggningen. Vid utredningens intervjuer har vissa uttryckt att de upplever en brist på dialog och erfarenhetsutbyte mellan kommunens tjänstepersoner och byggtörer vilket gör

att en detaljplan kan innehålla kostnadsdrivande krav som försvårar för byggaktörer som bygger standardiserat eller på annat sätt försöker hålla produktionskostnaderna låga.

7.4.3 Krav på parkering fördyrar och försvårar

Enligt PBL ska en tomt ordnas så att det på tomten eller i närheten av den i skäligen utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon (8 kap. 9 § första stycket 4 PBL, jfr 4 kap. 13 § 1 PBL). Kommunen kan genom god översiktlig planering, exempelvis genom en parkeringspolicy, påverka i vilken omfattning det ska finnas bilparkering. Ett sätt att lösa parkeringsfrågan är att låta anordna parkering under mark. Markarbeten fördyrar dock produktionen av byggnaderna. Högt ställda krav på parkeringslösningar kan därför begränsa förutsättningarna för byggande. Att bygga under mark som många kommuner kräver innebär en stor fördyring och försvårar lönsamheten i synnerhet för det lägre segmentet. Kostnader för parkeringar läggs på den totala kostnaden och fördelas på alla hyresgäster oavsett om man använder parkeringsplats eller inte. Regeringen har gett en statlig utredning, *Samordning för bostadsbyggande* (Fi N 2017:08), i uppgift att utreda om kommunen i högre utsträckning än i dag bör kunna avstå från att kräva att en obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas så att det på tomten eller i närheten av den finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon.³ Uppdraget ska redovisas efter denna utredning har redovisat sitt uppdrag, den 31 december 2020.

7.4.4 Ökade krav på kommunernas planläggning försvårar

Eftersom länsstyrelsen har både en rådgivande roll och en tillsynsroll så har länsstyrelsen avgörande inflytande på kommunernas planarbete. Flera kommuner har angett exempel på hur kommunen ändrat inställning i vissa frågor eller arbetssätt i syfte att undvika att länsstyrelsen överprövar detaljplanen. Det gäller bland annat inställningen till flexibla detaljplaner. En kommun som försöker hålla detaljplan-

³ Tilläggsdirektiv (Dir. 2020:15) till utredningen *Samordning för bostadsbyggande* (Fi N 2017:08), Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 2020. Se även rapporten *Att styra mot minskad bilparkering – om plan- och bygglagen, p-tal och mobilitetsåtgärder*, utgiven av Svenska Miljöinstitutet i november 2020 (rapport Nr C 554).

erna flexibla kan därför komma att reglera mer än vad kommunen ursprungligen ansåg var nödvändigt i en detaljplan utifrån de besked som länsstyrelsen gett. Kommuner anpassar sitt arbete med detaljplaner för att så långt det är möjligt säkerställa att planerna inte överprövas av länsstyrelsen.

Kommuner upplever att statliga intressen försvårar för kommunernas arbete med planering och byggande av bostäder. I en enkätstudie av SKR har kommunerna angett hur de upplever att statliga regler påverkar kommunernas planering och byggande av nya bostäder.⁴ SKR lät kommunerna bedöma hur regelverken för riksintressen, strandskydd, landsbygdsutveckling i strandnära lägen, miljökvalitetsnormer, hänsyn till människors hälsa och säkerhet, hänsyn till risken för olyckor, översvämning eller erosion, samordning med angränsande eller berörda kommuner samt samverkan med länsstyrelsen påverkar kommunernas arbete med planering och byggande i kommunen. Reglerna utgör ingripandegrunder för staten i tillsynen av kommunernas planeringsverksamhet. Staten kan bland annat upphäva en kommunal detaljplan för nya bostäder om det bedöms att reglerna inte tillgodosetts.

Av enkäten framgår att kommunerna anser att statliga regler för riksintressen och strandskydd försvårar planeringen och byggandet av bostäder i kommunerna. Fler än sex av tio kommuner anser att statens riksintressen försvårar planering och byggande av bostäder. Nästan nio av tio kommuner uppger att strandskyddsreglerna försvårar planeringen och byggandet. 124 av kommunerna som svarade på enkäten uppger att de har pågående planarbeten för 62 000 bostäder där de inväntar länsstyrelsens bedömning av enkätens åtta berörda regelverk. Utredningen har fått samma bild som ges i SKR:s enkät under intervjutillfällena. Ett flertal kommuner påtalade att de upplever sig begränsade i sitt arbete med bostadsbyggande och bostadsförsörjning av skyddslagstiftningen för riksintressen och länsstyrelsens roll att bevaka statliga intressen.

Kommunerna har i sitt detaljplanearbete även att förhålla sig till den rättspraxis som utvecklats om avvägningen mellan olika väsentliga samhällsintressen. Länsstyrelsens bedömning av utveckling i rättspraxis påverkar kommunernas agerande på så sätt att det kan, vid tidiga samråd mellan kommun och länsstyrelse, komma fram att ett särskilt område inte bedöms vara möjligt att exploatera för bostads-

⁴ 199 av Sveriges 290 kommuner har besvarat frågorna. Det ger en svarsfrekvens på 69 procent.

ändamål med anledning av att marken till exempel anses vara brukningsvärd jordbruksmark. Det behöver alltså inte vara fråga om en rättslig prövning utan redan att kommunen eller en exploatör får besked om att handläggare på länsstyrelsen bedömer att ett visst område inte är möjligt att bebygga för bostadsändamål kan medföra att kommunen eller exploatören väljer bort det aktuella området. Planarbete är både kostnadskrävande och resurskrävande varför det ligger i en kommuns och exploatörs intresse både att rätta sig efter och att få ett tidigt besked från länsstyrelsen i dessa frågor. Attityder hos handläggare inom olika kompetensområden på länsstyrelserna kan därför också ha en påverkan på bostadsbyggandet. Detta borde särskilt gälla på miljöbalkens område.

Länsstyrelsens bedömning av när det är motiverat att till exempel ta brukningsbar jordbruksmark i anspråk för bostadsbyggande blir därför avgörande för en kommuns möjlighet att öka bostadsbyggandet. Standardiserat byggande i form av standardiserade hus är lättast att uppföra i perifera ytterområden utan närliggande bebyggelse eftersom detaljplaner, om sådan finns, oftast inte innehåller detaljerade bestämmelser om utformning som kan hindra standardiserade hus. Dessutom behöver byggnader inte anpassas till befintlig bebyggelse i dessa områden. Standardiserat bostadsbyggande skulle därför gynnas av att fler markområden blev tillgängliga att bebygga. När det gäller markområden med jordbruksmark så är det sådan mark som det är lättast att uppföra standardiserade hus på. Kommuner upplever att kraven på vad som behöver tas hänsyn till vid planläggning har ökat och att detsamma gäller angående krav på utredningar i samband med planläggning. Det gäller utredningar om påverkan av buller eller utredningar som regleras i miljöbalken. Kommuner som har ambitionen att göra flexibla planer kan då uppleva en oro för att planerna kan komma att upphävas av länsstyrelsen.

Ett annat problem som lyfts fram både från kommunhåll och av byggaktörer är att bostadsbyggande kan stoppas i ett sent skede av länsstyrelsen utifrån miljöbalken. Länsstyrelsens roll som rådgivare och möjlighet att överpröva detaljplaner är ingen garanti för att den bebyggelse som möjliggörs i planen sedan väl kommer till stånd. Det orsakar frustration hos både byggaktören och kommunen. Den prövning som har skett utifrån PBL gäller parallellt med den prövning som görs enligt miljöbalken. Ett byggprojekt med beviljat bygglov utifrån en lagkraftvunnen detaljplan skulle kunna stoppas genom

att länsstyrelsen förbjuder verksamheten med stöd av miljöbalken.⁵ Oftast går det inte så långt som till en rättslig prövning utan byggaktören gör de anpassningar och utredningar som länsstyrelsen menar behövs. För att vinna tid anpassar sig byggaktörer till bedömningar av kommun eller länsstyrelse hellre än att försöka få till stånd en ändring genom en rättslig prövning.

När det gäller planläggning och standardiserat bostadsbyggande så sker byggandet ofta på tillgänglig byggbar mark i ytterområden. Här kan skyddsbestämmelser i miljöbalken, skydd för brukningsbar jordbruksmark eller andra samhällsintressen medföra att bostadsbyggandet inte kan komma till stånd.

7.5 Erfarenheter kopplat till kommuners bygglovsprövning

Kommuners bygglovsprövning och bedömning i samband med byggprocessen i beslut om start- och slutbesked påverkar byggaktörers projekt. Kommuners olika arbetssätt, vilken typ av dokumentation som efterfrågas av byggherren och tolkning och tillämpning av PBL gör att byggaktörer upplever att olika krav ställs i olika kommuner. Det är när kommuner agerar som tillsynsmyndighet som det är av vikt att det inte finns skillnader i hur kommuner tolkar och tillämpar regelverket.

7.5.1 Kommunal bedömningar

I PBL uppställs de lagkrav som gäller för de funktioner en byggnad ska ha. Dessa krav preciseras i plan- och byggförordningen (2011:338, PBF) och i Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd (BBR). I BBR anges rekommendationer hur funktionskraven kan uppfyllas genom allmänna råd. Allmänna råd är inte rättsligt bindande. De krav som ställs på byggnaders tekniska egenskaper regleras som funktionskrav. Det innebär att byggandet inte är reglerat i detalj. I stället regleras vilken funktion en byggnad ska ha när den är färdigbyggd. Byggherren har ansvaret för att byggnaden uppfyller

⁵ Ett beviljat marklov enligt plan- och bygglagstiftningen innebär inte något hinder för en prövning enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 januari 2015, M 4833–14).

kraven. På vilket sätt byggnaden ska byggas för att uppfylla kraven, vilket material eller hur projekteringen ska göras är upp till byggherren. För att en byggherre ska få påbörja byggandet krävs att kommunen meddelar startbesked. Startbeskedet innebär att kommunen tidigt kan ingripa om byggherren inte kan antas uppfylla de krav som ställs på byggande. Startbeskedet innebär inte att kommunen gör någon granskning av om kraven uppfylls. Byggherren är ansvarig för att byggandet genomförs på ett sätt som uppfyller de krav som ställs på byggande.

Flera byggaktörer har påtalat att de upplever att kommunerna gör olikartade bedömningar av de krav som ställs på byggande vilket de menar innebär problem för deras verksamhet.

Att kommuners tolkning och tillämpning skiljer sig åt för ett i princip likadant hus behöver inte innebära att en kommun har gjort något formellt fel. För att avgöra om en kommun har tillämpat BBR felaktigt behöver en rättslig prövning göras.

En byggherre har en möjlighet att överklaga ett beslut om nekat startbesked men byggbranschens aktörer har framfört att de inte ser att det är en möjlighet som fungerar i praktiken. Att anpassa sig till kommunens bedömning ger en snabbare lösning på problemet och byggprojektet kan fortskrida. Byggaktörer anger att de i en sådan situation hellre gör om projekteringen eller avstår byggprojektet helt än att söka få sin sak prövad. En prövning i domstol är kostnadskrävande såväl som tidskrävande.

Det blir därför sällan upp till domstol att pröva om kraven de facto kan anses vara uppfyllda när en kommun nekat bygglov eller startbesked gällande ett seriebyggt hus som fått bygglov och startbesked beviljat i en annan kommun. Det påverkar på så sätt det enskilda byggprojektet samtidigt som byggaktörens möjlighet att utveckla ett standardiserat koncept försvåras.

7.5.2 Olika bedömningar ger brist på förutsägbarhet

De olika bedömningarna kan leda till att byggnaden måste projekteras om vilket skapar omfattande stopp i produktionen. Detta medför både tidsmässiga och ekonomiska kostnader. Olika bedömningar försvårar särskilt för seriebyggare eftersom det handlar om större volymer och produktionsprocesser som per definition ska medföra

färre möjligheter att i efterhand anpassa slutprodukten. Även små ad hoc-åtgärder kan leda till att kostnaden ökar eftersom det tvingar fram en avvikelse från den förutbestämda arbetsprocessen som kostar tid. I vissa fall väljer entreprenören eller byggherren att genomföra ändringen trots den oplanerade kostnaden som uppstår.

Syftet med förbudet mot s.k. kommunala särkrav enligt 8 kap. 4 a § PBL är att tekniska egenskapskrav ska vara förutsägbara och enhetliga över hela landet och på så vis hindra merkostnader vid byggnation. Det innebär att samhället redan har visat på ett intresse av att krav på byggnadsverk ska tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt i kommunerna. Trots detta har det i flera utredningar, såväl som i denna utredning, påtalats av byggaktörer att ett återkommande problem för standardiserat byggande är att byggnadsprojekt bedöms olika utifrån byggreglerna i olika kommuner. Ett flertal kommuner uppger att de ser över så de inte ställer egna krav på tekniska egenskaper i strid mot förbudet i PBL.

I de fall kommunerna gör olika tolkningar som innebär hinder för standardiserat byggande finns det få incitament i nuvarande system för att kommunernas tolkning och tillämpning ska bli mer enhetlig. En kommuns miljöprogram och liknande policydokument kan få genomslag i kommunens bygglovsprövning. Det skulle kunna innebära att en kommun agerar i strid med gällande rätt men det är på intet sätt givet. Som exempel kan ges ett scenario där en kommuns miljöpolicy har gått igenom av kommunen och byggherren vid det tekniska samrådet. I miljöpolicyen ställs krav på att byggnader ska uppfylla en viss miljöcertifiering. Denna miljöcertifiering innebär att byggnaderna måste uppfylla krav som är högre ställda än de krav som stadgas i PBL. Om kommunen ställer krav på att byggprojektet ska uppfylla de krav som anges i miljöpolicyen så skulle det kunna strida mot förbudet mot kommunala särkrav. Det behöver i så fall visas att kommunen ställer krav som är högre än vad som krävs i lagstiftningen. Eftersom det lönar sig för byggherren att börja bygga så fort som möjligt väljer byggherren att anpassa sig och uppfylla kommunens krav.

Detaljerade krav som kommer fram i byggprocessen, i samband med kommunens besked om startbesked, kommer i ett relativt sent skede. Det innebär en osäkerhet i om en viss teknisk lösning kommer att godtas där svaret ges alldeles för sent i processen vilket begränsar möjligheten att kunna göra nödvändiga anpassningar. Problemet blir särskilt tydligt för den byggherre som bygger standardi-

serat. En byggherre kan ha fått bygglov beviljat och fullföljt byggprocessen med meddelade startbesked och slutbesked i en annan kommun för en byggnad men när bygglov söks för en byggnad med lika utformning i en annan kommun så kan den kommunen vilja se att byggherren ändrar projekteringen för att uppfylla den kommunens tolkning. Byggherrar som råkar ut för dessa situationer upplever att det inte går att på förhand avgöra hur en kommun kommer att bedöma en viss lösning i ett byggprojekt.

7.6 Framgångsfaktorer för ökat byggande av seriebyggda flerbostadshus

Det finns flera fördelar med seriebyggda flerbostadshus i betydelsen byggande av flerbostadshus som projekteras med avsikt att flera byggnader ska uppföras med väsentligen samma utformning på olika platser i landet. Det finns en samhällsvinst i att skapa bättre förutsättningar för det standardiserade byggandet att utvecklas. De främsta fördelarna med, standardiserat byggande, handlar om tidvinster, kostnadseffektivitet, skalfördelar och färre byggfel genom att det är väsentligen samma husbyggnadskoncept som uppförs flera gånger. Det finns en bild av att standardiserat byggande innebär att bebyggelsen blir enformig. Utredningen har dock kommit i kontakt med de variationsmöjligheter som finns hos enskilda byggaktörer avseende deras egna standardiserade koncept och de skillnader som finns mellan olika byggaktörers koncept. Standardiserat byggande i sin bredaste definition innebär även att standardiserade arbetsprocesser ingår. Byggnadernas gestaltning kan variera medan byggsystem och den tekniska utformningen är likartad. Standardiserat byggande behöver därför inte medföra en bristfällig gestaltad livsmiljö eller att byggnaderna som uppförs inte har tillräcklig kvalitet. Bebyggelsens utformning och kvalitet går att utveckla även i det standardiserade byggandet. För att det ska bli möjligt behöver det dock först och främst finnas förutsättningar för standardiserat byggande.

Det finns kommuner som är framgångsrika avseende bostadsbyggande. En avgörande faktor är att dessa kommuner arbetar utifrån att byggprocessen är en helhet där alla berörda aktörer inom kommunen samverkar genom en tidig förankring kring det aktuella byggprojektet. Arbetet och samverkan sker också tillsammans med bygg-

herren. På så sätt kommer alla olika intressen, erfarenheter och kunskaper fram och beaktas under arbetets gång. I en sådan samverkan mellan kommun och byggherre blir det även möjligt för byggherren att påverka kommunen vad gäller kravställandet och föra en dialog om vilka krav som är kostnadsdrivande. Motivet till kravet, miljöhänsyn eller dylikt, kan då vägas mot den reella kostnaden för byggherren. Det kan även föras en dialog om alternativa vägar till att uppnå målet med de krav som kommunen ställer. Samverkan och tidig förankring ger att aktörerna bättre förstår varandra och processen. Det kan i sin tur leda till en mer effektiv byggprocess vilket är till gagn för såväl kommun som byggherre. Det är värt att framhålla att ett problem för bostadsbyggandet gällande kommunernas agerande inte så mycket handlar om kommunernas agerande som om själva tidsutdräkten i byggprojekt. Standardiserat bostadsbyggande är en snabbare process. Om marken där byggandet ska ske dessutom redan är detaljplanlagd och det finns en enhetlig styrning inom kommunen för att möjliggöra byggprojektet finns det förutsättningar för ett effektivt bostadsbyggande.

Utredningen har sett till hur kommuner agerar och vad som är möjligt för kommunerna att göra utifrån nuvarande reglering. Nedan redogörs för framgångsfaktorer som identifierats i kommuners arbete som agerar på ett sätt som underlättar för att bygga standardiserat i kommunen.

7.6.1 Tydlig och samstämmig politisk styrning

En samstämmig politisk styrning är avgörande när det kommer till bostadsförsörjningen och bostadsfrågan i kommunen. Styr signaler från kommunpolitiker ger inriktningen och prioriteringar för de kommunala förvaltningarna och de kommunala bostadsbolagens verksamhet. Samordnade och samstämmiga styr signaler från den lokala politiken i kommunen får därför störst påverkan. På samma sätt kan politiska styr signaler i syfte att sakta ned utvecklingen få effekt.

Kommuner som har en långsiktigt stabil politisk majoritet har större möjlighet att ha en långsiktig inriktning på bostadsbyggandet. I kommuner med etablerade arbetsprocesser och tidig förankring mellan handläggare som arbetar med planläggning, markexploatering och bygglov finns en möjlighet att samordna med kommun-

politikerna. I kommuner där det finns en gemensam dialog mellan kommunpolitiker, förvaltning och bostadsbolag för att skapa en gemensam vision om vart kommunen långsiktigt är på väg underlättas arbetet hos de olika aktörerna.

I bostadsförsörjningsprogrammet eller ett bostadspolitiskt program anges den gemensamma visionen med tillhörande målformuleringar. SKR och Sveriges Allmännytta har gemensamt tagit fram en vägledning för kommunernas ägardirektiv till kommunala allmännyttiga bostadsbolag. Ägardirektiven till det allmännyttiga bostadsbolaget och återkommande ägardialoger är verktyg för kommunerna för att säkerställa deras ansvar för bostadsförsörjning. Detta får dock inte ske på ett sätt som missgynnar andra aktörer eller som tvingar det allmännyttiga bostadsbolaget att åsidosätta de krav som ställs på affärsmissighet.

I en del kommuner skickas styrsignaler i samband med budgetanvisning till förvaltning eller kommunala bostadsbolag. Dessa signaler kan komplettera visionen och ange inriktning för de närmaste åren. Politiska styrsignaler kan vara antal byggda bostäder under en viss tidsperiod. En annan kan vara förväntan på upplåtelseform och hyresnivåer. Strategier för markförvärv kan vara en annan styrsignal. Ytterligare ett exempel kan vara mål på planberedskap.

Om en kommun vill gynna standardiserat bostadsbyggande genom att ta fram generösa och flexibla planer bör kommunen se till att detaljplanen tas fram i ett tidigt skede, innan markanvisningen. När kommunen fortfarande äger marken som planläggs, kan kommunen välja att ställa krav på byggnaders utformning i samband med markanvisningen i stället för att föra in sådan reglering i planen.

Det förekommer också att det i en ”bostadsförsörjningspolicy” anges att kommunen ska eftersträva en variation av lägenhetsstorlekar och upplåtelseformer samt att byggande av hyresrätter i lämpliga lägen ska särskilt uppmuntras. Ett sådant mål förenas vanligen med ett kvantitativt mål för det allmännyttiga bostadsbolagets nyproduktion. För att det ska bli verklighet krävs att den kommunala förvaltningen får samma styrsignaler så att detaljplaner möjliggör för denna typ av bebyggelse. Vid kontakt med de allmännyttiga bostadsbolagen har angetts att de upplever att kvantitativa mål för nyproduktion inte alltid är möjliga att förverkliga då kommunens detaljplaner försvårar för uppförande av olika kombos. Kommunens arbete med markfrågor lyfts ofta fram tillsammans med bostads-

byggande. Det anges att kommunen ska ha en aktiv markpolitik som bidrar till att goda bostäder med hyresrätt till rimliga kostnader byggs.

Ett sätt för kommunen att åstadkomma detta är att det är möjligt för det allmännyttiga bostadsbolaget att avropa seriebyggda flerbostadshus på Sveriges Allmännyttas ramavtal eller ramavtalet som tagits fram av Sveriges Kommuner och Landsting. Dessa hus behöver sedan kunna uppföras på lämplig mark i kommunen. Kommunens detaljplanereglering bör därför inte ställa krav på till exempel lokaler i bottenplan eller krav på byggnadshöjd som försvårar för den typen av byggnader som omfattas av ramavtalen.

7.6.2 Definierade kommunala strategier och arbetsprocesser

Kommuner gynnas av att ha en systematisk arbetsprocess för dialog mellan kravställare och utförare. Kommunernas utredning som ligger till grund för bostadsförsörjningsriktlinjer ger underlag till vilka förutsättningar som finns i kommunen när det gäller markfrågor, bostadsbehov och bostadsefterfrågan. En analys hjälper kommunen att se hur deras faktiska bostadsbehov och den faktiska bostadsefterfrågan ser ut och hur den ska prioritera för att få önskvärd effekt. En kommun och byggaktör som samarbetar i arbetet med en markanvisning är nyckeln till framgång. I kommuner där det finns en definierad arbetsprocess för bostadsbyggande och där det är tydligt hur arbetet bedrivs blir det en transparens för alla inblandade parter. Det minskar individberoendet av kommunens tjänstepersoner. Nya medarbetare kan snabbt introduceras i arbetssätt. Ju större personalomsättning man har desto viktigare blir processen. Arbetsprocesser som involverar olika delar av kommunala förvaltningar skapar arenor för dialog och samverkan. De kommuner som har en återkommande dialog har större möjlighet att lösa de målkonflikter som uppkommer.

Det är även en möjlighet för kommunen att göra en tydlig roll-uppdelning mellan kommunpolitikerna och kommunens tjänstepersoner. En väl definierad arbetsprocess gör att nya kommunpolitiker kan introduceras i förvaltningens arbete. Ju större förståelse och insyn i de kommunala arbetsprocesserna desto bättre kan kommunpolitikerna styra med hjälp av de verktyg som finns till hands som detaljplan och ägardirektiv. En tydlig arbetsprocess underlättar

även i samarbetet med byggaktörerna. Bostadsbolag och byggbolag får på så sätt bättre möjlighet till dialog med kommunala tjänstepersoner. En nära dialog med bostadsbolag och byggbolag ger förutsättningar för kommunen att beakta hur olika krav kan vara kostnadsdrivande eller hur vissa förfaranden kan försvåra för byggaktörerna.

7.6.3 Långsiktig strategi

De kommuner som haft en långsiktig strategi avseende markförvärv och med åren successivt skapat ett stort markinnehav har betydligt lättare att styra utvecklingen avseende bostadsutveckling. Vid markanvisningar är det möjligt att styra avseende många olika parametrar. Styrningen kan fungera både som möjliggörande och begränsande. Kommuner som vill bygga kostnadseffektiva hyresbostäder kan styra detta genom att precisera andelen hyresbostäder på marken, målgrupp samt en förväntad hyresnivå. Det kan även kombineras med lägre markpriser för hyresbostäder. Det finns även möjlighet för kommunen att direktanvisa mark till aktörer med avsikt att bygga hyresbostäder, till exempel det allmännyttiga bostadsbolaget. Direktanvisning till det kommunala bostadsbolaget kan vara lämpligt när det finns en gemensam vision och ett gemensamt uppdrag att skapa fler hyresbostäder till rimliga kostnader. Ett allmännyttigt bostadsbolag som bygger i en kontinuerlig takt har större förutsättningar att hålla kompetens och därmed skapa bättre projekt. Ytterligare ett sätt för kommunen vid markanvisning är att upplåta marken med tomträtt för hyresbostäder. Det ger kommunen möjlighet att långsiktigt styra upplåtelseform och dämpa prisutvecklingen på exploateringsbar mark.

8 Bättre konkurrens genom seriebyggda flerbostadshus

Allmännyttiga kommunala bostadsbolag och kommuner kan bygga till en låg produktionskostnad genom att avropa på de ramavtal som tagits fram av Sveriges allmännyttiga och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), se kapitel 4 och 5. I detta kapitel redogörs för utredningens förslag om hur bättre förutsättningar kan skapas för standardiserat bostadsbyggande och därigenom bättre konkurrens på bostadsmarknaden. Det handlar om att skapa gynnsamma förutsättningar för byggaktörer som främst bygger flerbostadshus i en serie.

8.1 Sprid goda exempel för att ändra attityder

Bedömning: Endast lagstiftning räcker inte för att främja ett ökat standardiserat bostadsbyggande. Goda exempel behöver spridas för att ändra attityder.

Utredningen har tagit del av erfarenheter från bostadsbyggande företag vars affärsmodell bygger på att man uppför flerbostadshus som till väsentliga delar tas fram i en standardiserad process. Vid kartläggningen av kommuners agerande och påverkan på bostadsbyggande företag har det framkommit att när det gäller standardiserat byggande finns det flera hinder. Det främsta hindret handlar om de attityder till standardiserat byggande som råder hos beslutsfattare, politiker och tjänstemän i en del kommuner och på en del allmännyttiga bostadsbolag. Attityder är svåra att förändra enbart genom regeländringar. I stället kan information genom goda exempel vara ett mer framgångsrikt styrmedel. Det skulle kunna handla om information om kommuner som har ett framgångsrikt arbetssätt för stan-

andardiserat bostadsbyggande. Genom sådan information är det möjligt att visa på vad som är möjligt att göra utifrån nuvarande lagstiftning.

Att kommuner tolkar och tillämpar plan- och byggreglerna olika är ett problem för utvecklandet av ett mer standardiserat bostadsbyggande. Samtidigt så påverkas en byggaktör inte enbart av den bedömning som kommunen gör i bygglovet och sedan i den efterföljande byggprocessen. En byggaktörs vilja att genomföra ett byggprojekt påverkas även av detaljplanereglering och kommunens agerande som markägare i markanvisningar.

Förutom den lagändring som genomfördes 2015 enligt vilken kommuners krav på byggnaders tekniska egenskaper som går utöver plan- och byggreglerna är utan verkan har regeringen tagit flera initiativ i syfte att göra behandlingen av plan- och byggärenden mera likformig. Även om de krav som en kommun ställer i samband med till exempel en markanvisning eller vid en bygglovsprövning inte utgör s.k. ”kommunala särkrav” påverkas fortfarande byggaktörers vilja att genomföra byggprojekt och förutsättningarna för bostadsbyggande i kommunen. Hur en kommun tolkar tekniska egenskapskrav påverkar också förutsättningarna för bostadsbyggande aktörer. Kommunernas krav vad gäller dokumentation och verifiering av att krav som ställs på bostadsbyggande påverkar också. Det behöver övervägas om de krav som ställs på byggande är lämpliga och befogade.

Krav på gestaltning, utformning, planlösning, tekniska egenskaper och kommuners tolkning av byggregler påverkar seriebyggda flerbostadshus eftersom produktionen behöver förutsättningar som är samma oavsett i vilken kommun byggandet ska ske. Byggaktörer som bygger standardiserat gynnas av att området som ska bebyggas är detaljplanelagt med flexibla och generella planbestämmelser för att inte behöva göra anpassningar i de standardiserade koncepten.

Höga gestaltningskrav motiveras av den betydelse som bebyggelsen har i området och anpassning till omkringliggande byggnader. Påtryckningar på en byggaktör om energieffektivt byggande kan till exempel motiveras av en särskild satsning i kommunen som tydliggörs i miljöprogram eller i liknande dokument.

Kommunala krav som avviker från det som vanligen gäller kan driva upp produktionskostnader. Det gäller oavsett om kraven är inom ramen för vad kommunen har rätt att ställa krav på eller inte. Det rör bland annat byggnaders energiprestanda eller materialval. Det kan

också handla om krav avseende miljö och hälsa. En kommun kan ha miljö- eller gestaltningsprogram.

När kommunen agerar som byggherre får kommunen precis som andra byggherrar ställa sina egna krav på byggandet. De krav som en kommun kan ställa i rollen som byggherre är både krav på utformning och krav på tekniska egenskaper. De upphandlingsrättsliga reglerna är inte heller ett hinder för en kommun att ställa egna krav på byggandet när en kommun upphandlar en byggnad. Inte heller fall där kommunen agerar som fastighetsägare omfattas nödvändigtvis av förbudet i PBL. När kommunen behåller äganderätten och upplåter en fastighet med nyttjanderätt till exempel tomträtt, så har kommunen rätt att ställa egna krav. En kommun kan ha programförklaring för vilka krav som ska ställas på byggnader om kommunen bygger i egen regi. Det får dock inte missuppfattas så att dessa krav anses gälla i andra fall än där kommunen är byggherre.

Anledningen till att byggaktörer upplever att kommuner ställer egna krav i strid med förbudet i PBL kan t.ex. vara att det sker i en situation där kommunen är byggherre. I så fall agerar kommunen inom nuvarande reglering men agerandet kan ändå upplevas som ett problem av byggaktörer. Att en kommuns agerande upplevs som problematiskt är dock inte samma sak som att kommunens agerande skulle vara felaktigt och i strid med gällande regler. Eftersom gränsdragningen ibland blir otydlig kvarstår bilden av att kommuner fortfarande ställer egna krav i strid med förbudet.

Kommuner har olika förutsättningar men kan dra nytta av andra kommuner som har liknande situation. Att sprida goda exempel kan också ge möjlighet till kommuner att se över det egna arbetet. Samverkan och dialog med de kommunala tjänstepersoner och politiker som tar fram krav behövs för att ge insikt i vilka effekter krav får på byggande i form av tid och kostnader. Det behövs större kunskap om problembilden för standardiserat byggande i förhållande till detaljplanering. Standardiserade byggkoncept bygger på upprepning och stordriftsfördelar. Specifika krav på byggandet tvingar fram avsteg från de standardiserade processerna.

Även om det finns en negativ inställning till seriebyggda flerbostadshus tycks det finnas en förståelse för de problem som sådant byggande upplever vad gäller kommunernas arbete och kravställande. Flera kommuner som arbetar för ett ökat bostadsbyggande och som vill underlätta för ett standardiserat byggande ser över planprocessen

i syfte att säkerställa att de krav som ställs är generella för att möjliggöra standardiserade koncept.

8.2 Tydligare styrning av de kommunala bostadsbolagen

Bedömning: Kommuner bör genom ägardirektiv styra sina allmännyttiga bostadsbolag till att bygga standardiserat för att uppnå mål om bostäder med låg boendekostnad.

Det kommunala allmännyttiga bostadsbolaget är ett verktyg som kommunerna kan använda för att påverka bostadsbyggandet. Ägaren styr det kommunala bolaget genom ägardirektiv. Ett flertal allmännyttiga bostadsbolag har eller har haft kvantitativa mått på hur många bostäder de förväntas bygga. Få bolag har tydliga ägardirektiv om att bygga bostäder med låg boendekostnad och få eller inga bolag tycks ha direktiv om att nyttja befintliga ramavtal.

I utredningsarbetet har det framkommit att den politiska styrningen i en kommun kan skilja sig åt mellan målsättning för kommunens arbete med planering och bygglov och den styrning och målsättning som kommunens allmännyttiga bostadsbolag får av ägaren kommunen. Det får av naturliga skäl konsekvenser för bostadsbyggandet om en kommun använder sig av de verktyg som står till förfogande på motstridiga sätt. Det är problematiskt att det förekommer att kommuner ger det allmännyttiga bostadsbolaget ett kvantitativt mål för bostadsbyggandet samtidigt som det saknas tillgänglig byggbar mark och planberedskap i kommunen.

Bostadsbyggande företag har behov av förutsägbarhet och transparens när det kommer till de krav som ställs på byggande och en kommuns planering av bebyggelse.

I kommuner där markpriserna är höga har de allmännyttiga bostadsbolagen svårt att hävda sig i konkurrensen om mark vid markanvisningstävlingar. Allmännyttiga bostadsbolag avstår därför från att delta vid markanvisningstävlingar i synnerhet när markpris är en del av konkurrensen. Tävlingar kräver i allmänhet stora förberedelser. Det finns ofta förväntningar på särskilda lösningar och hänvisningar till olika program.

Kommuner bör genom ägardirektiv tydligare styra sina allmännyttiga bostadsbolag till att bygga standardiserat för att uppnå mål om byggande av bostäder med låga boendekostnader. Styrningen kan i så fall handla om att kvantitativa mål för nyproduktion uppnås genom avrop på befintliga ramavtal och hyresnivåer. En kommun som samtidigt ser över de krav som ställs vid markanvisning och arbetar mot att ta fram s.k. flexibla detaljplaner skapar förutsättningar för att standardiserat bostadsbyggande ökar i kommunen

8.3 Kommuner bör se över krav vid markanvisningar

Bedömning: Kommuner bör beakta hur de krav som ställs vid markanvisningar kan påverka möjligheterna att öka ett standardiserat bostadsbyggande.

När det gäller kommuners agerande som markägare handlar det dels om de villkor som en kommun ställer i en markanvisning dels om det förfarande som en kommun väljer för en markanvisning. Om det är fråga om försäljning av kommunal mark finns det fördelar om marken är planlagd innan markanvisning sker eftersom byggandet i så fall kan påbörjas snabbare.

Kommuners sätt att arbeta med markanvisningar påverkar vilken typ av byggande och vilken typ av byggaktör som gynnas. Krav på tekniska egenskaper, som till exempel energianvändning, i markanvisningar kan ställas av en kommun utifrån motiv om att främja hållbart byggande. Ofta finns den kommunala satsningen på hållbarhet och miljö beskriven i olika riktlinjer och policys. Att kommunen tar fram sådana policys har stöd i de politiska satsningar som görs för att främja hållbarhet och beakta hänsyn till miljöpåverkan i byggande. Samtidigt finns byggaktörer som självmant gör likande satsningar för att byggprojekt ska uppfylla olika miljöcertifieringar. Byggaktörer driver på utvecklingen mot ett mer hållbart byggande. Exempelvis ger det ramavtal som Sveriges Allmännytta har tagit fram under 2020 beställare möjlighet att prioritera en låg energianvändning i sin upphandling av flerbostadshus.

Krav på miljö och hållbarhet i markanvisningar kan dock vara kostnadsdrivande och fördyra bostadsbyggandet. Det är av vikt att en kommun som väljer att ställa krav på t.ex. hållbarhet i byggandet

beaktar att sådana krav kan påverka möjligheten att öka bostadsbyggandet i kommunen. Det gäller särskilt byggande som ska vara kostnadseffektivt i syfte att möjliggöra lägre boendekostnader. Det ska dock inte förstås som att standardiserat bostadsbyggande inte skulle kunna uppfylla krav på hållbarhet i byggandet. Andra krav i markanvisningar som kan fördyra byggandet och göra det svårt för en byggaktör att använda sig av ett standardiserat koncept handlar om specifika krav på viss utformning av byggnader, på att bygga i visst material eller på att byggnader ska ha vissa funktioner.

Markanvisningsvillkor i strid med 8 kap. 4 a § PBL är avtalsvillkor som är utan verkan. Om kommunen till exempel vägrar ett startbesked eller ställer vissa krav i ett bygglov kan kommunens beslut överklagas. På motsvarande sätt kan ett avtalsvillkor komma att prövas i allmän domstol (prop. 2013/14:126 s. 223). Prövningen avser i så fall om kommunens beslut eller ställda avtalsvillkor har stöd i PBF och BBR eller om kravet strider mot regleringen. Byggaktörer använder sällan eller aldrig denna möjlighet vilket har flera förklarningar. Dels är det tidskrävande att få till stånd en rättslig prövning. Dels kan det påverka byggaktörens möjlighet att verka i kommunen i framtiden. Det är sällan framgångsrikt att processa mot en part som man önskar ingå avtal med.

Trots att förbudet mot kommunala särkrav begränsar kommunens möjlighet att ställa vissa krav i samband med en markanvisning så upplever flera byggaktörer att problemet fortfarande finns kvar. Vid en markanvisning sker en förhandling mellan kommunen och byggaktören. Kommunen kan och ska ställa krav som går utöver markpriset och har ett ansvar för planläggning och bostadsförsörjning. Samtidigt kan kommuner använda sig av verktyget markanvisningar på ett sätt som försvårar för standardiserat byggande. Även om kommuner inte direkt ställer krav på byggnaders tekniska egenskaper i samband med en markanvisning upplever byggaktörer att kommunerna i stället får igenom sådana krav indirekt genom att föra in kraven i olika policydokument eller programförklaringar som blir styrande för kommunens markanvisningar.

När det gäller flerbostadshus med en standardiserad utformning, så är det främst i områden utanför tätorter och centrala lägen som det finns förutsättningar för att uppföra sådana hus. Mark i ytterområden är på så sätt attraktivt för ett standardiserat bostadsbyggande.

En kommun kan ställa upp krav i en markanvisning som innebär att standardiserat byggande premieras.

8.4 Kommunernas kontroll behöver bli mer enhetlig

Bedömning: Det finns behov av att kommunernas kontroll av tekniska egenskapskrav blir mer enhetlig och förutsägbar när det gäller byggnader som tas fram i en standardiserad process.

8.4.1 Tidigare utredningar

Redan 2012 belyste Bygghälsoutredningen (SOU 2012:86) problemet att kommunerna gör olika tolkningar av bostadsutformningskraven och de tekniska egenskapskraven. Införandet av förbudet mot kommunala särkrav i PBL, som trädde i kraft 2015, syftade till att lösa problemet med att olika regler gällde i olika kommuner. Trots denna reglering ansågs problemet med olika krav på byggande i kommuner behöva fortsatt utredning.

Boverket fick 2016 i uppdrag av regeringen att lämna förslag som innebar att bostadsbyggnader som i allt väsentligt är likadant utformade bedöms på samma sätt vid tillämpningen av vissa krav i PBL. I rapporten *En mer förutsägbar byggprocess, Förenklad kontroll av serietillverkade hus* (2017:23) lämnade Boverket två förslag; ett som omfattar en utveckling av dagens system med certifierade sakkunniga och ett om utformning av certifierade byggprojekteringsföretag. Båda förslagen byggde på principen att bedömningar av de tekniska egenskapskraven inför startbesked inte längre skulle göras av kommunerna.

Det första förslaget handlade om att de certifierade sakkunniga skulle få en utökad roll att kontrollera projekteringen av bostäder utifrån de krav som de är certifierade för. Bedömning av sakkunnig i ett sakkunnigintyg skulle sedan godtas av byggnadsnämnden i samband med startbesked enligt PBL.

Det andra förslaget innebar att byggherren skulle kunna låta ett certifierat byggprojekteringsföretag utföra projekteringen. När ett certifierat byggprojekteringsföretag utförde projekteringen skulle den byggnad som projekteras kunna antas komma att uppfylla samt-

liga tekniska egenskapskrav. Certifieringsföretagens bedömningar som redovisas i projekteringshandlingarna skulle enligt förslaget godtas av kommunen vid startbesked enligt PBL. Boverket anger i rapporten att det är en förutsättning att vissa krav som tillgänglighetskrav, vilka i gällande rätt prövas i bygglovet, skulle göras till egenskapskrav för att bedömas i samband med startbeskedet.

Boverket redovisade i sin rapport även alternativa förslag som enligt Boverket inte var lämpliga att genomföra. Boverket ansåg inte att ett system med nationellt typgodkännande borde genomföras. Ett nationellt typgodkännande förklarades som ett system där byggherren kan få projekteringen av sin byggnad godkänd av ett tredjepartsorgan som är ackrediterat av nationella ackrediteringsorganet Swedac. Organet skulle göra en bedömning en gång för alla av byggnadens tekniska egenskaper utifrån en specifikation utan koppling till hur den produceras eller hur den placeras på marknaden. I Boverkets rapport förespråkades inte heller ett system med kommunalt ömsesidigt godkännande mellan kommuner. Detta alternativ innebar att byggherren först får projekteringen av sin byggnad godkänd för uppförande i en kommun. Sedan blir en likadan byggnad per automatik godkänd för uppförande i andra kommuner genom ett så kallat ömsesidigt erkännande mellan kommuner.

I slutbetänkandet från Kommittén för modernare byggregler (SOU 2019:68) föreslogs att en ny myndighet skulle inrättas med uppgift att ge förhandsbesked om en viss lösning kan antas uppfylla de krav som ställs på byggande. Syftet med den nya myndigheten skulle vara att få rättsliga avgöranden som skulle medföra att kommunernas tillämpning av byggreglerna blev mer enhetlig. Ett förhandsavgörande skulle avse de krav som inte är platsspecifika och bör vara gällande för byggnadsnämnden, kommunerna, vid bygglovsprövningen och i byggprocessen.

8.4.2 Utredningens undersökning

Vetskapen att samma projekt kan komma att bedömas på ett annat sätt om byggandet sker i en annan kommun gör det enligt vad som framkommit i utredningen svårt för byggaktörer att effektivisera processen eftersom de inte vet på förhand vad som eventuellt måste projekteras om.

Utredningens referensgruppsmöten har vid upprepade tillfällen, baserat på de synpunkter referensgruppsmedlemmarna själva haft, kommit att behandla problemet med kommuners olikartade bedömningar. Utredningens bild är att ett betydande antal av referensgruppens medlemmar anser att det finns ett stort behov av ett kontrollförfarande som innebär att en byggherre kan få ett byggprojekt bedömt på förhand när det kommer till de krav som ställs på en byggnads utformning och tekniska egenskaper och att bedömningen sedan blir rättsligt bindande för en kommun i bygglov- och byggprocessen.

Problemet med att olika kommuner tolkar byggreglerna olika finns främst för de byggaktörer som vill uppföra hus med likadan utformning i olika kommuner. En byggaktör som bygger enskilda byggprojekt har behov av förutsägbara och tydliga byggregler men har lättare att anpassa sig till den enskilda kommunens tolkning. Möjligheten till en enhetlig bedömning i hela landet är nyckeln till att gynna kostnadseffektivt bostadsbyggande i form av standardiserat bostadsbyggande.

Vid bygglovsprövningen görs inte någon skillnad beroende på om en del i nybyggnaden är prefabricerad. Det är byggnaden som helhet som prövas gentemot de krav som ställs på byggnader. Konsekvensen av att till exempel tillgänglighetskrav inte anses uppfyllda gällande placeringen av en toalettstol i badrummet kan därför bli att bygglov nekas. Kraven granskas specifikt men byggnaden bedöms som en helhet. Det blir därför problematiskt om en modul med en badrumsinredning som produceras i fabrik anses tillgänglig och uppfylla de krav som ställs i en kommun men inte i en annan. Det innebär i så fall att fabrikstillverkningen måste ställas om. Kostnaderna för anpassning är därför större för serietillverkare än andra byggherrar. En byggherre som bygger unika byggprojekt har däremot relativt större möjlighet att i samförstånd med kommunens handläggare anpassa den projekterade åtgärden utifrån kommunens tolkning och tillämpning av byggreglerna.

En enhetlig bedömning – oavsett i vilken kommun byggandet sker – av tekniska egenskapskrav, kravet på lämplighet för ändamålet och kravet på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga, gör det möjligt att hålla produktionskostnaderna nere. Det handlar bland annat om de tekniska

egenskapskraven som bärande stomme, brandskydd, energihushållning, bullerskydd och fuktsäkerhet.

8.4.3 Utredningens bedömning

Kommuner är förhindrade att ställa egna krav på byggnadsverks tekniska egenskaper vid bygglovsprövningen. Syftet med förbudet är att tekniska egenskapskrav ska vara förutsägbara och enhetliga över hela landet och därigenom hindra merkostnader vid byggnation.

Trots detta har det i flera utredningar, såväl som i denna utredning, påtalats att ett återkommande problem för standardiserat byggande är att byggnadsprojekt bedöms olika utifrån byggreglerna i olika kommuner. Det påverkar det enskilda byggprojektet samtidigt som byggaktörens möjlighet att utveckla ett standardiserat koncept försvåras.

Byggprocessen behöver vara förutsägbar och enhetlig för att ett standardiserat, industriellt och repeterbart byggande ska ges förutsättningar att utvecklas. Beslutsfattandet behöver vara transparent och de tolkningar och bedömningar som ligger bakom behöver göras på ett likartat sätt. Enhetligheten och förutsägbarheten behöver finnas på en detaljerad nivå.

När det gäller kommunernas olika tolkning av byggreglerna, de tekniska egenskapskraven, så har olika förslag lämnats som handlar om att en annan aktör än kommunen ska göra bedömningen av om kraven kan antas komma att uppfyllas och att denna bedömning sedan ska vara bindande för kommunerna i startbeskedet.

Kommuners olikartade bedömningar av krav på byggnaders utformning och tekniska egenskaper är endast ett av flera hinder för utvecklandet av ett standardiserat bostadsbyggande. Det är viktigt att se kommuners agerande i flera roller när det kommer till bostadsbyggandet för att få en helhetsbild av problemet. Gestaltningsskrav och detaljerade planbestämmelser om byggnaders utformning är också hinder som gör att det är svårt för en byggaktör att bygga med standardiserade processer.

Som framgår av redogörelsen för tidigare utredningar har flera förslag på författningsändringar lämnats till Regeringen vilka fortfarande är under beredning. Det är av denna anledning inte nödvändigt att utredningen tar fram förslag till ändrad lagstiftning i

denna del. Utredningens direktiv anger att utredningen endast bör lämna förslag till ändrad lagstiftning som utredningen finner det nödvändigt att lämna.¹ Utredningen har därvid funnit det lämpligt beakta att de förslag som redan initierats bereds inom Regeringskansliet.

8.5 Kommuner bör sträva mot flexibla detaljplaner

Bedömning: Kommuner bör sträva mot att ta fram flexibla detaljplaner.

Vid planläggning är kommunen skyldig att beakta såväl allmänna som enskilda intressen (se 2 kap. 1 § PBL). Planläggning är arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser. Bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan (2 kap. 6 § första stycket 1). Planläggning får inte ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket kan medföra en sådan påverkan på omgivningen som innebär en fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt (2 kap. 9 §). Utredningen har särskilt sett till planläggning i form av upprättandet av detaljplaner.

Syftet med detaljplanering är att reglera och fastställa en lämplig användning av mark- och vattenområden. En detaljplan reglerar hur marken får användas, till exempel för bostäder, handel eller kontor. Detaljplaner kan även reglera byggandet i form av planbestämmelser om byggnaders storlek, högsta tillåtna byggnadshöjd, högsta våningsantal, avstånd från hus till tomtgräns och rättigheter att dra fram ledningar eller gångvägar över annans mark. En detaljplan gäller tills dess att den upphävs, ändras eller ersätts av en ny plan. Planprocessen syftar också till att åstadkomma en lokal förankring av markanvändningen.²

¹ Dir. 2019:31 s. 8, se bilaga 1.

² Prop. 1985/86:1 s. 79.

Ett hinder för byggaktörer som bygger flerbostadshus i en väsentligen standardiserad process är att detaljplaner är så detaljerade att det uppstår problem vid genomförandet. En detaljerad reglering av byggnaders utseende kan vara ett problem för utvecklandet av byggandet av seriebyggda flerbostadshus. Detaljerade detaljplaner anges ofta vara ett uttryck för en hög ambitionsnivå hos kommunen vad gäller att skapa arkitektoniska värden. En del kommuner har däremot uppgett att de har som uttalat arbetssätt att ta fram flexibla detaljplaner i syfte att skapa goda förutsättningar för bostadsbyggande i kommunen. Ett flertal kommuner har uppgett att detaljplanen anpassas efter platsen som ska detaljplaneras och att det påverkar detaljeringsgraden i planbestämmelserna. Problemen hänför sig till tillämpningen av lagstiftningen och inte nödvändigtvis till regelverket i sig. De kommuner som har som uttalat arbetssätt att ta fram flexibla detaljplaner visar att nuvarande lagstiftning inte är ett hinder för detta utan att det är en fråga om tillämpning.

Lagstiftningen innehåller regler om att planavvikelser i viss omfattning och under vissa förutsättningar kan tillåtas i bygglovsprövningen. Möjligheten att tillåta planavvikelse i lagstiftningen mildrar effekterna av alltför detaljerade detaljplaner i utredningens mening. Av denna anledning ser utredningen skäl att föreslå ytterligare möjlighet till planavvikelse som särskilt gynnar seriebyggande av flerbostadshus.

8.6 Utredningens lagförslag för ökat byggande av seriebyggda flerbostadshus

Syftet med utredningen är att gynna en utveckling där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna och där företag med sådana affärsmodeller ges bättre förutsättningar att verka. Utredningen ser behov av att byggandet av seriebyggda flerbostadshus möjliggörs i större utsträckning. Utredningen föreslår att en ny möjlighet till planavvikelse för flerbostadshus som uppförs som ett seriebyggt flerbostadshus införs.

För att sätta utredningens förslag i relation till nuvarande lagstiftning om redan tillåtna planavvikelser vid bygglovsprövningen redogörs inledningsvis för gällande rätt i avsnitt 8.6.1. De behov som motiverar utredningens förslag redovisas i avsnitt 8.6.2. Utredningens

förslag till ändrad lagstiftning redogörs för i avsnitt 8.6.3. Författningsskomentarer finns i kapitel 12.

8.6.1 Nuvarande reglering av planavvikelse

En grundförutsättning för bygglov är att åtgärden stämmer överens med detaljplanens bestämmelser. Denna utgångspunkt framgår av 9 kap. 30 § PBL. Om det finns en detaljplan för ett område så har områdets lämplighet för avsett ändamål prövats vad gäller lokalisering.³ Det är dock svårt att förutse eller i detalj reglera alla situationer som kan uppkomma. Kommunerna har därför getts möjlighet att medge bygglov för vissa åtgärder som avviker från detaljplanens bestämmelser i vissa fall.

Av 9 kap. 31 b och 31 c §§ PBL framgår att bygglov under vissa förutsättningar *får* ges, trots att åtgärden avviker från detaljplanen. Om avvikelsen är förenlig med detaljplanens syfte och den dessutom (1) är liten eller (2) av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt får bygglov ges enligt 9 kap. 31 b § PBL. Efter genomförandetidens slut får bygglov också ges om åtgärden (1) är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse eller (2) innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen enligt 9 kap. 31 c § PBL.

En avvikelse enligt 9 kap. 31 b § PBL kan godtas både under detaljplanens genomförandetid och efter att den har gått ut medan en avvikelse enligt 9 kap. 31 c § PBL endast kan medges efter det att genomförandetiden har gått ut.

Såväl 9 kap. 31 b § som 31 c § 1 PBL förutsätter att åtgärden är förenlig med planens syfte. Vad som utgör planens syfte ska, enligt 4 kap. 33 §, anges i planbeskrivningen. Ett uttalat syfte måste alltid beaktas. Men även underförstådda syften som följer av enskilda planbestämmelser eller planens utformning i övrigt, har betydelse.⁴ Bedöm-

³ Bygglövsprövningen för en åtgärd som ligger i ett område som omfattas av detaljplan begränsas därför normalt främst till frågan om åtgärden uppfyller förutsättningarna i 2 kap. 6 § 1 st. 1 (anpassningskravet), 3 st. (varsamhetskravet) och 8 och 9 §§ (omgivningskravet) samt vissa krav enligt 8 kap. PBL.

⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 618, prop. 1989/90:37 s. 56 och prop. 2013/14:126 s. 179.

ningen måste göras utifrån vad som framstår som planens övergripande syfte.

Möjlighet att medge bygglov som avviker från detaljplanen fördes in i den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, och ersatte tidigare möjligheter att bevilja så kallade dispenser från gällande planbestämmelser. I praktiken innebar avskaffandet av dispenser en begränsning av möjligheterna till avvikelser från detaljplan. Motivet för denna begränsning var att byggandet i väsentlig grad skulle regleras genom omsorgsfullt beredda, lokalt förankrade och politiskt beslutade detaljplaner.⁵ Risken för överprövning, dvs. om berörda grannar har invändningar eller inte, har betydelse för om bygglov medges som avvikelse eller inte.

Av 9 kap. 31 d § PBL framgår att om avvikelser tidigare har godtagits enligt 30 § första stycket 1 b, 31 b eller 31 c §, ska en samlad bedömning göras av den avvikande åtgärd som söks och de som tidigare har godtagits. Vidare krävs enligt 9 kap. 31 e § att åtgärden inte begränsar någon rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen, och inte medför betydande miljöpåverkan.

Prövningen av om en avvikelse är godtagbar

Byggnadsnämnden bedömer om det är lämpligt att ge bygglov för en åtgärd som avviker från detaljplan. Frågan om en avvikelse kan godtas måste alltid bedömas från fall till fall. Om en avvikelse är godtagbar eller inte förutsätter en samlad bedömning i det enskilda bygglovsärendet, både när det gäller åtgärdens lämplighet och i vilken utsträckning den kan anses rymmas inom planens syfte. Godtagbara avvikelser ska ha en så begränsad påverkan att en planändring inte behövs. Avvikelsen kan vara liten och förenlig med detaljplanens syfte men det kan ändå finnas skäl till varför det inte är lämpligt att medge avvikelsen.

En avvägning mellan de intressen som talar för åtgärden och de motstående allmänna och andra intressen som skyddas av PBL eller annan lagstiftning måste göras. Mark- och miljööverdomstolen har i flera fall gjort en annan lämplighetsbedömning än byggnadsnämnderna.⁶ Högsta domstolen har senast genom dom den 22 oktober 2020

⁵ Prop. 1985/86:1 s. 147.

⁶ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 juni 2016 i mål nr P 7907-15 och dom den 17 januari 2018 i mål nr P 2185-17.

i mål Ö 435-20, tydliggjort att vid en prövning enligt undantagsreglerna om avvikelse från en detaljplan ska det göras en kompletterande lämplighetsbedömning, varvid kommunens uppfattning ska ges särskild vikt. Målet gällde förutsättningarna för att med tillämpning av 9 kap. 31 b eller 31 c § PBL bevilja bygglov för uppförandet av bland annat ett telekommunikationstorn på mark som enligt detaljplan inte ska bebyggas.

Av förarbetena framgår att vid prövningen bör särskilt övervägas i vilken utsträckning och på vilket sätt en avvikelse kan få prejudicerande effekter.⁷ En åtgärd som kan vara godtagbar på en fastighet, kan leda till en oacceptabel miljöförändring om åtgärden upprepas på flera fastigheter i området. Mark- och miljööverdomstolen har i flera avgöranden konstaterat att en åtgärd kan få prejudicerande effekter och att bygglov därför inte har kunnat ges.⁸

Att en detaljplan är gammal och uppfattas som inaktuell ska inte beaktas vid bedömningen av om en åtgärd strider mot gällande detaljplan. En inaktuell och gammal detaljplan ska tillämpas fram till dess att planen ändras eller en ny plan antas.⁹

Avvikelsen ska inte bedömas i absoluta tal och mått utan avvikelserns art och storlek måste bland annat relateras till skalan och karaktären hos miljön. En större ökning av byggnadsytan kan därför godtas inom ett villaområde med stora tomter medan en betydligt mindre ökning i ett område för fritidshus inte är godtagbar om den medför en ökad möjlighet till permanentboende inom området (se prop. 1989/90:37 s. 56). Med åtgärder som är nödvändiga för att området ska kunna bebyggas avses, enligt förarbetena, till exempel att anlägga en mindre transformatorstation på mark som inte får bebyggas just i syfte att försörja området med el i samband med att området bebyggs (prop. 2013/14:126, s. 179).

Om en åtgärd medför flera små avvikelser från en detaljplan kan det innebära att de sammantaget inte kan accepteras som en liten avvikelse även om varje avvikelse för sig skulle kunna godtas som en liten avvikelse.¹⁰

⁷ Prop. 2013/14:126 s. 185.

⁸ Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 31 maj 2012 i mål nr P 1119-12, dom den 20 januari 2016 i mål nr P 5529-15 och dom den 20 juni 2019 i mål nr P 1257-19.

⁹ Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 29 oktober 2012 i mål nr P 3502-12.

¹⁰ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 september 2013 i mål nr P 11219-12.

Vad som utgör ”liten avvikelse” (31 b § 1)

Om en avvikelse ska betraktas som liten enligt 9 kap. 31 b § PBL beror på förhållandena i det enskilda fallet. Rättspraxis är omfattande. I förarbetena till 1987 års plan- och bygglag, där det i motsvarande bestämmelse talades om ”mindre avvikelse”, angavs att en mindre avvikelse kunde vara att placera en byggnad någon meter in på punktprickad mark, att överskrida högsta tillåtna byggnadshöjd av byggnadstekniska skäl eller att överskrida tillåten byggnadsarea för att uppnå en bättre planlösning.¹¹ Bedömningen av vad som utgör en liten avvikelse måste göras mot bakgrund av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Det räcker alltså inte att se till avvikelens storlek i absoluta mått och tal. Också avvikelens effekter i olika hänseenden har betydelse.

Bedömningen av om en avvikelse är liten ska inte göras utifrån enbart absoluta mått och tal utan en bedömning får göras av avvikelens i förhållande till den omgivande miljön.¹² Avvikelens art och storlek måste relateras till skalan och karaktären i området. Områdets karaktär får inte förändras genom att en liten avvikelse medges. Vid prövningen av om det är fråga om en liten avvikelse ska beaktas om avvikelens kan få s.k. prejudicerande effekt och om det finns klarläggande utredning som visar att en mer planerlig placering inte är möjlig.¹³

Nedan redogörs för olika planavvikelser och vad som avgör om avvikelserna kan godtas som en liten avvikelse vid en bygglovsprövning.

Area

Att bygga större än den area som är tillåten i detaljplanen kan vara en liten avvikelse. Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, har i flera fall prövat om en avvikelse från den area som tillåts enligt detaljplan är en liten avvikelse. Av rättsfallen framgår att omständigheterna i det enskilda ärendet är av stor vikt och att det alltid är en bedömning i det enskilda fallet. Enligt rättspraxis går det inte att säga att ett visst procentuellt överskridande av arean alltid är en liten avvikelse. Exempel

¹¹ Se prop. 1985/86:1 s. 714.

¹² Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 oktober 2015 i mål nr P 4499-15.

¹³ Jfr RÅ 1990 ref 53 II.

på omständigheter som har haft betydelse för bedömningen är omgivningens skala och karaktär samt om avvikelsen har behövts för att ge byggnaden en bättre planlösning eller av byggnadstekniska skäl.¹⁴

Byggnadshöjd

En liten avvikelse kan medges för att tillåta att byggnadshöjden överskrids. Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, har flera gånger prövat om avvikelse från byggnadshöjden utgör en liten avvikelse. Även här framgår av rättspraxis att omständigheterna i det enskilda ärendet är av stor vikt. Det går inte att slå fast att ett visst procentuellt överskridande av höjden alltid är en liten avvikelse. Vid bedömningen av avvikelse avseende tillåten byggnadshöjd har omständigheter i omkringliggande bebyggelse och om avvikelsen har behövts på grund av byggnadstekniska skäl betydelse.¹⁵

Antal våningar

Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, har i flera fall konstaterat att det inte är en liten avvikelse att bygga fler våningar än vad som medges i detaljplanen. Ett flerbostadshus med fyra våningar bedömdes inte kunna godtas som en liten avvikelse då detaljplanen endast tillät tre våningar.¹⁶ Ett bostadshus med två våningar bedömdes inte kunna godtas som liten avvikelse då detaljplanen endast tillät byggnader i en våning. Det saknade betydelse att byggnadens byggnadshöjd understeg den högsta tillåtna byggnadshöjden.¹⁷

¹⁴ Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 april 2018 i mål nr P 11778-17 och dom den 29 augusti 2013 i mål nr P 601-13.

¹⁵ Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 december 2012 i mål nr P 4743-12.

¹⁶ Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 september 2015 i mål nr P 2126-15.

¹⁷ Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 juli 2012 i mål nr P 1287-12.

Avstånd till gräns och annan byggnad

Att bygga närmare gräns än vad detaljplanen medger kan godtas som liten avvikelse. Mark- och miljööverdomstolen har i flertalet avgöranden prövat om ett visst avstånd till gräns är en liten avvikelse. Av rättspraxis framkommer att det har betydelse hur stor del av den aktuella åtgärden som kommer att vara placerad närmare gräns än det föreskrivna avståndet i planen.¹⁸

Om avståndet mellan byggnader är reglerat i en detaljplan kan ett kortare avstånd än vad detaljplanen medger vara en liten avvikelse. Mark- och miljööverdomstolen har i flera avgöranden prövat om ett visst avstånd mellan byggnader är en liten avvikelse.¹⁹

Byggnadens utformning

Bygglov kan ges för en byggnad trots att byggnadens utformning avviker från en detaljplan om avvikelsen godtas som en liten avvikelse. Bedömningen om det är fråga om en liten avvikelse är beroende av åtgärdens omfattning och den påverkan som åtgärden skulle få för byggnadens karaktär och för stadsbilden. Vidare är det beroende av om ett medgivande skulle kunna få en så kallad prejudicerande effekt på området.²⁰

¹⁸ Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 april 2016 i mål nr P 10682-15.

¹⁹ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 februari 2017 i mål nr P 7512-16.

²⁰ Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 september 2016 i mål nr P 5918-16. Bygglov kunde inte ges för inglasning av 33 balkonger. Enligt detaljplanen fick utskjutande balkonger inte glasas in i efterhand. Samtliga balkonger i ansökan var utskjutande vilket innebar att den sökta åtgärden inte var förenlig med detaljplanen. Med hänsyn till åtgärdens omfattning och den påverkan som en inglasning skulle få för byggnadens karaktär och för stadsbilden bedömdes avvikelsen inte vara liten. Vidare bedömdes att bygglov inte kunde ges då ett medgivande skulle kunna få en prejudicerande effekt på området. I en annan dom, Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 oktober 2018 i mål nr P 5096-18, prövades om bygglov kunde ges för om- och tillbyggnad av ett flerbostadshus. Detaljplanen angav att den minsta takvinkeln skulle vara 30 grader och att taket skulle utformas som sadeltak. Byggnadens takvinkel skulle överensstämma med planbestämmelsen förutom en mindre del av taket som skulle ha en takvinkel på cirka 10 grader. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att avvikelsen var liten och förenlig med detaljplanens syfte. Åtgärden överskred dock även tillåten byggnadsarea med 14 procent vilket bedömdes inte utgöra en liten avvikelse och bygglov kunde därför inte ges.

Vad som utgör begränsade åtgärder som är nödvändiga för en ändamålsenlig användning eller bebyggelse av området (31 b § 2)

Enligt 9 kap. 31 b § 2 PBL kan även en åtgärd som inte utgör en liten avvikelse godtas, om den är av begränsad omfattning och nödvändig för att ett område ska kunna användas eller byggas på ett ändamålsenligt sätt. Avvikelsen infördes genom en lagändring den 1 januari 2015 med motivet att det borde vara möjligt att åstadkomma avvikelser som är nödvändiga för att tillgodose behov som inte förutsågs när detaljplanen utformades, under förutsättning att behoven framstår som angelägna från allmän synpunkt.²¹ Som exempel nämndes anläggandet av en mindre transformatorstation på mark som enligt planen inte får byggas, i syfte att den bebyggelse som anges i planen ska kunna försörjas med el. Enligt regeringen var bestämmelsen avsedd för fall där avvikelsen är nödvändig för att kompensera för brister i detaljplanen. Genom bestämmelsen är det möjligt att godta vissa åtgärder som avviker från en plan men som är nödvändiga för att tillgodose behov som inte förutsågs när detaljplanen utformades. Bestämmelsen gäller endast sådana nödvändiga åtgärder som är av "begränsad omfattning". Vilka åtgärder som kan tillåtas får bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, vad planen avser att möjliggöra, vad som redan tidigare finns på platsen och i omgivningen samt angelägenheten i de behov som förutsätter den nödvändiga åtgärden. Att åtgärden ska vara av begränsad omfattning innebär att åtgärden aldrig kan tillåtas bli ett dominerande inslag i förhållande till de åtgärder som planen avser att möjliggöra i övrigt.²²

Vad som utgör "angeläget gemensamt behov" och "allmänt intresse" (31 c §)

Möjligheten till avvikelse enligt 9 kap. 31 c § plan- och bygglagen motiverades av att detaljplaner kan innehålla planbestämmelser som är inaktuella och i vissa fall föråldrade. Sådana planbestämmelser borde enligt regeringen inte få hindra önskvärda förtätningar och kompletteringar. Vid genomförandetidens utgång ansågs det ha gått så lång tid från det att planen antogs att det inte fanns skäl att tro att avvikelser från planen skulle kunna undergräva förtroendet för pla-

²¹ Prop. 2013/14:126 s. 308.

²² Prop. 2013/14:126 s. 309.

neringen och de demokratiska processerna. När genomförandetiden har gått ut, borde därför utrymmet för avvikelser från detaljplanen allmänt sett vara större.²³ Av förarbetena framgår att paragrafen är avsedd att kunna åsidosätta såväl i detaljplanen förekommande användningsbestämmelser som egenskapsbestämmelser (dvs. bestämmelser som reglerar placering, utformning eller utförande av bebyggelse). Avvikelse från egenskapsbestämmelser framförs som lämpligare än att tillåta åtgärder som helt och hållet strider mot användningsbestämmelser eller som väsentligt överskrider s.k. byggrättsgrundande bestämmelser.²⁴

8.6.2 Behov av avvikelse för seriebyggda flerbostadshus

Bedömning: En möjlighet till planavvikelse för seriebyggda flerbostadshus behövs. Bygglov behöver kunna ges för seriebyggda flerbostadshus som avviker från gällande detaljplan och områdesbestämmelser i större utsträckning än vad som är möjligt utifrån nuvarande lagstiftning.

Kommunerna har stora möjligheter att påverka byggaktörers vilja att genomföra byggprojekt och bostadsbyggandet i stort. Befintliga detaljplaner kan innebära att ett standardiserat flerbostadshus inte kan uppföras vilket begränsar byggaktörer som bygger standardiserat att bygga i större volymer. Utredningen finner det både nödvändigt och motiverat att föreslå förändringar för kommunernas möjlighet att ge bygglov för flerbostadshus som byggs i en standardiserad process. Genom att främja byggandet av standardiserade flerbostadshus kan konkurrensen i bostadsbyggandet förbättras.

Utredningen har påpekat att attityder förekommer som försvårar för utvecklandet av ett standardiserat bostadsbyggande, se kapitel 7. Om det finns ett motstånd mot standardiserad utformning av bostadshus i kommunen så kommer av förklarliga skäl denna möjlighet inte att utnyttjas. Genom en lagstiftning som uttryckligen medger kommunen att göra avvikelser från detaljplanen i syfte att få till stånd flerbostadshus som producerats i en standardiserad process blir det dock möjligt för byggaktörer att genomföra sådana byggprojekt i

²³ Prop. 2013/14:126 s. 181–182 och 309–310.

²⁴ Prop. 2013/14:126 s. 182.

större utsträckning än i dag. Lagstiftarens utpekande av standardiserat bostadsbyggande som något som ska främjas kan även ha viss betydelse på så sätt att kommunerna får en mer positiv inställning till seriebyggande.

Byggaktörer som utvecklar koncept som avser standardiserade och seriebyggda hus har sina egna olika konceptbyggnader vilka tar sig olika uttryck. För att främja dessa byggaktörers verksamhet och seriebyggande vill utredningen utöka möjligheterna till bygglov trots att byggnadens projekterade förutbestämda utformning avviker från detaljplan eller områdesbestämmelser. Eftersom det finns en variation i uttryck redan nu i de flerbostadshus som är seriebyggda ser inte utredningen att möjligheten till planavvikelse skulle innebära att bebyggelsen blir likformig över hela landet. Olika seriebyggda hus kan och ser ofta olika ut.

Kommunerna får en möjlighet att öka det kostnadseffektiva bostadsbyggandet genom att standardiserat bostadsbyggande medges utan att ett planarbete krävs för att det ska bli möjligt. Förslaget motiveras av att främja specifikt byggande av flerbostadshus som sker i en serie där byggnaderna projekteras och uppförs med på förhand bestämd utformning och egenskaper samt begränsade variationsmöjligheter. Ett underliggande motiv är att seriebyggande av flerbostadshus kan ge förutsättningar för en bättre konkurrens och att byggandet av bostäder med en lägre hyresnivå kan öka. Förslaget kan både ses som ett sätt att underlätta kommunernas arbete med bostadsförsörjning och som ett sätt att öka utbudet av bostäder med en lägre hyresnivå i kommunen.

Seriebyggande byggaktörers erfarenheter

Byggaktörer som bygger standardiserat anger att planbestämmelser i en detaljplan ofta är en anledning till att de inte kan få bygglov för det standardiserade husbyggnadskonceptet utan behöver göra vissa anpassningar eller uppföra ett unikt byggnadskoncept i stället. Det bekräftas även av de allmännyttiga kommunala bostadsbolag som utredningen har haft kontakt med (se vidare kapitel 5). De allmännyttiga bostadsbolagen har ofta inte möjlighet att avropa husbyggnadskoncept utifrån ramavtal eftersom bygglov inte kan beviljas för en sådan husbyggnad utifrån detaljplanens reglering. För att bättre

kunna utnyttja byggrätten väljer då byggaktören att använda sig av en unik lösning i stället för en standardiserad husbyggnad.

Standardiserade hus som byggs i en serie projekteras och kan sedan inte ändras eller anpassas. En byggnads utformning och egenskaper kan förvisso sägas vara bestämda på förhand även när det handlar om ett unikt byggprojekt. Skillnaden är att en byggherre som bygger unikt har möjlighet att projektera om och göra nödvändiga anpassningar utifrån de bedömningar som kommunen gör. En byggherre som bygger standardiserat, projekterar för att huset ska kunna uppföras i en serie har inte samma möjlighet att anpassa projekteringen. Projekteringen går att ändra och påverka men det får mer kännbara konsekvenser för en byggaktör som bygger standardiserat. Om en ändring av byggnadens utformning eller egenskaper behöver göras så innebär det att produktionen behöver ställas om. Marknadsförutsättningarna skiljer sig därför åt för seriebyggda husbyggnader och unika husbyggnader. Standardiserat bostadsbyggande som seriebyggnad påverkas i högre grad av skillnader i kommuners agerande eftersom möjligheterna att anpassa projekteringen av byggnaden är begränsad. Av kapitel 7 framgår hur kommuners inställning, attityder, till standardiserat bostadsbyggande påverkar kommuners agerande. Skillnader i kommuners agerande består i olika tillämpning av PBL samtidigt som det finns en skillnad i kommuners inställning till standardiserat bostadsbyggande där det av naturliga skäl är lättare för en byggaktör som seriebygger att kunna genomföra sitt byggprojekt i en kommun som har en mer positiv inställning. Utifrån utredningens uppdrag och syfte har utredningen fokuserat på nyproduktion av flerbostadshus som byggs i en standardiserad process, byggs i serie.

Företrädare för allmännyttiga kommunala bostadsbolag har angett att de skulle ha avropat ytterligare från det ramavtal som Sveriges Allmännytta har tagit fram som gäller husbyggnadskoncept som Kombohus om det fanns förutsättningar för bygglov i detaljplanen. Utökade möjligheter för kommuner att ge bygglov behöver därför riktas in på seriebyggnad, byggande av standardiserade flerbostadshus. En större marknad skulle skapas genom att de standardiserade koncepten blir möjliga att uppföra i större utsträckning. Det ger gynnsamma förutsättningar för byggaktörer som bygger kostnads-effektivt med standardiserade processer.

Byggaktörer kan arbeta med såväl unika som standardiserade husbyggnadskoncept. Förslaget ger bättre förutsättningar för de byggaktörer som redan seriebygger flerbostadshus eftersom volymerna kan öka. Dessa byggaktörer får därför anledning att vidareutveckla byggprojekt där projekteringen görs med avsikten att flera flerbostadshus med i grunden samma specifikation ska kunna uppföras på olika platser i landet. Byggaktörer som i dag enbart bygger unikt får ökade incitament till att ta fram egna standardiserade husbyggnadskoncept. Förslaget bidrar till en förbättrad konkurrens då det blir möjligt för fler byggaktörer att utveckla det standardiserade bostadsbyggandet. Det ger också de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen större möjlighet att avropa på det ramavtal som finns (se kapitel 4) vilket gynnar ett effektivt byggande av bostäder både med hänsyn till tid och kostnader.

Ett exempel på bestämmelser som begränsar möjligheten att uppföra standardiserade byggnadskoncept är planbestämmelser om byggnadshöjd och takvinkel. Ett sätt att främja byggaktörers verksamhet som är inriktad på seriebyggda flerbostadshus är därför att ge kommunerna möjlighet att i fler situationer bevilja bygglov trots att det innebär en avvikelse från detaljplan.

Hinder i nuvarande lagstiftning

Möjligheten att bygga standardiserat styrs av vilka bestämmelser som finns i den detaljplan som gäller inom det område som ska bebyggas. Detaljplanen måste ge rätt förutsättningar för att seriebyggda flerbostadshus ska kunna uppföras. Flexibla detaljplaner där det regleras om byggande är lämpligt på platsen men gestaltungsfrågor lämnas till bygglovsskedet möjliggör för byggande av seriebyggda flerbostadshus. Reglering av byggnaders utformning i en detaljplan medför som regel att unika byggnadskoncept behöver tas fram eftersom byggherren inte kan utnyttja den byggrätt som detaljplanen medger fullt ut med ett standardiserat husbyggnadskoncept. Nuvarande lagstiftning ger inte ett tillräckligt tydligt stöd för de situationer där avvikelser bör kunna medges vid bygglovsprövningen inom detaljplanlagda områden. Av avsnitt 7.4.1 framgår att standardiserat bostadsbyggande genom uppförande av seriebyggda flerbostadshus försvåras av detaljplaner med en hög detaljeringsgrad. Ofta kan det vara

svårt att i det enskilda fallet motivera varför kommunen i dessa fall ska behöva lägga resurser på att ändra eller upphäva detaljplanen genom en omfattande process. Det är inte ändamålsenligt att önskvärda förtätningar och kompletteringar hindras av inaktuella planer med uppenbart ålderdomliga bestämmelser. Om en planavvikelse inte är möjlig måste planen ändras. Detta medför ett betydande administrativt arbete. Utredningen uppskattar att kostnaderna blir mellan 2 000–4 000 kronor högre per kvadratmeter när planen måste ändras, om hänsyn tas till både mark- och byggkostnader, se avsnitt 4.4.2.

Kommunerna kan t.ex. behöva besluta att inte ge bygglov för åtgärder som anses lämpliga och önskvärda på grund av att de medför otillåten avvikelse från detaljplanen.

Kommunerna behöver således större möjligheter att göra avsteg från befintliga detaljplaner, i synnerhet äldre dito. Kommunerna behöver särskilt få möjlighet att göra avsteg när det gäller nybyggnad av standardiserade, det vill säga seriebyggda flerbostadshus. Det öppnar upp för kommunerna att kunna låta fler bostäder byggas utan att för den skull behöva ändra gällande detaljplaner. Det skulle gynna standardiserat bostadsbyggande då kravet på planenlighet ofta är en anledning till att byggherrar väljer att bygga unika koncept i stället för standardiserade.

Otillräckliga möjligheter till avvikelse i nuvarande lagstiftning

De möjligheter till avvikelse som finns i nuvarande lagstiftning är inte tillräckliga för att det ska skapas en marknad för seriebyggda flerbostadshus. Detaljplaneregleringen får därmed avgörande betydelse för de byggaktörer som bygger i en serie och fokuserar på kostnads-effektiv produktion. Byggaktörerna anför att det saknas incitament till produktutveckling när det är svårt att få bygglov för standardiserade byggnadskoncept på grund av svårigheter för dessa huskoncept att uppfylla vissa specifika och detaljerade krav i detaljplaner.

Ett seriebyggt flerbostadshus behöver enligt utredningen kunna uppföras även om till exempel en mindre del av byggnadens tak har en takvinkel som strider mot gällande detaljplan enligt 9 kap. 31 b § 1 PBL. För att få bygglov ska avvikelsen i så fall med nuvarande regler kunna godtas som en liten avvikelse. Om det är fråga om takvinkeln för hela byggnadens tak torde det inte vara möjligt. När det gäller

möjligheten att godta avvikelse som är i begränsad omfattning och nödvändig enligt 9 kap. 31 b § 2 PBL så torde bestämmelsen inte vara tillämplig för nybyggnad av ett flerbostadshus. Inte heller avvikelse enligt 9 kap. 31 c § PBL torde vara tillämpligt i någon större utsträckning vid nybyggnad av seriebyggda flerbostadshus. Av bestämmelsen framgår att det ska vara fråga om ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse” (9 kap. 31 c § 1 PBL). Ett sådant angeläget gemensamt behov ska vara väsentligt för flera människor för att åtgärden kan vidtas. Det skulle kunna handla om en åtgärd som kommer majoriteten i ett flerbostadshus till nytta, till exempel ett planstridigt cykelförråd eller en tvättstuga. Nybyggnad av seriebyggda flerbostadshus omfattas i regel inte då åtgärden torde bedömas vara alltför omfattande för att det ska vara fråga om ”begränsad omfattning” enligt 9 kap. 31 § PBL.

8.6.3 Förslag om avvikelse för seriebyggda flerbostadshus

Förslag: En ny *tredje punkt* införs i 9 kap. 31 b § PBL som innebär att bygglov får beviljas för uppförande av ett seriebyggt flerbostadshus trots att åtgärden strider mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser om avvikelsen avser bebyggelsens omfattning, utformning eller placering och är nödvändig för att ett flerbostadshus ska kunna uppföras som ett seriebyggt hus.

Utredningen föreslår ett undantag från reglerna om förutsättningar för bygglov för nybyggnad av flerbostadshus vilka uppförs som seriebyggda hus. Enligt utredningens förslag till ny bestämmelse i 9 kap. 31 b § PBL *får* bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan om avvikelsen avser bebyggelsens omfattning, utformning eller placering och är nödvändig för att ett flerbostadshus ska kunna uppföras som ett seriebyggt hus. Utredningen föreslår även att en ny definition av ett seriebyggt hus införs i 1 kap. 4 § där ett seriebyggt hus definieras som en byggnad vilken projekteras och uppförs på olika platser med på förhand begränsade variationsmöjligheter.

En utökad möjlighet till bygglov trots avvikelser från detaljplan eller områdesbestämmelser införs men inte utan begränsningar. Den föreslagna avvikelserna i 9 kap. 31 b § PBL avgränsas till att gälla;

- avvikelser som är förenliga med detaljplanen eller områdesbestämmelsernas syfte,
- som avser bebyggelsens omfattning, utformning eller placering, och
- som är nödvändiga för att ett flerbostadshus (se avsnitt 8.6.5) ska kunna uppföras som ett seriebyggt hus (se avsnitt 8.6.4).

Den nya bestämmelsen öppnar upp för avvikelser som inte utgör godtagbara avvikelser enligt de nuvarande reglerna om liten avvikelse (9 kap. 31 b § 1 PBL) eller om åtgärden är av begränsad omfattning samt nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt (9 kap. 31 b § 2 PBL).

Avvikelsen ska avse del som är bestämd på förhand i projekteringen av byggnaden. Genom bestämmelsen blir det möjligt att avvika från för kommunen frivilliga planbestämmelser om bebyggelsens omfattning, utformning eller placering. Med omfattning avses bland annat bestämmelser om byggnaders längd, bredd, höjd, källardjup och våningsantal (4 kap. 11 § 1 PBL). Med utformning och placering avses bestämmelser om hur de krav på byggnader som anges i 2 och 8 kap. och i plan- och byggförordningen (2011:338) ska tillämpas (4 kap. 16 § 1 PBL).

Bedömningen ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och är beroende av planens syfte och vad som redan tidigare finns på platsen och i omgivningarna.

Storleken och omfattningen av avvikelserna är inte avgörande utan det är bedömningen av om avvikelserna är nödvändiga som avgränsar omfattningen av avvikelserna. Ett seriebyggt flerbostadshus har begränsade variationsmöjligheter då byggnaden har projekterats med avsikten att flera byggnader ska uppföras på olika platser. Avvikelse ska vara nödvändig för att bygglov ska kunna ges utan att byggherren ska behöva anpassa och ta fram en unik projektering.

Byggnadsnämnden avgör om det är fråga om ett seriebyggt flerbostadshus och om möjligheten till avsteg enligt den nya bestämmelsen kan tillämpas utifrån en samlad bedömning i det enskilda bygglovsärendet både när det gäller avvikelsernas nödvändighet och i

vilken utsträckning den kan anses rymmas inom planens syfte och syftet med enskilda planbestämmelser.

Om det blir möjligt att frånga detaljplanen i alltför stor utsträckning kan förtroendet för planinstrumentet gå förlorat. Av denna anledning är förslaget om avvikelse preciserat och avgränsat så att det endast avser åtgärden nybyggnad av seriebyggda flerbostadshus. Vidare måste avvikelsen avse bestämmelser om omfattning, utformning eller placering samt vara nödvändig för att ett seriebyggt flerbostadshus ska kunna uppföras.

Det är upp till byggnadsnämnden att avgöra om förutsättningar för avvikelse föreligger och om avvikelsen är nödvändig. Byggherren ges inte någon utökad rätt att få bygglov trots att åtgärden avviker från plan utan det är endast fråga om att ge kommunen utökade möjligheter att medge avvikelse. Varje avvikelse är fortfarande en bedömning som ska göras av kommunens byggnadsnämnd och nämnden ska i varje enskilt fall avgöra om avvikelsen kan medges. Det får aldrig uppfattas som en rätt för en byggherre att få en avvikelse.

Utredningens förslag till ändrad lagstiftning motiveras av att det finns ett behov av att särskilt främja seriebyggda flerbostadshus.

Precis som nuvarande planavvikelser ser utredningen att omfattningen av den föreslagna planavvikelsen kan utvecklas i rättspraxis. Utredningen vill här särskilt framhålla Högsta domstolens avgörande i domen den 22 oktober 2020 i mål Ö 435-20 om att kommunens uppfattning av om planavvikelsen är lämplig att medge ska ges särskild vikt.

Utredningens förslag till planavvikelse medför att intresset av att ett flerbostadshus ska kunna uppföras som ett seriebyggt flerbostadshus blir ett intresse som behöver beaktas. Den föreslagna avvikelsen innebär att bygglov i vissa fall kan komma att lämnas trots det förhållandet att åtgärden är planstridig. Det innebär inte att bygglov ska ges. Det ska precis som för nuvarande planavvikelser inte finnas någon generell rätt för sökanden att få bygglov. En åtgärd som uppfyller förutsättningarna för bygglov trots planavvikelse enligt den föreslagna bestämmelsen kan vara olämplig av andra skäl.

8.6.4 Förslag om definition av seriebyggda hus

Förslag: En definition av seriebyggt hus införs i 1 kap. 4 § PBL. Ett seriebyggt hus definieras som en byggnad som projekteras och uppförs på olika platser med på förhand begränsade variationsmöjligheter.

För att specifikt främja kostnadseffektivt byggande som handlar om uppförandet av byggnader med likadan utformning som till stor del är bestämd på förhand behövs ett begrepp som definierar byggandet i fråga. Definitionen tjänar dels till att avgränsa och precisera förslaget om planavvikelse i 9 kap. 31 b § PBL, dels till att få ett begrepp som sammanfattar det byggande som utredningen vill främja. Utredningen använder tidvis begreppet standardiserat byggande men i legaldefinitionen har utredningen landat i att seriebyggt hus är lämpligare.

Ett seriebyggt hus definieras enligt förslaget till 1 kap. 4 § PBL som en byggnad som projekteras och uppförs på olika platser med på förhand begränsade variationsmöjligheter. Den föreslagna definitionen begränsar omfattningen av utredningens förslag om planavvikelse. Det som är definierande är att byggnaderna projekteras och uppförs på olika platser där byggnaderna med begränsade variationsmöjligheter har i princip samma konstruktion och liknande utformning.

Att variationsmöjligheterna är begränsade behöver inte nödvändigtvis innebära att byggnaderna kommer att se exakt likadana ut eller att det är fråga om byggande med samma volym. Byggandet kan ske på plats utifrån förutbestämda arbetssätt där husets utformning är bestämd på förhand men eventuellt kan fasadmateriell eller kulör varieras. Det kan också vara fråga om färdiga moduler som tillverkas i fabrik och sedan sätts ihop på plats. Ytterskalet behöver då anpassas till platsen men variationsmöjligheterna är bestämda på förhand. De byggnader och den typen av byggande som utredningen ser som seriebyggnad kan exemplifieras med de flerbostadshuskoncept som tagits fram i ramavtal av Sveriges Allmännyttas och SKR.

Definitionen av seriebyggt hus som ett hus som projekteras och uppförs på olika platser innebär att det första huset som uppförs i en serie inte kommer att kunna omfattas av definitionen. För att det ska vara fråga om ett seriebyggt hus enligt definitionen ska ett hus med liknande utformning redan vara uppfört. Av det följer att det inte

ska vara möjligt att tillämpa den nya planavvikelsen om det inte redan uppförts ett hus som projekterats med liknande utformning som sökanden kan hänvisa till. Det får antas vara lättare att ändra och anpassa projekteringen för en byggnad som är den första i en serie.

En byggherre som bygger ett seriebyggt flerbostadshus har att bevisa att det är fråga om ett seriebyggt hus. Av ansökningshandlingarna, projekteringsunderlag och dylikt behöver det framgå att det är fråga om ett seriebyggt hus.

De variationsmöjligheter som projekteringen tillåter ska vara kända på förhand. Det kan alltså finnas variationsmöjligheter för samtliga utformningskrav och tekniska egenskapskrav vilket medför att en byggnad i praktiken inte kommer se likadan ut som någon annan byggnad.

Alla hus måste anpassas till platsen där de uppförs. Det gäller till exempel grundläggningen. Detta utesluter inte att hus betraktas som seriebyggda hus, om projektören på förhand kan ha tagit fram olika lösningar som passar för olika markförhållanden. Detsamma gäller för anpassningar till klimatförhållanden, såsom snölast, på olika platser i landet.

8.6.5 Avgränsning till flerbostadshus

Förslag: Förslaget till ny planavvikelse i 9 kap. 31 b § PBL avgränsas till flerbostadshus.

Den föreslagna möjligheten till avvikelse är kopplad till att det är nödvändigt med avvikelse för att ett seriebyggt flerbostadshus ska kunna uppföras. Flerbostadshus är inte definierat och förekommer inte i lagen. Termen används dock i olika bestämmelser i de författningar som har meddelats med stöd av lagen och behöver enligt utredningen inte definieras särskilt. Vid en gränsdragning mellan en- och tvåbostadshus och flerbostadshus vid tillämpningen av den nya bestämmelsen kan ledning fås av Terminologicentrums publikation Plan- och Byggtermer 1994 där flerbostadshus definieras som bostadshus med minst tre bostadslägenheter och en- och tvåbostadshus definieras som bostadshus som innehåller högst två bostadslägenheter.

Att det är fråga om seriebyggnad av ett flerbostadshus är centralt för förslaget. Seriebyggnad sker dock även av en- och tvåbostadshus i stor skala. Om det är lämpligt att ge samma möjlighet till avvikelser för seriebyggda en- och tvåbostadshus har inte utredningen närmare undersökt.

Utredningen kan se att det skulle kunna finnas skäl att medge avvikelser även för en- och tvåbostadshus. Det borde vara gynnsamt för produktutvecklingen och möjligheten att skapa en volymökning på samma sätt som utredningen menar kan komma att ske för flerbostadshus. Utredningen avgränsar dock förslaget till flerbostadshus då utredningen bedömer att det saknas tillräckligt underlag för att låta den föreslagna planavvikelsen gälla för bostadsbyggnader generellt, dvs. även för en- och tvåbostadshus.

Utredningens uppdrag har varit fokuserat på flerbostadshus. Flerbostadshus som är färdiga att avropa från befintliga ramavtal av Sveriges Allmännyttan och SKR pekas särskilt ut i utredningens direktiv.²⁵ Det anges i direktivet att det genom att ta del av erfarenheter från bostadsbyggande företag vars affärsmodell bygger på att man uppför flerbostadshus som till väsentliga delar tas fram i en standardiserad process är möjligt att få en mera allsidig bild av om och hur kommuners agerande påverkar den reella marknaden för företagen.²⁶

Att utredningen avgränsar förslaget till att endast avse seriebyggda flerbostadshus ska inte ses som ett ställningstagande till vad som bör gälla för seriebyggda en- och tvåbostadshus utan endast som att seriebyggda en- och tvåbostadshus inte har varit föremål för utredningens arbete.

8.6.6 Utredningens förslag i förhållande till tidigare förslag om begränsning av detaljplanekrav

I betänkandet *Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för byggande* (SOU 2015:109) berördes möjligheterna att i detaljplan reglera en ny byggnadsutformning vad avser färg- och materialverkan. Möjligheterna att i detaljplan reglera byggnadsverk och tomters tekniska egenskaper skulle enligt förslaget begränsas till situationer då detta krävs för att planen inte ska bli föremål för överprövning enligt 11 kap. 10 § PBL. Förslaget tog utgångspunkt i att alltför

²⁵ Dir. 2019:31 s. 3, se bilaga 1.

²⁶ Dir. 2019:31 s. 7, se bilaga 1.

detaljerade detaljplaner kan vara ett problem. Flertalet remissinstanser uttryckte kritik mot förslaget som inte föranlett någon lagstiftning. Flera remissinstanser avstyrkte förslaget trots att de instämde i problembeskrivningen som sådan, att en alltför hög detaljeringsgrad i detaljplaner ger problem vid genomförandet. Remissinstansernas kritik handlade främst om att förslaget ansågs försämra kommunernas möjlighet att arbeta med arkitektur- och gestaltungsfrågor.

Mark- och miljööverdomstolen framförde i sitt remissyttrande att genom att utformningsfrågorna hänskjuts till bygglovsskedet minskar förutsägbarheten för den enskilde om vad som gäller för att få bygglov. Vidare ansågs samma osäkerhet komma att gälla för grannar till en planerad byggnation. Att skjuta på beslut om utformningen från planskedet till bygglovsskedet ansågs kunna bli kostnadsdrivande och minska effektiviteten i den samlade prövningsprocess som föregår ett bygge.

Boverket anförde i sitt remissyttrande att även om en hög detaljeringsgrad av regleringen av vissa frågor i detaljplan i bland ställer till problem vid genomförandet av planen och vid efterkommande lovprövning mot planens bestämmelser har all reglering i detaljplan som inte är nödvändig för planens genomförande och som inte är nödvändig för att skapa tydlighet kring villkoren för en efterkommande lovprövning samma potential att ställa till problem i efterhand. Boverket menade att problemet med alltför detaljerade detaljplaner bättre kan motverkas genom en tydligare vägledning.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) framförde att det är av vikt att kommunen även fortsatt ges möjlighet att reglera färg- och materialverkan i områden av särskilt kommunalt eller regionalt intresse, framför allt gällande kulturmiljön och avstyrkte därför förslaget. Frågan föreslogs i stället kunna hanteras som liten avvikelser vid bygglovsprövningen.

Det förslag som läggs nu skiljer sig på avgörande sätt från den tidigare utredningens förslag. Förslaget i denna utredning gäller för bygglovsskedet och inte för planskedet. Problemet med alltför detaljerade detaljplaner hanteras på ett liknande sätt som SKR föreslog i sitt remissyttrande, genom en möjlighet till avvikelser vid bygglovsprövningen. Det innebär att kommunerna har kvar den handlingsfrihet som finns när det kommer till reglering i detaljplan.

Detaljplaneringens syfte är att reglera mark- och vattenanvändningen men inte i detalj reglera krav som är bättre lämpade att prövas i bygglovsskedet. Genom att inte göra detaljplanerna mer detaljerade än nödvändigt, vilket framgår av 4 kap. 32 § PBL, så borde det bli färre avvikelser för kommunen i bygglovsprövningen. Detaljplaneringen blir eventuellt mindre transparent och mindre förutsägbar men det vägs upp av att det bara gäller i specifika fall där det finns ett behov av en avvikelse som är nödvändig för att ett flerbostadshus som byggs som ett seriebyggt hus ska kunna uppföras. I stället för att ta bort kommunernas möjlighet att reglera vissa frågor i plan kompletteras processen med att kommuner när den sökta åtgärden avser nybyggnad av ett seriebyggt flerbostadshus får möjlighet att godta vissa avvikelser från plan under vissa förutsättningar.

Ett förslag om ytterligare möjligheter till planavvikelse är till sin natur sådant att det inte får någon effekt i situationer där en fastställd plan helt saknas. I den utsträckning planberedskapen kunnat mätas av utredningen tycks den emellertid ha ökat något över tid (se vidare avsnitt 4.4.1) och utredningen bedömer därför att den föreslagna åtgärden bör prioriteras, utan att för den skull förta betydelsen av andra möjliga åtgärder.

8.6.7 Ikräftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna i plan- och bygglagen ska träda i kraft den 1 januari 2022. Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Förslaget gäller för kommande bygglovsärenden och påverkar inte tidigare beviljade bygglov. Mot bakgrund av detta finns det inte något behov av några övergångsbestämmelser.

Med hänsyn till kommande remissbehandling föreslår utredningen att ändringarna i plan- och bygglagen träder i kraft den 1 januari 2022. Ändringarna kan ske så snart som möjligt men kan med fördel samordnas med eventuella andra planerade ändringar. Bygglövsutredningen (Fi 2020:01) har i uppdrag att göra en systematisk översyn av bestämmelser om bygglov i 9 kap. PBL och ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 2021.

9 Förutbestämda hyresnivåer

En del av utredningens uppdrag avser frågan om förutbestämda hyresnivåer. Dagens hyressättning sker, som det konstateras i direktiven, i en förhandlingsprocess som är helt separerad från upphandling av bostadshus och som är formellt oberoende av byggkostnaderna. De framtida hyresnivåerna ingår därför normalt inte som en del av förfrågningsunderlaget vid en upphandling.

Om den kommande hyresnivån bestäms på förhand öppnas enligt utredningens direktiv nya möjligheter i en upphandling av bostäder som en vara eller tjänst. Det går t.ex. att låta flera olika delar av ett projekt, såsom finansiering eller förvaltning av det färdiga bostadshuset, ingå i det som upphandlas. Både rollen som beställare och som leverantör skulle förändras inom de ramar som upphandlingslagstiftningen ger.

Hyresnivån för bostäderna kan enligt direktivet användas i ett förfrågningsunderlag på olika sätt. Det anbud som medger lägst hyresnivå kan anses vara ekonomiskt mest fördelaktigt. Med en på förhand bestämd hyresnivå kan dock även andra kvaliteter offereras inom en kalkyl som bygger på en angiven hyra och påverka utvärderingen av vad som är det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet. Hyran kan i sig vara beskriven som en totalhyra, en hyra per kvadratmeter eller någon form av normhyra.

Det är enligt direktiven också en etablerad företeelse på marknaden att upphandla andra byggnader än bostäder med en framtida hyra som en del av avtalet. Det finns därmed erfarenheter av vilka avtalsformer som kan hantera olika typer av förändrade hyrespåverkande förutsättningar. En inledande utgångspunkt för utredningen har varit att undersöka i vilken utsträckning dessa erfarenheter kan antas vara giltiga även vid upphandling av bostäder.

9.1 Erfarenheter av förutbestämd hyra från upphandling av annat än bostäder

Utredningen konstaterar att nästan alla lokalhyror är förutbestämda i någon mening och att huvudregeln när det gäller lokalhyror utgörs av avtalsfrihet, även om hyran i undantagsfall kan prövas rättsligt. Oftast omförhandlas hyran när lokalhyreskontraktet går ut och hyran fortsätter därigenom vara förutbestämd men vid en ny tidpunkt. Det illustrerar även att tolkningen av vad som utgör förutbestämt inte behöver vara entydig.

För lokaler är det även möjligt att tillämpa indexklausuler, medan detta inte är möjligt vid bostadshyra.

Vid upphandlingar blir ersättningsnivån regelmässigt förutbestämd. Ofta är det den som man har tävlat om i upphandlingen. Dock förekommer indexeringsklausuler och även situationer där man tävlar om att erbjuda en bra vara eller tjänst till ett på förhand stipulerat pris. Upphandlingsreglerna gäller för byggtreprenader men undantar rena hyreskontrakt, vilket brukar betecknas som det s.k. hyresundantaget i lagen om offentlig upphandling (3 kap. 19 §). I praktiken är gränsdragningen mellan vad som är ett rent hyreskontrakt och vad som även innefattar en viss entreprenadandel grannlaga och konfliktfylld eftersom lokalhyresgäster gärna vill ha specialanpassade lokaler och hyresvärdar gärna vill försäkra sig om att få uthyrt innan de bygger om.

Sålunda gäller att alla upphandlingar i princip har en förutbestämd ersättningsnivå och att alla lokalhyreskontrakt har en förutbestämd hyresnivå. Direktiven preciserar som det får tolkas uppdraget till användningen av förutbestämda hyror i samband med upphandling. Direktiven pekar särskilt på möjligheterna att finansiering och förvaltning skulle kunna ingå i det som upphandlas. Enligt utredningen är det framför allt när det gäller att upphandla helt annat än bostäder, t.ex. sjukhusbyggnader och större infrastruktursatsningar, som det finns erfarenheter att hämta när det gäller att låta finansieringsuppdraget utgöra en del av själva upphandlingen. I syfte att knyta samman det svenska järnvägssystemet med Arlanda flygplats beslutade t.ex. riksdagen 1994 om ett mellan staten och det privata näringslivet samfinansierat infrastrukturprojekt – Arlandabanan. Inledningsvis drevs Arlanda Express av ett bolag som kontrollerades av det konsortium som byggde Arlandabanan. Sedan januari 2004 ägs dock verk-

samheten av australiska pensionsintressen. För trafiken gäller i princip en ensamrätt fram till år 2050.

Ett exempel där även förvaltningen har ingått i en upphandling avser Nya Karolinska Sjukhuset. Efter ett anbudsförfarande som inleddes i mars 2009 beslutade landstingsfullmäktige i nuvarande Region Stockholm att ett konsortium med ett svenskt byggföretag och ett brittiskt investmentbolag skulle finansiera, uppföra och driva det nya sjukhuset. Avtalstiden för servicetjänster t.ex. städning avsåg perioden 2010–2040. Den valda lösningen innebar att konsortiet fick ansvar för projektering, bygge, drift och underhåll av anläggningen under hela kontraktstiden medan däremot regionen står som ägare till sjukhuset.

Utan att utredningen närmare fördjupar sig i de bägge nu beskrivna projekten konstaterar utredningen att slutresultatet oftast inte blir en månadshyra för en relativt enkel produkt som en bostad utan en väsentligen mera komplex och sammansatt produkt. Den primära funktionen har ofta varit att få ett projekt på plats utan att omgående behöva belasta den offentliga budgeten, dvs. det har fungerat som en finansieringsmetod att ett visst betalningsansvar läggs över på framtiden. Som sådan har metoden kritiserats för att man inte fullt ut nyttjar den fördelaktiga ställning som det offentliga har på kreditmarknaden.

Enligt utredningen ligger de lärdomar som kan göras av sådana projekt snarare på upphandlingssidan mera generellt än att de skulle ha något att göra med att upphandla baserat på hyresnivå. Sådana erfarenheter samlar utredningen upp på annan plats i sitt betänkande, nämligen i genomgången av genomförda upphandlingar och intervjuer (kapitel 4 och 5).

Avgörande för utredningens slutsats att nämnda erfarenheter inte är möjliga att bygga vidare på vid bostadsbyggande är även att det som varit föremål för upphandling i dessa sammanhang inte varit prisreglerat i slutledet på det sätt som bostäder är. Över huvud taget gäller att avtalskonstruktioner som är möjliga vid lokalupplåtelse inte nödvändigtvis är rättsligt möjliga med anledning av tvingande och semidispositiva bestämmelser i den hyresrättsliga lagstiftningen. Erfarenheterna är sammanfattningsvis inte särskilt relevanta.

Utredningen konstaterar också att åtgärden att lägga över endast förvaltning och/eller drift på en annan aktör än det offentliga inte i sig förutsätter att samma aktör också svarar för uppförandet eller finansieringen, även om det kan finnas kvalitetsfördelar med en lös-

ning där den som bygger även tar kostnaderna för eventuellt underhåll (en s.k. koncessionsmodell). Utredningen skisserar därvid flera olika typer av lösningar i kapitel 10.

Utredningen går därefter över till att diskutera frågan om att förutbestämma hyresnivåer.

9.2 Utgångspunkter

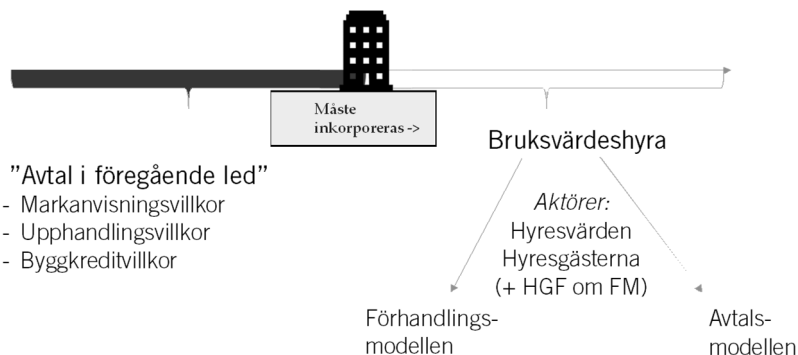
Utredningens uppdrag har varit att utreda hur ett en reglering av hyran på förhand, i samband med att kommunen direkt eller indirekt tar initiativ till nya bostäder skulle kunna genomföras. Kvalificeringen till situationer där initiativet är kommunalt följer enligt utredningen per automatik eftersom det endast är i dessa situationer som kommunen har reella möjligheter och förutsättningar att driva igenom ett hyreskrav på förhand.

Det finns som konstateras redan i direktiven inte något formellt hinder mot att låta framtida hyresnivåer ingå som en del av förfrågningsunderlaget vid en upphandling. Som erinras om i direktivet ingår också redan i dag antaganden om framtida hyror i de upphandlande bolagens interna kalkyler för nya bostadsprojekt. Utredningen erfar även att det numera förekommer att allmännyttiga bostadsföretag ställer krav på en överenskommelse med hyresgästföreningen innan byggnation sker.

Med förutbestämda hyror torde i detta sammanhang avses förutbestämda i förhållande till den sedvanliga processen för hyressättning med hjälp av förhandling eller särskilda avtal mellan hyresvärd och hyresgäst eller hyresgästföreningar, vilket i figuren nedan be-tecknas som "Avtal i föregående led".

Figur 9.1 Hyressättning genom avtal i föregående led

Kopplingen till det s.k. bruksvärdessystemet



Källa: Baheru, Haymanot, urklipp från presentation för utredningen i maj 2020.

Utmärkande för de förutbestämda hyrorna i denna mening är att en tredje part, till exempel en kommun som upplåter mark eller planerar mark eller en statlig aktör som lämnar investeringsbidrag ställer krav på hyran.

I situationen med en upphandling ska i så fall den som gör upphandlingen upplåta bostäderna själv direkt till hyresgäster. En reglering på förhand av hyran blir då en reglering av upphandlaren tillika byggherren själv.

Alternativt ska bostäderna upplåtas eller överlåtas vidare till någon annan som i sin tur upplåter dem direkt till hyresgästerna. En sådan överlåtelse eller upplåtelse utgör i sig inte en transaktion som omfattas av upphandlingsreglerna, ens om dessa skulle överlåtas eller upplåtas till någon annan aktör som ska tillämpa upphandlingsregler, det följer av det s.k. hyresundantaget.

Det leder till utredningens slutsats i denna del att det framstår som överflödigt att över huvud taget reglera hyror inom ramen för själva den offentliga upphandlingen. Antingen leder det till att man reglerar sig själv eller så komplicerar det upphandlingen med villkor som mera ändamålsenligt kunde uppställas antingen efter eller utanför själva upphandlingen.

Däremot kan i vissa fall en uppgörelse om hyran med en hyresgästorganisation utgöra utgångspunkt för en upphandling, vilken i så fall med stor sannolikhet kommer att utgöra en s.k. byggkoncession (se vidare avsnitt 10.5.3).

Utredningen har, särskilt som krav på hyresnivå vid upphandling inte förekommer i utgångsläget, anlagt ett brett perspektiv på frågan och belyst samtliga de metoder som används för att fastställa hyror på förhand.

För att kunna bedöma krav som ställs i föregående led är det inledningsvis nödvändigt att redogöra för hur hyran sätts i efterkommande led.

9.3 Hyressättning i nya hus

Hyran i ett nybyggt hus sätts genom antingen kollektiv förhandling eller genom ett individuellt avtal (vilket kan liknas vid en individuell förhandling även om förhandlingsmomentet vanligen framstår som underordnat i nuvarande bostadssituation med stor bostadsbrist i många kommuner). Oavsett vilket kan den som huvudregel ifrågasättas i hyresnämnden efter viss tid, och då av hyresnämnden sättas ned (eller upp) till bruksvärdesnivå. Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, ska hyran enligt Jordabalken 12 kap. (den s.k. hyreslagen) bestämmas till ett skäligt belopp. Hyran är inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för bostäderna som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga (55 § 1 st. hyreslagen).

Sedan den 1 januari 2011 ska vid jämförelsen främst beaktas hyror som har bestämts i förhandlingsöverenskommelser enligt hyresförhandlingslagen (1978:304), detta oavsett om bostäderna utgör en del av det allmännyttiga kommunala bostadsbeståndet eller det privata beståndet (55 § 2 st. hyreslagen, se även prop. 2009/10:185).

Genom lagändringen avvecklades allmännyttans s.k. hyresnormerande roll, vilken i stället ersattes med en normerande roll för alla bostadshus med kollektivt förhandlade hyror. Bakgrunden till detta var bl.a. att man ville undvika att allmännyttans ekonomiska förutsättningar skulle utgöra norm för hyresregleringen samt undvika eventuella invändningar från statsstödsynpunkt.

Eftersom hyrorna inte längre är normerade i förhållande till någon särskild kostnadsnivå, utan endast följer varandra, framstår den svenska hyresregleringen som relativ till sin natur. Hyrorna är reglerade i förhållande till andra hyror men saknar koppling till kostnaderna. Hyrans skälighet bedöms framför allt i förhållande till andra jämförbara hyror, vilka i sin tur är huvudsakligen historiskt bestämda.

I förhandlingsöverenskommelsen måste samma hyra bestämmas för sådana bostäder som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om bostädernas beskaffenhet och övriga omständigheter finns skillnader mellan dem i fråga om bruksvärdet (den s.k. likhetsregeln i 21 § hyresförhandlingslagen).

Hyrorna jämförs alltså i första hand med varandra i ett slags cirkulär process utom vid s.k. presumtionshyressättning där ett slags kostnadskoppling har varit avsedd.

9.4 Presumtionshyra

Om hyran är kollektivt förhandlad finns under vissa förutsättningar möjlighet för parterna att komma överens om tillämpning av de s.k. presumtionsreglerna, vilket i så fall medför att den hyra som är framförhandlad presumeras (antas) vara skälig i 15 år framöver, s.k. presumtionshyra.

För att inte presumtionshyrorna ska påverka den relativa bedömningen och bidra till att i praktiken höja hyrorna i det befintliga beståndet hålls de explicit utanför den relativa bedömningen åtminstone så länge presumptionen gäller. Vad som därefter kommer att gälla framstår som något oklart och även om presumptionen redan har gått ut för vissa hus byggda med presumtionshyra finns ännu inte en fast praxis eller samsyn om vilka långsiktiga effekter detta kommer att få. Till detta bidrar att den stora mängd hyreskontrakt som är försedda med en s.k. förhandlingsklausul inte går att pröva när det gäller hyran, med mindre än att förhandlingsklausulen först sägs upp.¹

Sedan möjligheterna till presumtionshyra genomfördes 2006 har andelen nya bostäder med presumtionshyra ökat och under senare år har man även noterat att individuellt förhandlade hyror ökar. Det senare innebär i princip att hyran sätts helt utanför det reglerade

¹ Detta anses följa av regleringen i 3 § andra stycket Hyresförhandlingslagen (1978:304).

systemet baserat på ett antagande att hyran inte (i närtid) kommer att ifrågasättas i hyresnämnden alternativt åtminstone inte skulle sänkas väsentligt ifall det skedde. Enligt utredningen utesluter den ökade mängden individuellt förhandlade hyror dock inte att bruksvärdes- och presumtionshyror får genomslag på hyresnivåerna, eftersom större avvikelser från dessa i individuella avtal skapar större incitament för att få hyran prövad.

När en hyresgästorganisation förhandlar om en hyra som ska presumeras vara skälig får det, enligt uttalanden i förarbetena, anses naturligt att organisationen utgår från det underlag som hyresvärden presenterar i form av ritningar, kostnadsberäkningar, kalkyler m.m. Utifrån detta får organisationen bedöma vilken hyra som är skälig. En hyra ska enligt förarbetena anses som skälig om den ger kostnadstäckning och rimlig avkastning på hyresvärdens insats (prop. 2005/06:80 s. 53).

Utgångspunkten när regeln infördes förefaller ha varit att en presumtionshyra alltid kommer att vara högre än en hyra bestämd enligt bruksvärdessystemet. Numera anses det i och för sig klarlagt att en presumtionshyra även kan innebära att hyran sätts lägre än en hyra bestämd enligt bruksvärdet (se Ds 2015:35, s. 54 ff.).

Även om tanken är att presumtionshyrorna ska vara kostnadsbaserade i någon mening finns det inget hinder för parterna att sätta hyrorna på en annan nivå, varken lägre eller högre. Avtal om presumtionshyra måste per definition träffas före den första hyresgästen flyttat in, vilket rimligen medför att den slutliga kostnadsnivån, särskilt den för ändrings- och tilläggsarbeten och kommande förvaltning, nästan per definition inte kan vara fullt ut kända.

Enskilda hyresgästers önskemål, betalningsförmåga eller den högsta hyra som hyresgäster kan antas vara villiga att betala bör däremot inte beaktas (prop. 2005/06:80, s. 53 f.). Möjligheten finns att bryta presumptionen för hyrans skälighet, där avsiktig omfördelning mellan hyresgäster särskilt framhålls i förarbetena. Bestämmelserna om presumtionshyra gäller inte bara för påbörjade och nybyggda hus utan även för planerade hus. Det är således möjligt att under projekteringsstadiet av ett hus träffa en förhandlingsöverenskommelse om presumtionshyra. Av hyresförhandlingslagen (1978:304) framgår i 3 och 6 §§ att avtal om förhandlingsordning kan ingås för planerade och påbörjade hus. För att ett hus ska anses vara på planeringsstadiet bör det dock enligt förarbetena ha vidtagits konkreta åtgärder för

planeringen av husets uppförande, såsom upprättande av olika slags planer och planerna måste vara seriösa (prop. 2005/06:80, s. 57).

Definitionen av en hyresvärd återfinns i 1 § andra stycket samma lag och omfattar den som för annat ändamål än fritidsändamål regelmässigt hyr ut mer än två bostadslägenheter. Ett avtal om presumtionshyra bör därför kunna träffas av t.ex. en kommun, även i många fall där någon annan senare ska vara hyresvärd. Presumtionsavtalet kommer i så fall att gälla mot den ”nya” hyresvärden enligt 8 § hyresförhandlingslagen.

9.5 Begränsningar i möjligheterna att bestämma hyran på förhand avseende bostäder

Som inledningsvis konstaterats är hyror nästan regelmässigt förutbestämda när det gäller lokaler. Det gäller i princip även bostäder i den meningen att hyran normalt framgår i det avtal som tecknas innan tillträde. Flera avgörande skillnader medför dock att hyran för bostäder i praktiken sätts under hyresavtalets bestånd, bl.a. genom att den på förhand satta hyran ytterst kan ändras av hyresnämnden.

För bostäder finns det alltså i allmänhet en förutbestämd hyra vilken utgår från hyresnivåerna vid tidpunkten för hyrans sättande, samtidigt som hyresnivåns varaktighet och utveckling är svåröverskådlig på såväl kort som lång sikt. Ett viktigt undantag gäller vid tidsbegränsade kontrakt, där den förutbestämda hyran normalt ska tillämpas under det tidsbegränsade kontraktets löptid. Utöver det finns emellertid inte några möjligheter att fastställa bostadshyror på förhand på något annat sätt än genom presumtionshyror. Presumtionshyra tillämpas endast vid nyproduktion och är tidsbegränsade till 15 år.

Det finns däremot inga hinder mot att ställa krav på den kommande hyresnivån i samband med markupplåtelse eller markanvisning. En generell begränsning är dock att den fastställda hyresnivån som huvudregel, åtminstone inte genom det avtalet, 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. En sådan omreglering påverkar i och för sig inte nödvändigtvis det ursprung-

liga avtalet om markupplåtelse eller markanvisning, men kan ändå påverka möjligheterna att få det uppfyllt eller att ställa krav på dess uppfyllnad.

Även om den ursprungliga förvärvaren blir rättsligt bunden mot kommunen att tillämpa en viss hyra, är det alltså begränsat vilka möjligheter kommunen har att beivra högre hyror, om de likväl skulle tagas ut. Det finns olika sätt att hantera detta, även om alla dessa har sina begränsningar. Bland dessa kan framhållas regler om tilläggsköpeskilling samt att hindra vidareförsäljning. En tilläggsköpeskilling utfaller om marken säljs vidare och effektiviteten blir därför även beroende av motkontrahentens betalningsförmåga.

När det gäller att ställa krav på hyresnivå i en detaljplan får det anses otillåtet i likhet med att över huvud taget ställa krav på upplåtelseform i planeringen. En reglering av hyran i detaljplan förutsätter ju indirekt att man reglerar upplåtelseformen.

Frågan om att reglera upplåtelseform i plan har nyligen utretts men en sådan reglering har bedömts olämplig av flera skäl (SOU 2018:46). Det ansågs bl.a. att detaljplanen behöver vara hållbar över tid, att det är omständligt att ändra detaljplaner om den politiska majoriteten skiftar och att en planbestämmelse om krav på viss upplåtelseform förutsätter nya kontrollfunktioner för att säkerställa en effektiv tillsyn. Det ansågs även främmande för PBL-systemet.

Utredningen föreslog emellertid en ny möjlighet för kommunen att reglera upplåtelseformen hyresrätt avseende mark som kommunen eller dess bolag äger i utgångsläget, och en sådan reglering föreslogs även kvarstå mot tredje man om marken sedermera avyttrades. Förslaget avsåg endast reglering av själva upplåtelseformen och inte av hyran. Det bereds fortfarande i Regeringskansliet.

9.6 Förekomsten av förutbestämda hyror avseende bostäder

Utredningen ger vid handen att hyresbostäder med presumtionshyror, vilka har byggts med investeringsstöd, utgör den alldeles övervägande andelen av de bostäder som har byggts med förutbestämd hyra under senare år.

9.6.1 I samband med statligt investeringsstöd

Antalet bostäder med investeringsstöd har under perioden från 2016 till och med september 2020 uppgått till 34 500 dvs. cirka 7 000 bostäder årligen. För dessa ställs krav på att hyran fastställs som presumtionshyror enligt 8 § i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande. Kravet på högsta hyra är numera 1 550 kronor per kvadratmeter i de inre delarna av Stockholmsregionen, 1 450 kronor per kvadratmeter i de yttre delarna av densamma liksom i alla andra större städer (med över 75 000 invånare) och som lägst 1 350 kronor per kvadratmeter i vissa andra delar av landet. Indelningen baseras på den indelning av Sverige i funktionella analysregioner som Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser beslutar om.

Därutöver gäller ett krav att stödmottagaren, i projekt med minst tio bostäder, förbinder sig att erbjuda kommunen en viss andel av bostäderna i projektet. Under femton års tid ska man även genom överenskommelse med den kommunala bostadsförmedlingen eller på annat sätt säkra att de bostäder som anordnas med stödet förmedlas enligt öppna och transparenta allmännyttiga principer eller, om det är fråga om kooperativ hyresrätt, enligt ett öppet och transparent kösystem, liksom ställa rimliga krav på bostadssökandens ekonomi och inte tillämpa andra inkomstkrav än vad som följer av vissa föreskrifter som har meddelats av Boverket. Reglerna innehåller även begränsningar för vidareöverlåtelse etc.

9.6.2 Göteborgs stad

Tidigare försök att påverka boendekostnaderna i nyproduktion har varit kopplade till politiska uppdrag i budgeten för åren 2017 och 2018 som innebar att 10 procent av alla markanvisade hyresrätter skulle anvisas med hyrestak om max 1 000 respektive 1 100 kronor per kvadratmeter och år. Dessa bostäder finns i projekt som i olika skeden är under pågående planering. Det har uppkommit många frågeställningar om vad det kommer att få för betydelse för redan pågående projekt samt för närliggande hus som byggs med andra förutsättningar, och det fanns synpunkter från såväl Hyresgästföreningen som från byggherrar.

I stadsdelen Högsbo, finns däremot ett projekt som delvis redan är inflyttat där hyresnivån i markanvisningen förutbestämdes till 1 400 kronor per kvadratmeter och år. På den kostnadsnivån ligger man fortfarande under både bruksvärdeshyran och produktionskostnaden, men det har varit ett medvetet politiskt ställningstagande och kommunen har ännu aldrig blivit stående med några outnyttjade markanvisningar. Dessa bostäder har inte fördelats på något särskilt sätt utan det har varit upp till de byggande företagen att välja hyresgäster.

Frågan om att bygga med lägre och på förhand satta hyror är framöver aktuell inom projektet Älvstranden, en stadsdel i Göteborg som är tänkt att omfatta 50 000 nya invånare. Detta arbete drivs av Göteborgs stad och dess bolag Älvstranden Utvecklings AB. Målsättningen är att alla målgrupper ska kunna bo i den nya stadsdelen och man tänker sig att använda flera olika modeller för hyran, och sannolikt kombinera dessa, även om modellerna inte är klara.

Den ursprungliga planen var att bostäder med lägre boendekostnader skulle fördelas genom bostadskön men man blev sedermera uppmärksam på sambandet mellan lång kötid och relativt goda inkomster. Man diskuterade då i stället om bostäderna skulle fördelas utifrån ett inkomstperspektiv, men fick negativa reaktioner avseende att det då skulle bli stigmatiserande. Numera diskuterar man en blandad fördelningsmodell med förtur till vissa grupper samt inslag av tak för inkomsten och sociala kontrakt. Avsikten har också varit att använda klausuler som hindrar att fastigheterna säljs vidare till en bostadsrättsförening.

I framtida projekt överväger fastighetskontoret att bostäderna ska förmedlas via kommunen efter blockhyra baserat på medicinska eller sociala skäl, dvs. enligt socialtjänstlagen. Det innebär även, enligt nuvarande tillämpning i Göteborgs stad, att den som sköter sig prickfritt under 18 månader får möjlighet till förstahandskontrakt bl.a. med full bytesrätt. Ska någon få en andra chans så är det den här målgruppen, har man resonerat. Det är fortfarande ett test och inga stora volymer.

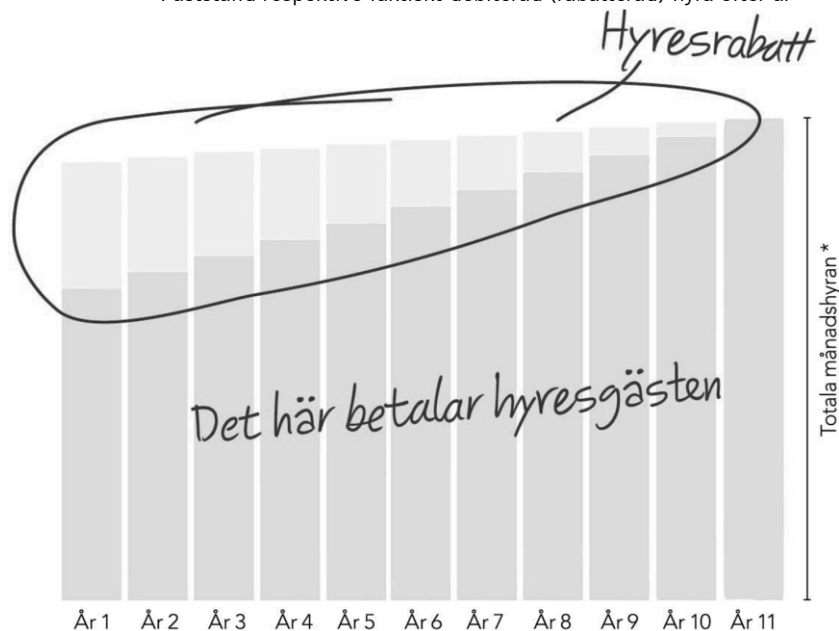
Alla dessa villkor påverkar markens värde. Det handlar dock enligt staden, inte om att ge bort några kommunala tillgångar utan om ett marknadsmässigt värde utifrån politiskt satta villkor.

9.6.3 Örebro kommun

Örebrobostäder tillämpar hyresrabatter som bygger på att det kommunala bostadsbolaget binder räntan i 10 år och med det utrymme som då uppstår rabatterar hyran med en successiv avtrappning av rabatten på 10 år.

Figur 9.2 Örebrobostäders modell för hyresrabatter

Fastställd respektive faktiskt debiterad (rabatterad) hyra efter år



* Hyra inklusive simulerad hyreshöjning på 2 procent från år 2.

Källa: Örebrobostäders redovisning i samband med utredningens rundabordssamtal 2020-05-06.

Eftersom kreditvärdighet etc. framför allt styrs av hyran före rabatt, så påverkar rabatten inte kalkylen för bolaget. Enligt Örebrobostäder är hyresrabatten en anpassning till marknads- och ränteläget. Allmännyttans hyressättning i Örebro skulle kunna betecknas som en Örebromodell för hyressättningen men för tydlighetens skull låter utredningen beteckningen Örebromodellen avse endast de delar som är kopplade till kommunens särskilda förhållningssätt till mark- och PBL-frågor, se vidare avsnitt 5.2.5.

Örebro kommun har även planer på att låta uppföra hus tillsammans med företaget BoTrygg, där hyresnivåerna inledningsvis är reglerade på en låg nivå enligt ett särskilt avtal. Man anser sig ha hittat en kontraktsmodell som fungerar väl. Krav ställs i samband med markanvisningen och regleringen av hyran bygger på ett sidoavtal till tomträttsavtalet som man bedömer hållbart i upp till 15 år.

Fördelningen av bostäder med lägre boendekostnader har varit en diskussionsfråga i Örebro och frågan är inte slutligt löst. Hittills har de nya bostäderna huvudsakligen fördelats genom Örebrobostäders bostadskö men 30 procent av bostäderna har lottats ut för att möjliggöra inflyttning även för personer som nyss flyttat till Örebro eller för unga som inte har lång kötid.

9.6.4 I övriga kommuner

I Stockholm har hittills krav på bostäder med lägre hyresnivåer förekommit i en pågående markanvisning avseende en mindre del av Årstafältet som omfattar totalt 465 bostäder. Ett hundratal bostäder har där anvisats efter ett jämförelseförfarande där inkomna förslag har utvärderats utifrån lägst angiven normhyra i kronor per kvadratmeter och år. De byggherrar som sedan tidigare hade lämnat ansökan om markanvisning inom Årstafältet bjöds in att delta i processen.

På flera andra håll i landet däribland t.ex. i Umeå och Malmö finns konkreta politiska beslut om att försöka styra för att få till stånd lägre hyresnivåer men dessa har ännu inte fullt ut realiserats.

Sammantaget har flera kommuner på något sätt försökt hålla nere hyrorna i slutledet men modellerna varierar kraftigt mellan kommunerna. Försöken har bara lett till begränsade resultat och omfattar fortfarande väldigt små volymer. I flera fall har det inte gått att få husen i fråga på plats över huvud taget.

9.7 Utredningens rundabordssamtal

Som underlag för sina förslag om förutbestämda hyror bjöd utredningen den 6 maj 2020 in till ett rundabordssamtal (vilket hölls som videosamtal med hänsyn till smittskyddsläget) på temat *Hur kan en upphandling med en förutbestämd hyresnivå genomföras?* Inbjudan

fanns tillgänglig på utredningens hemsida och det fanns inga begränsningar för medverkan.

Utredningen gav vid rundabordssamtalet en vid ram för diskussionen vilket illustreras av de fem kortfattade diskussionsfrågor som skickades ut till deltagarna:

1. Hur hanteras möjligheterna att upphandla till fast pris, och tävla på något annat?
2. Var ska de nya bostäderna med lägre hyra ligga?
3. Hur hanteras fördelning av bostäder med lägre hyra på kort och lång sikt?
4. Hur har det påverkat byggandet att hyresnivån är reglerad på förhand när man får investeringsstöd?
5. Har andra typer av lokaler upphandlats med på förhand bestämd hyra?

Sammanfattningsvis ansåg flertalet närvarande vid rundabordssamtalet att man redan upphandlar till förutbestämd hyra i någon mening, framför allt inom ramen för de statliga investeringsstöden och flera hade svårt att se meningsfulla frågor för utredningen att borra djupare i.

Många inlägg undvek frågorna om var bostäder med låga hyror ska ligga och hur dessa ska kunna fördelas lämpligt, medan andra påpekade hur problematiskt detta hade varit i praktiken. Ingen av deltagarna framhöll några relevanta jämförelser med lokalhyresmarknaden och det konstaterades att hyresnivåerna där är väsentligen oreglerade.

Hyresgästföreningen framförde i huvudsak följande. Hyran utgör en stor del av konsumenternas utgifter. Frågan om hyressättning i nyproduktionen ska redan utredas i annan ordning. Presumtionshyrorna leder enligt föreningen i liten utsträckning till mera byggande men innebär i och för sig att det tillskapas en koppling mellan produktionskostnader och hyror. Presumtionshyrorna svarar för drygt hälften av det som nybyggs.

Enligt föreningens bedömning är systemet för presumtionshyror i princip neutralt och går att använda både uppåt och nedåt, dvs. systemet kan lika väl användas för att sätta låga hyror. Hyressättningen är inte ett stort problem i utgångsläget och förändringar i

hyressättningen leder inte till ökat byggande eftersom hyrorna redan är väldigt höga.

Fastighetsägarna anförde att en modell med förutbestämda hyror inte är kompatibel med gällande lagstiftning som bygger på att hyror fastställs i kollektiva förhandlingar eller direkt med hyresgästen. Bruksvärdessystemet innebär i grunden att det är hyresgästernas allmänna värderingar och inte byggkostnaderna som ska bestämma hyran. Det gäller oavsett om hyran initialt fastställs vid en presumtionshyresförhandling eller vid en individuell förhandling. I det förra fallet ska hyran fasas in i bruksvärdessystemet efter presumtions-tiden och dess skälighet kan då prövas av hyresnämnden mot hyran i likvärdiga bostäder. En förutbestämd hyra, som ligger under bruksvärdeshyran, kommer då att höjas för att motsvara bostadens kvaliteter.

Om det byggs väldigt många bostäder med hyror som ligger under det bruksvärde som gäller när de byggs, finns det enligt Fastighetsägarna risk att tidigare fastställda bruksvärdeshyror kommer att sänkas om de i framtiden prövas mot de lägre förutbestämda hyrorna. Detta kommer att skapa osäkerhet för de som investerar i hyresrätter för långsiktig förvaltning. Allt annat lika leder det till att färre hyresrätter byggs samt att befintliga hyresrätter ombildas till bostadsrätter i högre grad än i dag. Av dessa skäl bör, fortfarande enligt Fastighetsägarna, bostäder som produceras i syfte att etablera hyresnivåer under gällande bruksvärdeshyresnivå, med hjälp av statliga stöd eller på annat sätt, hanteras utanför bruksvärdessystemet.

Sveriges Allmännyttan angav vid rundabordssamtalet att på förhand bestämda hyror inte är något nytt utan att man frekvent kommit i kontakt med sådana när man har byggt med det statliga investeringsstödet. Då har hyran i och för sig inte ingått i förfrågningsunderlaget men varit allmänt känd för alla på marknaden som ett villkor för att få bidrag. I övrigt har man inte uppfattat att på förhand fastställda hyror förekommer mer än i enstaka fall. Sveriges Allmännyttan har svårt att se ett behov av att fastställa hyror på förhand, utöver vad som sker redan i dag. I ett större perspektiv är dock frågan om upphandling till ett förutbestämt pris relevant. Sveriges Allmännyttan har upphandlat Kombohus till ett förutbestämt pris, enligt modellen ”vad kan vi få för hus för pengarna”.

När det allmännyttiga bostadsföretaget gör sin kalkyl så är, fortfarande enligt Sveriges Allmännytta, byggkostnaden en av flera faktorer; anslutningsavgifter, markkostnader, driftkostnader, avkastningskrav etc. utgör andra liksom det finns en påverkan av marknadsituationen. Medlemsföretagen vet ganska väl vilka hyror de vill ta ut och förhandlar med Hyresgästföreningen om en bruksvärdes- eller presumtionshyra alternativt så sätter hyresvärden själv en s.k. egensatt hyra. Förr eller senare kommer fastigheten dock att omfattas av en förhandlingsöverenskommelse även om hyran är egensatt eller utgör en presumtionshyra.

En på förhand fastställd hyra skulle därigenom långsiktigt inte få effekt. Enligt Sveriges Allmännytta finns ingen anledning att ta med hyran i själva förfrågningsunderlaget vid offentlig upphandling och medlemsföretagen ser inget behov av att ta fram exempel på sådana förfrågningsunderlag.

I praktiken slår människors värdering av bostaden igenom förr eller senare, menade flera av aktörerna vid rundabordssamtalet och påpekade att det kommer att föreligga ekonomiska incitament att få tillgång till bostäder med lägre hyror, vilket på olika sätt kan tillgodogöras av den första hyresgästen som flyttar in. Flera deltagare angav att kostnaderna för att upplåta bostäder under sedvanliga hyresnivåer inte går undslippa, och frågade vem som egentligen betalar – grannen eller samhället i sin helhet via skattsedeln?

9.8 Utredningens överväganden

Även om hyressättning av lokaler regelmässigt sker på förhand är det svårt att dra några relevanta slutsatser därifrån till bostadsbygget. Erfarenheterna av sådana lösningar begränsar sig till stora projekt som varit såväl kostnads- som resurskrävande och mindre relevanta vid en jämförelse. Vid utredningens rundabordssamtal framkommer heller inte några relevanta jämförelsepunkter i förhållande till sådana projekt.

Att förvaltning och drift av fastigheter utförs av någon annan än den som äger fastigheten är en vanlig modell som tillämpas inom såväl offentlig som privat sektor men det hänger inte nödvändigtvis samman med att varken uppförandet av byggnaderna i fråga eller

finansieringen av dessa skulle behöva ske i samma transaktion eller ens samtidigt som regleringen av hyran.

Processen för hyressättning är komplex och har ändrats efter hand. Det finns ett växelspel mellan hyressättningen i nyproduktion respektive befintligt bestånd. I praktiken kräver en fungerande reglering på förhand av hyran att man kombinerar hyresrättsliga och andra civilrättsliga instrument.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det finns goda skäl att reglera hyran i nyproduktion som kommer till stånd på kommunalt initiativ eftersom låga kostnader utgör en nödvändig men inte en tillräcklig förutsättning för låga hyror. Det går inte att ha som utgångspunkt att hyresnivåerna skulle sjunka automatiskt bara för att kostnadsnivåerna går ned.

Behovet av att reglera hyran ställer sig däremot något olika beroende på om kommunen kvarstår som hyresvärd till de nybyggda bostäderna eller inte. Endast i det senare fallet finns ett påtagligt intresse för kommunen att reglera hyran på förhand, eftersom man i det förra fallet bara reglerar sig själv.

I den senare situationen behöver det heller inte föreligga någon upphandlingssituation. Om en upphandlingssituation föreligger hindrar det ändå inte att hyran regleras som en presumtionshyra, vilken i så fall kan ligga till grund för och komma till uttryck i anbudsunderlaget. Det finns som framgår redan av direktiven inte något formellt hinder mot att låta framtida hyresnivåer ingå som en del av förfrågningsunderlaget vid en upphandling.

I jämförelse med andra tänkbara modeller för att på förhand reglera hyror är modellen med presumtionshyror väl etablerad och anses i princip kunna fungera oavsett hyresnivå. Den har fått stor tillämpning inte minst för bostäder som byggts med statligt investeringsstöd.

Det är enligt utredningen viktigt att skilja på olika användningar av begreppet presumtionshyra, eftersom det lite oprecist kan anses återspegla den högre nivå som vanligen fastställs vid nyproduktion, men egentligen bara utgör en regleringsmetod som kan användas för att reglera hyran på vilken nivå man vill. I lagens mening är presumtionshyra en uppgörelse om hyresnivåer med avsikt att låta hyresnivåerna få avsedd presumtionsverkan enligt 12 kap. 55 c § hyreslagen. Utredningen använder, i linje med detta, begreppet presumtionshyra som beteckning på en neutral regleringsmetod.

Att presumtionshyror hittills mestadels använts för att reglera fram höga hyror kan enligt utredningen bero på situationen på de bostadsmarknader och de nybyggnadssituationer där den hittills har använts. Presumtionshyrans främsta begränsning ligger i tidshorizonten. Den har en planeringshorisont på 15 år, vilket i praktiken även begränsar möjligheterna till andra civilrättsliga regleringar med ett längre tidsperspektiv.

Försök att reglera fram låga hyror med andra regleringsmodeller har hittills inte givit särskilt omfattande resultat. Det finns varken uppföljning eller en samsyn kring dessa modellers användning eller effektivitet, och resultatet i form av antalet nya bostäder med låg hyra och deras faktiska fördelning vid förstagångsupplåtelse är tveksamma och begränsade.

En helt avtalsrättslig reglering av låga hyror, vid upphandling eller på annat sätt, kommer dessutom lätt i konflikt med den hyresrättsliga regleringen, vilken bygger på att hyror oavsett om de fastställs på förhand kan ändras i efterhand.

9.9 Utredningens förslag om förutbestämda hyror

Förslag: En modell med förutbestämda hyror föreslås inordnas i det befintliga regelverket för hyressättning genom att dessa fastställs som presumtionshyror enligt befintligt regelverk, vilket ger utrymme för att fastställa hyror på förhand i upp till 15 år. Utredningens förslag i denna del kräver inte några lagändringar.

Utredningen anser sammanfattningsvis att förutbestämda hyresnivåer redan med nuvarande lagstiftning kan användas av kommunerna som en metod för att i praktiken öka konsumtionen av bostäder i vissa grupper, utan att för den skull inkräkta på eller överlappa med andra befintliga stödsystem eller hyresregleringar.

För att detta ska kunna ske i det enskilda fallet finns dock två avgörande förutsättningar som måste säkras, nämligen den rättsliga tillåtligheten baserat på andra sidoordnade regelverk (t.ex. upphandlings-, konkurrens-, statsstöds- och kommunallagstiftningen) samt den ekonomiska bärkraftigheten i åtgärderna. Det kan i sin tur endast göras på den lokala nivån och i det enskilda fallet.

Dessa bäge frågor, som ligger utanför själva förslaget att reglera hyran som en presumtionshyra, belyses i kapitel 10. Konsekvensbeskrivningen av det nu framlagda förslaget återfinns i kapitel 11.

9.9.1 Nödvändiga ställningstaganden vid upphandling

Utredaren ska enligt sitt direktiv klargöra vilka olika ställningstaganden som behöver göras vid en upphandling av bostäder där hyresnivån i de färdiga bostäderna är bestämd på förhand och ta ställning till vilka av dessa ställningstaganden som bör framgå av ett förfrågningsunderlag i en sådan upphandling.

Enligt utredningen finns inte anledning att göra några särskilda ställningstaganden i samband med upphandlingen utöver de som alltid måste göras vid upphandling av bostäder, dvs. samtliga nödvändiga specifikationer för byggentreprenaden. Kommunen behöver framför allt utveckla och värna sin roll som en god beställare, se vidare kapitel 4 och 5.

Enligt utredningen behöver i normalfallet inga ställningstaganden avseende hyresnivåer framgå i förfrågningsunderlag, eftersom det saknar betydelse för själva byggentreprenaden. I situationen med tilldelning av en koncession måste däremot modellen för hyresberäkning vara känd och utgöra en del av underlaget för koncessionstilldelningen (se vidare avsnitt 10.5.3). Det sker lämpligen genom att överenskommelsen om presumtionshyra ingår i underlaget för koncessionstilldelningen.

9.9.2 Underlag i form av riktlinjer för och goda exempel på förfrågningsunderlag

Enligt direktiven ska utredningen även ta fram underlag i form av riktlinjer för och goda exempel på förfrågningsunderlag när det gäller reglering av hyror. Eftersom utredningen inte föreslår att hyror ska regleras på förhand i förfrågningsunderlag blir uppdraget i den delen inaktuellt. Det finns sammanfattningsvis inte några exempel på förfrågningsunderlag på området och inte något behov av riktlinjer, med den modell för att fastställa hyror på förhand som utredningen har föreslagit, vilken baserar sig på den befintliga presumtionshyresmodellen.

9.9.3 Förslagen i relation till andra pågående utredningar

Utredningen bedömer att de förslag som lämnas bör vara relevanta i sig själva och inte endast som ett svar på en viss hyresregleringsmodell. Så är också fallet med utredningens förslag.

Det går emellertid inte att utesluta att de rättsliga möjligheterna och den lämpliga utformningen av åtgärder kan påverkas av ändringar i hyreslagstiftningen, t.ex. om möjligheten att reglera hyror med presumtionshyra skulle utmönstras. Detta har utredningen naturligen inte kunnat ta hänsyn till.

Utredningen har inte haft till uppdrag att utreda hyressättningen som helhet utan tar sin utgångspunkt i det befintliga systemet för hyressättning. Reglerna om presumtionshyra har utvärderats tidigare (SOU 2017:65) och hyressättning vid nyproduktion mera generellt utreds f.n. av en annan kommitté (Utredningen om fri hyressättning vid nyproduktion, Ju2020:10), vars arbete denna utredning har följt. Den utredningen kommer att redovisa sina förslag i maj 2021.

9.9.4 Om helheten i utredningens förslag

Utredningens förslag behöver ses som en helhet. Det är enligt utredningen sammanfattningsvis inte så stor mening med att försöka reglera hyran om man inte samtidigt säkrar ett kostnadseffektivt byggande i berörda projekt så att husen faktiskt kommer till stånd. Omvänt är det inte något självändamål att byggandet sker till låg kostnad om hyresgästerna ändå får betala höga hyror.

Således hänger de olika deluppdragen i utredningens direktiv ihop, särskilt när man ser till förslagen, även om de samtidigt står på egna ben i stora delar av analysen.

10 Kommunala modeller för att bygga med lägre hyra

Det förekommer redan ett arbete ute i kommunerna för att genom markanvisningar få till stånd bostäder med låga hyror.

Problemet är enligt utredningen inte intentionerna med de redan förekommande kommunala insatserna. Dock blir resultatet i form av volym i lågprissegmentet alldeles för begränsat.

10.1 Utgångspunkter

Det finns redan i utgångsläget naturliga begränsningar som ligger i möjligheterna att få bostadsprojekt i de lägre prissegmenten att gå runt. Det är dessutom ofta svårt att komma till överenskommelser i de relativt komplicerade och i hög grad fortfarande oprövade avtalsfrågorna i gränslandet mellan flera olika rättsområden, vilka är komplicerade vart och ett.

Utredningen anser heller inte att arbetet med markanvisningar nödvändigtvis skulle underlättas eller främjas om de rättsliga förutsättningarna förtydligades eller utvecklades. Frågor om markanvisningar har varit föremål för utredning och utvärdering i många omgångar. Markanvisningar utgör ytterst en återspeglning av kommunens rent civilrättsliga roll som markägare vilket begränsar både möjligheterna och lämpligheten i ytterligare reglering som skulle kunna inkräkta på den kommunala självstyrelsen.

Det finns fortfarande väldigt få om ens några exempel på att kommuner framgångsrikt har reglerat hyresnivåer i samband med markanvisningar. Där det ändå har skett har de tillförda bostäderna sedermera inte fördelats med någon särskild inriktning på de målgrupper som ursprungligen stått i fokus för åtgärden.

Utredningen har därför dragit slutsatsen att en framgångsrik reglering av hyresnivåer förutsätter att kommunerna i högre grad använder sitt markägande för att bygga på sin egen mark, vilket gör det enklare och ger ytterligare möjligheter att påverka hyresnivåerna.

Att kommunerna enligt utredningen bör bygga mera själva innebär inte att de bör utföra själva byggnationen i egen regi. Utredningen anser det självklart att själva byggnadsarbetena ska ske efter offentlig upphandling. Såvitt känt för utredningen finns inga varken offentliga eller kommunala leverantörer verksamma i offentliga upphandlingar på byggmarknaden. Det innebär att byggnadsarbetena kommer att utföras av privata företag.

I avsnitt 9.9 har utredningen föreslagit att en eventuell reglering av hyran på förhand ska ske som en presumtionshyra. I detta kapitel belyser vi i vilken utsträckning och hur kommunerna – när hyran regleras som en presumtionshyra – skulle kunna agera på den lokala nivån för att bygga mera samtidigt som man tillskapar en mångfald i det som byggs på kommunal mark och inriktar utbudet på olika målgrupper.

10.2 Kommunernas markägande

Omfattande intresse har i den allmänna debatten riktats mot kommunala markupplåtelse och även åt kommunala markförvärv men det finns enligt utredningen begränsat med sammanställningar av vilken mark som kommunerna faktiskt äger redan i utgångsläget.

Utredningen har därför sökt kontakt med Lantmäteriet som åt utredningen gjort sökningar i sina register avseende kommunal mark som i skattehänseende är betecknad som obebyggd. Uttaget av data har skett under september månad 2020.

Enligt Lantmäteriets redovisning ägde kommunerna 5,7 miljoner hektar bebyggd mark och 1,7 miljoner hektar obebyggd mark. Den obebyggda marken, som enligt utredningen torde vara av störst intresse, fördelade sig enligt tabellen nedan.

Tabell 10.1 Obebyggd kommunal mark

Enligt taxeringsstatistik (sept. 2020). avrundat till 100-tal hektar.

Typ av obebyggd mark	Areal, ha
Hyreshus	1 200
Småhus	4 500
Industri	6 300
Lantbruk	1 698 200
Täkt	1 200
Specialenhet	1 000

Källa: Lantmäteriet.

Statistiken baseras enligt Lantmäteriet på den mark som kommunerna har lagfart för, exklusive deras bolag. Klassningen av marken som hyreshusmark beror på fastighetstaxeringen och kommer från Skatteverket liksom uppgiften om huruvida marken är obebyggd eller inte. Det som betecknas mark för hyreshus omfattar enligt lantmäteriet även mark även för andra typer av flerbostadsbebyggelse, eftersom det inte finns någon särskild kategori för bostadsrätter.

Av den obebyggda hyreshusmarken var, enligt utredningens egna beräkningar baserat på uppgifterna från Lantmäteriet, över 90 procent, 1 073 hektar, belägen i kommuner som i Boverkets bostadsmarknadsenkät år 2019 angav att de hade ett underskott på bostäder i kommunen. Då utgör hyreshusmarken ändå en mycket begränsad del av kommunernas obebyggda marktillgångar.

Utredningen är medveten om att det finns en mängd anledningar till att obebyggd mark inte kan bebyggas och säkert andra felkällor kopplade till brister i taxeringsstatistiken. De vanligaste orsakerna till att mark inte kan bebyggas förfogar emellertid kommunerna själva över genom plan- och byggväsendet, naturligtvis inom vissa givna ramar, t.ex. strandskydd etc. Kommunernas ställning på området är ändå så stark att rollen brukar betecknas som att det föreligger ett ”kommunalt planmonopol”.

Enligt utredningen ligger det därför på kommunerna att förklara varför den hyreshusmark som framträder i sammanställningen ovan inte skulle vara möjlig att bebygga. Det utesluter inte att t.ex. infrastruktursatsningar kan ha avgörande betydelse i sammanhanget samt att det finns viktiga parametrar som kommunen naturligtvis inte alltid kontrollerar.

Utredningen redovisar nedan vilken potential för bebyggelse som finns vid olika antaganden om genomsnittliga bostadsstorlekar och olika nivå på exploateringen. Den mark som är belägen i kommuner utan angiven bostadsbrist (drygt 100 ha) har exkluderats i beräkningen.

Tabell 10.2 Byggpotential på obebyggd kommunal hyreshusmark

Antal potentiella nya bostäder vid olika antaganden om genomsnittlig bostadsstorlek och exploateringstal. (Kommuner med uppgiven brist på bostäder år 2019).

Exploateringstal	Genomsnittlig bostadsstorlek inklusive trapphus m.m., kvm		
	50	75	100
0,25	53 650	35 767	26 825
0,5	107 300	71 533	53 650
0,75	160 950	107 300	80 475
1,0	214 600	143 067	107 300
1,25	268 250	178 833	134 125
1,5	321 900	214 600	160 950

Källa: Lantmäteriet och egna beräkningar.

Exploateringstalet beräknas genom att bruttoarean (enkelt uttryckt summan av ytan av samtliga våningsplan) sätts i relation till markytan. Om man t.ex. på en markbit som omfattar en hektar (100 x 100 meter) bygger ett tio våningshus med 400 kvm yta på varje våningsplan, blir exploateringstalet 0,40 (eftersom $10 \times 400 = 4\,000$ kvm bruttoarea utgör 40 procent av $100 \times 100 = 10\,000$ kvm markyta).

Utredningen konstaterar baserat på ovanstående att kommunerna även med återhållsamma antaganden om bostadsyta och exploateringstal har stor potential för att tillföra ny mark för bostadsbyggande, vilken skulle kunna resultera i ett fem- eller sexsiffrigt antal nya bostäder. Även om den mark som hittills inte blivit bebyggd sannolikt är relativt mer svårbebyggd än den som i nuläget bebyggs, anser utredningen ändå att dessa svårigheter borde gå att överbrygga, särskilt om kommunen själv tar initiativet.

Som plan- och byggväsendet är utformat torde kommunerna ha unika förutsättningar att genom god planering och långsiktiga avvägningar tillskapa ytterligare byggmöjligheter. Det handlar då om sådana byggmöjligheter som inte kan komma till stånd med de förutsättningar som ges i dag, när byggandet av bostäder sker i huvudsak på initiativ av andra än kommunerna själva.

10.3 Behovet av kommunala åtgärder

Kort sagt så är utredningens slutsats att om kommunen vill påverka hyresnivåerna så är det bästa alternativet att man själv tar initiativ till och fortsatt äger en stor del av bostäderna i fråga. Det är också precis det som kommunerna tidigare har gjort genom allmännyttan.

Allmännyttan fungerar enligt utredningen väl men behöver kompletteras med ytterligare kommunala insatser för bostadsbyggandet. Att det behovet finns framgår enligt utredningen redan genom att omfattningen av s.k. sociala kontrakt växer kraftigt i många kommuner.

Redan enligt tidigare kartläggningar av Boverket hyr kommunerna in allt fler bostäder från allmännyttan eller privata hyresvärdar för att hjälpa personer som inte kan skaffa sig ett eget boende långsiktigt eller som är på väg att bli hemlösa på grund av vräkning. Hyresvärdarna upplåter bostäder som kommunen sedan hyr ut i andra hand, som så kallade sociala hyreskontrakt. Ett annat sätt är att kommunerna köper in bostadsrätter och sedan hyr ut dem i andra hand. I vissa fall kan det även handla om uthyrning av bostäder som kommunen själv äger, till exempel enfamiljshus, tillfälliga modulbostäder eller mobila villavagnar med mera.

Eftersom definitionerna har ändrats är det svårt att beskriva utvecklingen i en tidsserie. Enligt Boverket uppstod dock ”den sekundära bostadsmarknaden” på 1980-talet och har sedan dess vuxit i omfattning. Nu bedöms sådana andrahandskontrakt omfatta mellan 21 000–27 000 bostäder. Kommunernas direktägande av bostäder uppskattas uppgå till mellan 6 000–8 000 beroende på mättidpunkt och mer än hälften av kommunerna har sådana bostäder.¹

Det är enligt utredningen i och för sig inte förvånande att insatser som bidrar till bosättning löpande måste förnyas eller växa, genom att insatserna till sin karaktär ofta blir långsiktiga för de grupper de riktas till, genom att dessa helt enkelt bor kvar. Det behöver inte ses som ett misslyckande utan kan tvärtom tyda på att insatserna varit ändamålsenliga. Som förutsättningarna just nu ser ut för allmännyttan saknas förutsättningar för att hela byggnationen av de nya bostäder som behövs skulle kunna ske där.

¹ <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/hemlosa/kommunernas-boendelosningar/>.

Utredningens modeller möjliggör även för kommuner som i utgångsläget inte har ett allmännyttigt bostadsföretag, att främja bostadsbyggandet genom egna åtgärder.

Att ett visst direkt kommunalt ägande av bostäder framstår som ändamålsenligt för att reglera hyresnivåerna på förhand, i enlighet med utredningens direktiv, betyder i och för sig inte att kommunen ska bygga själv. Tvärtom har utredningen arbetat fram fyra olika modeller som alla baseras på att det är ett byggföretag som bygger, antingen efter upphandling enligt ramavtal eller genom tilldelning av en s.k. koncession (se vidare 10.5.3).

10.4 Värdet på den kommunala marken

Utredningen diskuterar här frågan om värdet på den kommunala marken utifrån allmänna utgångspunkter. Markvärdet sätts i sin hela rättsliga kontext först i avsnitt 10.7.

Enligt utredningen är värdet på kommunal mark som är lämplig för bostadsbebyggelse svårt att bedöma sett i sin isolering. Eftersom kommunerna även förfogar över planinstrumentet kan man å ena sidan hävda att dess värde motsvarar vad som maximalt skulle kunna erhållas för marken om densamma såldes på den öppna marknaden, t.ex. efter ett anbudsförfarande. I detta ligger då att kommunen måste avstå från att påföra marken olika former av begränsningar som negativt påverkar markens värde, t.ex. planbestämmelser eller avtalsvillkor att den ska bebyggas med hyresrätter vars prissättning är reglerad i stället för med bostadsrätter vars prissättning styrs av marknaden.

I praktiken tillämpas enligt utredningen sedan länge ett i hög grad annat synsätt vid avyttring av kommunal mark. Således anses den planering som kommunen själv genomfört i sin myndighetsroll utgöra sådana förutsättningar som påverkar värdet på marken, trots att dessa åtgärder i realiteten är kommunens egna.

Vidare är det vanligt förekommande att mark erbjuds till hyreshusbebyggelse till ett lägre pris än för bostadsrättsbebyggelse. Även detta utgör ett avsteg från principen om att ta högsta möjliga pris i varje enskilt sammanhang som kommunen säljer mark. Eftersom begränsningar av upplåtelseformer inte kan påföras genom detaljplanering (se vidare avsnitt 9.5) handlar det här uppenbart om helt frivilliga

åtgärder som kommunen vidtar och som i förlängningen begränsar markens värde, och som generellt sett aldrig brukar ifrågasättas.

Utöver krav på upplåtelseform förekommer även andra krav i samband med kommunal markanvisning som alla kan antas påverka värdet av marken i någon utsträckning men ändå aldrig brukar ifrågasättas varken rättsligt eller sett till sin ändamålsenlighet eller lämplighet.

Enligt utredningen finns det ingen avgörande skillnad mellan de kommunala åtgärder som utredningen har att studera, dvs. reglering på förhand av hyran, och andra värdepåverkande åtgärder som kommunerna redan genomför avseende sitt eget markägande inför avyttring, civilrättsligt eller inom ramen för planväsendet.

Givet att regleringen på förhand av hyran är ändamålsenligt genomförd så kommer den i förlängningen att påverka värdet på marken, genom att den som bebygger densamma måste ta ut lägre hyra än annars. En indikation på detta är att värdering av hyresfastigheter när de är färdigbyggda regelmässigt baseras på en jämförelse av förväntade intäkter med kostnaderna.

Sammantaget anser utredningen att det redan är en allmänt förekommande tillämpning i Sverige att värdet på kommunal mark anses påverkas av en mängd olika slags villkor som kommunen själv ställer i samband med avyttringen. Att reglera hyran på förhand utgör därför inte något principiellt nytt när det gäller kommunens roll som markägare.

I praktiken medför det att kommunen själv styr de parametrar som avgör markens värde. Genom de begränsningar som kommunen sätter för markens användning sätter man också värdet på densamma. En beräkning av markens värde låter sig därför, enligt utredningen, i praktiken endast göras när dess användningsområde är fastlagt av kommunen. Värdet kan också enkelt ändras genom att kommunen ändrar sig i dessa avseenden. Även detaljplanering är möjlig att ändra såväl under som efter att genomförandetiden för planen har löpt ut.

Enligt de modeller som utredningen presenterar nedan sker i flertalet fall inte någon överlåtelse av marken alls. När en överlåtelse sker föreslår utredningen att det ska ske till högsta möjliga pris. Frågan om markens värde måste emellertid hanteras även i den situationen att marken kvarstår i kommunal ägo. Här finns enligt utredningen tydliga likheter med vad som redan gäller för tomträttsinstrumentet.

Utredningen konstaterar att kommuner regelmässigt upplåter mark med tomträtt vars avgälder, trots att det i praktiken handlar om en i tiden närmast obestämd och överlåtbar nyttjanderätt, endast fastställs efter hand. Det gör det i samband med upplåtelsen närmast omöjligt att beräkna huruvida det värde som implicit åsatts marken är i överensstämmelse med det verkliga värdet eller inte, eftersom inbetalningarna per definition inte kan vara kända. Att dessa fastställs efter hand utgör själva kärnan i tomträttsinstrumentet.

En liknande situation råder enligt utredningen när en kommun bygger på sin egen mark och kvarstår som ägare till fastigheten, vilket föreslås vara situationen i tre av utredningens fyra modeller. I princip bör markens värde bedömas på motsvarande sätt när den är i kommunal ägo som när den avyttras, en avgörande skillnad är dock att kommunen då fortsatt förfogar relativt mera fritt över de faktorer som avgör markens värde vid varje enskild tidpunkt.

Hur en sådan situation ska hanteras är enligt utredningen inte självklart. I den rättsliga bedömningen, särskilt i statsstödsärenden, tenderar man då huvudsakligen att göra en bedömning i enlighet med vad den s.k. ”marknadsekonomiske investeraren” hade gjort. Investeringar som den ”marknadsekonomiske investeraren” hade gjort anses då godtagbara och sådana som inte hade gjorts anses otillåtna.

Det kan dock inte sägas finnas något facit över vad som är rätt beslut av en ”marknadsekonomisk investerare”. Enligt utredningen skulle det framstå som en högst rimlig åtgärd, även förmögenhetsmässigt från kommunens sida, om en kommun som äger mark bygger på densamma i en situation av uppenbar bostadsbrist även om det råder viss osäkerhet, inte minst regulatorisk, om den framtida utvecklingen av hyresnivåerna.

Det går heller inte att jämföra situationen mellan å ena sidan en mindre markägare, som inte påverkar priserna på fastighetsmarknaden i stort, och å andra sidan en kommun, eller för all del en större privat markägare, som äger stora markytor lokalt vilka knappast skulle kunna avyttras i sin helhet utan att själva volymen i sig blir prispåverkande.

Kommuner kan således enligt utredningen inte anses hindrade att avyttra mark endast för att det stora tillskottet av mark i sig skulle vara prispåverkande. Enligt utredningen är det svårt att ställa som krav på en kommun, som har mark i rådande bostadsläge, att den ska avyttra sin mark ”lite i taget” eller bygga på den långsamt för att inte

påverka prisbildningen. Utredningen gör tvärtom bedömningen att det faktum att kommuner och byggherrar ”håller på mark” onödigt länge bidrar till att utbudet på marknaden minskar, priserna stegras och därigenom stora grupper får allt svårare att komma in på bostadsmarknaden eller anpassa sitt boende utifrån livssituation. Att tillgången på byggbar mark brister har framförts bl.a. av Konkurrensverket i rapporten *Byggbar mark – en nyckelresurs vid byggande*.²

Enligt utredningen är det mest avgörande för att en strategi att tillföra mark för bostadsbyggande ska lyckas att man hittar den kommunala mark som bäst lämpar sig för byggandet av nya standardiserade hus. Vidare är en förutsättning att någon överföring av medel inte sker till företagsverksamhet på ett sätt som i praktiken skulle kunna ifrågasättas utifrån statsstödsreglerna. Konkurrens- och upphandlingsreglerna måste också beaktas och de genomförda åtgärderna kunna passas in i det hyresrättsliga liksom det kommunalrättsliga systemet. Detta leder naturligt till en diskussion, som utredningen redan ovan har adresserat, om vilket som utgör värdet på den kommunala mark som skulle kunna finnas tillgänglig för bostadsbyggande. De specifika frågorna om överensstämmelsen med olika regelverk hanterar utredningen vidare i avsnitt 10.7.

Det blir enligt utredningen ytterst en politisk fråga på den lokala nivån vilka begränsningar i markens användningsområde man har råd med, och då inte bara från ett ekonomiskt perspektiv utan även med hänsyn till den sociala hållbarheten. Detta är också, enligt utredningen, en fråga om kommunal självstyrelse, vilken dock alltid utövas under lagarna, däribland såväl svensk rätt som numera unionsrätt.

10.5 Utredningens fyra modeller för byggande

De fyra modeller som utredningen skisserar för byggande på kommunal mark med förutbestämd hyra varierar med avseende på vilka övriga roller som lämnas över till andra aktörer än kommunen. Det principiella upplägget för de fyra olika modellerna framgår av följande tabell, som illustrerar i vilken utsträckning ägande, byggherreskap och förvaltning lämnas över från kommunen. Utredningen har ordnat modellerna i en ordningsföljd från större till mindre kommunalt engagemang.

² Konkurrensverkets rapportserie 2015:5.

Figur 10.1 Utredningens fyra modeller för byggande på kommunal mark med förutbestämd hyra

Kommunens olika roller inom respektive modell

		Kommunens roll			
		Beställare	Fastighetsägare	Byggherre	Förvaltare
1	Direktupplåtelse	✓	✓	✓	✓
2	Blockuthyrning	✓	✓	✓	
3	Koncessionsupplåtelse	✓	✓		
4	Överlåtelse	✓		✓	

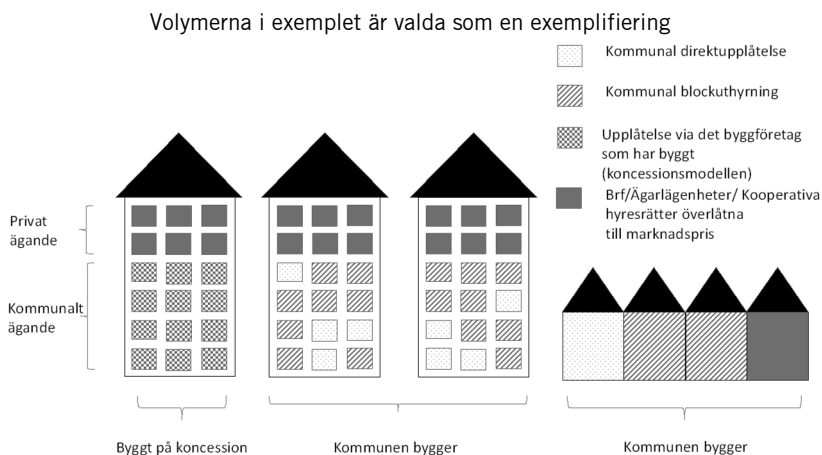
Anm. Modellerna har sorterats i ordning från mer till mindre kommunalt engagemang.

Sammanfattningsvis anser utredningen att de nya standardiserade bostäderna ska byggas i kommunal regi men upplåtas i en mångfald olika former. Genom att dessa bostäder riktar sig till helt andra målgrupper än det bostadsbyggande som sker i dag behöver det heller inte uppstå någon utträngningseffekt på det befintliga byggandet, under förutsättning att flaskhalsar i produktionen kan undvikas med hjälp av öppna gränser. Nuvarande konjunkturläge och ekonomiska utmaningar framstår också som särdeles lämpliga för en sådan lösning.

Sammanfattningsvis anser utredningen att kommunerna kan bygga nya hus på sin egen mark genom att använda rikstäckande ramavtal eller koncessionsavtal samt att upplåtelsen kan ske i en mångfald olika former. Merparten av de nya husen bör enligt utredningen kvarstå i kommunal ägo även när de är färdigbyggda.

Överlag är det möjligt att kombinera modellerna i ett och samma hus, vilket dock i överlåtelsealternativet förutsätter en s.k. tredimensionell fastighetsbildning.

Figur 10.2 Exempel på blandade upplåtelse- och överlåtelseformer



I ovanstående exempel upplåts 9 av 58 bostäder av kommunen själv, 18 av 58 bostäder genom allmännyttan, 12 genom det privata byggföretag som har byggt husen och 19 säljs på marknaden i en eller annan form. Dessa volymer och balanser mellan modellerna är endast valda som en exemplifiering och utredningens avsikt är att blandningen ska kunna variera beroende på vilken kommun som bygger, se vidare avsnitt 10.6. Utredningen konstaterar emellertid att det i exemplet skulle vara möjligt för kommunen att direkt eller indirekt rikta mer än två tredjedelar av bostäderna till särskilda grupper medan en knapp tredjedel säljs på marknaden. Det kan enligt utredningen vara av betydelse även för den rättsliga bedömningen i avsnitt 10.7.

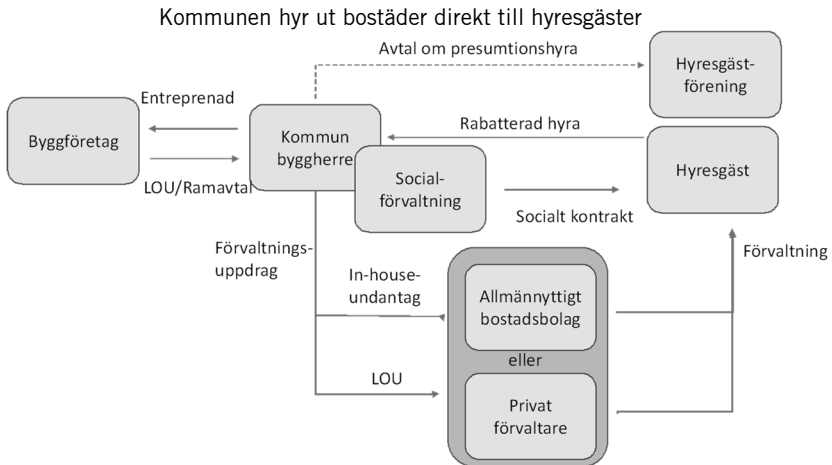
Vad gäller regleringen av hyran på förhand anser utredningen att den, med nuvarande regelverk, ska ske i en som längst 15-årig överenskommelse om presumtionshyra mellan kommunen och hyresgästorganisationen (se vidare utredningens förslag därom i avsnitt 9.9).

10.5.1 Kommunal direktupplåtelse

Denna modell innebär att kommunen bygger hus på ramavtal och upplåter bostäder direkt till hyresgäst som ”sociala” kontrakt. I jämförelse med utredningens övriga modeller kan den sägas innebära ett relativt omfattande kommunalt engagemang.

Det grundläggande skälet till att utredningen redogör för denna modell är att kommunerna i dagsläget betalar dyrt för att blockhyra sådana bostäder som man i stället själv skulle kunna bygga. Behovet av sociala kontrakt har som utredningen redan konstaterat ökat kraftigt.

Figur 10.3 Kommunalt direktupplåtelse



Enligt utredningen bör kommunen i denna modell även kunna arbeta med hyresrabatter. Såvitt utredningen kan bedöma är det även möjligt att fastställa sådana hyresrabatter på individuell nivå, under förutsättning att det inte kommer i konflikt med den s.k. likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § kommunallagen. För att undvika att de kommer i konflikt med hyressättningsreglerna bör de sannolikt utformas som en trappa, liknande den modell som tillämpas av Örebrobostäder (se vidare avsnitt 9.6.3). Gränsdragningen i förhållande till sådana upplåtelser som görs med hänvisning till socialtjänstlagen (2001:453) kan behöva klargöras i samband med upplåtelsen.

Eventuella hyresrabatter påverkar naturligtvis kommunens ekonomi men samtidigt har kommunen ett bostadsförsörjningsansvar som rabatterna är ett led i att ta. Att kommunerna får ge stöd till enskilda på bostadsområdet är numera särskilt reglerat i 6 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Eventuella rabatter som kommunen ger kan även indirekt antas begränsa behovet av försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. Genom att stödet sker i form

av en lägre hyra tillförsäkras enligt utredningen att det tillkommer konsumenten och inte gynnar någon närings- eller företagsverksamhet.

Kommunen behöver inte förvalta bostäderna själv, utan det finns möjlighet att lägga över förvaltningsuppdraget på det allmännyttiga bostadsföretaget med hänvisning till redan befintliga undantagsregler i upphandlingsreglerna, det s.k. in-house-undantaget. Självklart kan man också upphandla förvaltningen från en privat aktör, i så fall med upphandlingskyldighet.

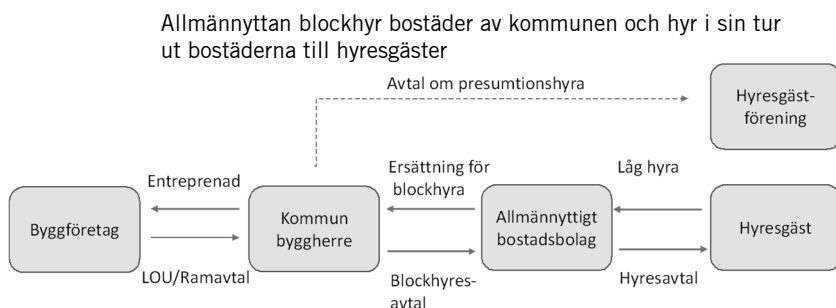
Utredningen noterar dock att det redan i dag förekommer helt kommunal förvaltning av bostadsfastigheter. Utredningen har därvid redogjort för hur kommunens fastighetskontor i Nyköping har byggt seriebyggda hus på kommunal mark och själv förvaltar dessa, se vidare avsnitt 4.9.

10.5.2 Kommunal blockuthyrning

Även enligt denna modell bygger kommunen hus på ramavtal men upplåter genom blockuthyrning dessa på 15 år till sitt allmännyttiga bostadsföretag, som i sin tur upplåter bostäder direkt till hyresgäst som ”vanliga” kontrakt. Efter blockuthyrningen återgår bostäderna till kommunen som kan hyra ut dem i block på nytt igen eller överta förvaltningen i egen regi.

Kommunen kan reglera förstagångsupplåtelsen av dessa bostäder antingen genom ägardirektiv eller genom avtal. Från utredningens perspektiv har dock avtal med egna bolag stora likheter med ägardirektiv utifrån ett principiellt perspektiv.

Figur 10.4 Kommunal blockuthyrning



Upplåtelse- och överlåtelseformerna kan mixas i ett och samma hus eftersom blockuthyrning inte behöver omfatta bostäder som fysiskt sett ligger bredvid varandra. En blockuthyrning kan även omfatta bostäder i flera hus och bostäderna i ett och samma hus kan vara blockuthyrda på flera olika kontrakt.

Blockuthyrningsreglerna är kringskurna av olika regler som syftar till att de inte ska missbrukas. Kommunerna har dock ett generellt undantag från dessa begränsningsregler genom JB 12 kap. 1 § 6 st. I princip kan kommunen på detta sätt också hyra ut hus till privata fastighetsägare, även om utredningen av olika skäl, har stannat för att det bör ske till allmännyttiga bostadsföretag.

Vilken hyresnivå kommunen på förhand reglerar återspeglas även i vilken blockhyra kommunen erhåller – lägre hyra ger lägre blockhyra och vice versa. Här ligger den kommunala åtgärden, dvs. i att man accepterar en blockhyra som är kommersiellt normal givet den hyresreglering som råder. Blockhyran kommer alltså att återspegla det värde som i praktiken finns med hänsyn till den reglering av hyran och av användningen som föreligger.

Eftersom utredningen förutsätter att blockhyran sätts enligt etablerade fastighetsekonomiska metoder och baserat på vilken hyra som kommer att tas ut från konsument, anser utredningen inte att modellen väcker betänkligheter från konkurrenssynpunkt etc.

Utredningen bedömer också att det är i enlighet med bolagens affärsmässiga uppdrag enligt den s.k. allbo-lagen att på detta sätt blockhyra och vidareupplåta bostäder på förstahandskontrakt under förutsättning att blockhyran och hyran i konsumentledet står i ett sådant samband med varandra att bolaget klarar sina sedvanliga avkastningskrav. För kommunens del hänvisas till de överväganden om värdet på den kommunala marken som redan har gjorts ovan.

Blockuthyrningen kan enligt utredningen inte göras längre än att man kan överskåda presumtionshyressystemet och dess utveckling eller reformer. En lämplig tid för blockuthyrning är därför 15 år, vilket motsvarar den tid vilken hyran kan regleras med presumtionsavtal.

10.5.3 Kommunal upphandling (koncessionstilldelning)

Enligt utredningens tredje modell upphandlar kommunen (egenligen tilldelar) en byggkoncession till ett företag, i enlighet med de särskilda upphandlingsregler som numera gäller för koncessioner och försäkras sig dessförinnan genom ett presumtionsavtal om vilken hyresnivå som ska gälla för den tid som koncessionen omfattar, maximalt 15 år.

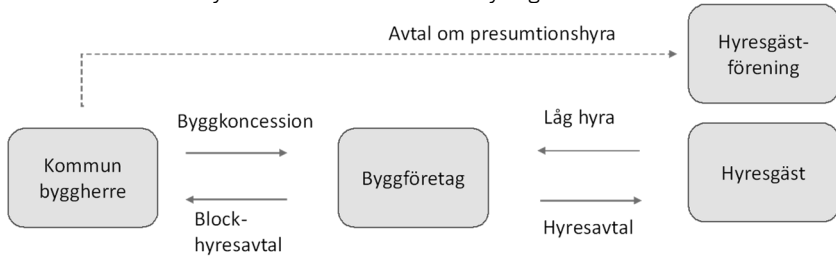
Byggföretaget blir både byggherre, förvaltare och hyresvärd på en och samma gång. Om fastigheten återgår till kommunen efter koncessionen följer hyresavtalen såklart med. Av utredningens tre modeller som förutsätter ett fortsatt kommunalt ägande av bostäderna, innebär detta minst engagemang från kommunens sida.

I praktiken (om än inte nödvändigtvis rättsligt sett) utgör en byggkoncession ett slags delmängd av byggentreprenader som karakteriseras av att ersättningen till entreprenören helt eller delvis kommer från möjligheten att använda (i praktiken vid byggentreprenader avseende bostäder att vidareupplåta) det uppförda byggnadsverket i fråga samt att leverantören, som kallas koncessionshavare, tar en (delvis omdiskuterat hur stor) del av verksamhetsrisken.

En koncession utmärks av att ersättningen för arbetet eller tjänsten helt eller delvis utgörs av rätten att utnyttja föremålet för koncessionen. Det kan till exempel vara fråga om en leverantör som byggt en väg och tar ut en vägavgift eller en leverantör som ges rätt att driva en personalrestaurang hos en myndighet och får ta betalt av restaurangens gäster. När den som får uppdraget att bygga även ska förvalta husen i fråga blir det också, enligt utredningens bedömning och i normalfallet, automatiskt en byggkoncession i stället för en upphandling. Kommunen har således inte någon valfrihet i detta avseende.

Figur 10.5 Kommunalt upphandling (koncessionsupplåtelse)

Ett privat företag bygger efter upphandling bostäder och hyr ut bostäderna direkt till hyresgäster



Även om en koncession skiljer sig från en byggentreprenad när det gäller vilken lag som ska tillämpas, är de huvudsakliga krav som kommer att ställas motsvarande de krav som hade ställts vid en byggentreprenad avseende samma byggnad. Vad som utmärker lagen om upphandling av koncessioner (LUK) är att lagen inte innehåller några detaljerade regler utan i stället ger större frihet att organisera förfarandet för val av koncessionshavare.

I allt väsentligt samma grundregler tillämpas dock för byggekonsessioner som för byggentreprenader, bortsett från att regelverket i vissa avseenden är mindre detaljerat. Samma tröskelvärden och direktupphandlingsgränser tillämpas i bägge regelverken och tillsynsmyndigheten liksom påföljderna vid överträdelser är desamma. Det är inte möjligt för den upphandlande myndigheten att välja mellan de bägge regelverken på annat sätt än genom hur man väljer att utforma avtalsvillkoren med avseende på dels möjligheten att använda byggnadsverket, dels placeringen av verksamhetsrisken. Om det är en koncession så är det inte samtidigt en byggentreprenad, men man slipper för den skull inte regelverken.

Om bostäder samtidigt upphandlas enligt modellerna ”kommunal direktuthyrning”, ”kommunal blockuthyrning” och ”kommunal koncession” kommer det att handla om en blandform som regleras av de relativt komplicerade reglerna i 2 kap. lagen om upphandling av koncessioner. Det krävs i så fall en närmare utredning för att bedöma vilket regelverk som i så fall ska tillämpas. Det beror bl.a. på om kontraktet anses delbart eller odelbart.

Under förutsättning att det blandade kontraktet är odelbart gäller som huvudregel enligt 2 kap. 12 § LUK att de bestämmelser som gäller för "kontraktets huvudföremål" ska tillämpas. Avgörande torde i så fall bli balansen i kontraktet med avseende på hur stor andel av bostäderna som uppförs med en koncessionsmodell. Om inte andelen bostäder byggda enligt en koncessionsmodell utgör ett dominerande inslag talar det mesta för att kommunen oavsett inte skulle komma i åtnjutande av de något mindre detaljerade reglerna för byggkoncessioner.

Den på förhand reglerade hyran måste framgå av koncessionsvillkoren för att uppfylla kraven på transparens i lagen om upphandling av koncessioner (4 kap. 1 §). Som framgår av utredningens förslag i avsnitt 9.9 anser utredningen att det även vid en koncessionsmodell är ändamålsenligt att på förhand reglera hyresnivån utanför upphandlingssammanhanget, i ett presumtionsavtal med hyresgästorganisation, bl.a. för att undvika komplicerade krockar och inkonsekvenser i förhållande till hyresregleringen som annars kan uppstå. En avvikande hyresnivå som fastställs i koncessionsavtal binder nämligen knappast hyresnämnderna, enligt utredningens bedömning.

Utredningens tredje modell innebär således att ett implicit blockhyresavtal "klumpas ihop" med vad som i praktiken utgör en byggentreprenad, vilket möjliggör för de privata företag som lägger anbud att få en del av sin ersättning i form av hyror direkt från konsumenterna. Denna "ihopklumpning" av olika roller, som även förekommer i de exempel utredningen redogjort för i avsnitt 9.1, utgör också, tillsammans med det faktum att de befintliga ramavtalen inte är anpassade till koncessionsupphandling, skälet till att utredningen omger koncessionsmodellen med vissa reservationer.

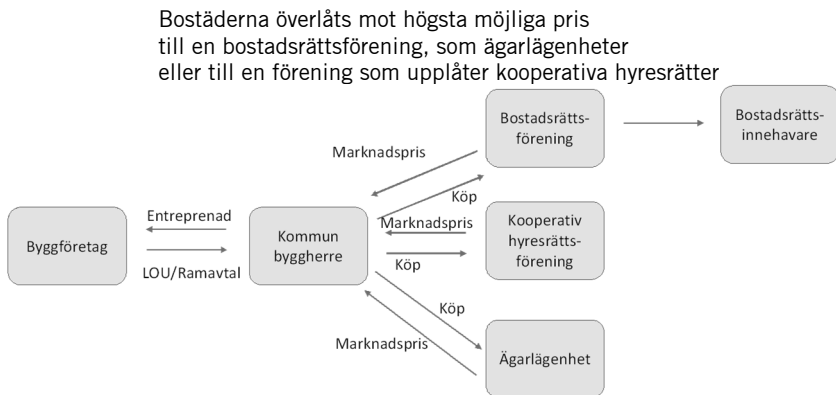
Enligt utredningen framstår det som angeläget att så mycket som möjligt av standardiserat bostadsbyggande köps på ramavtalen. För utredningen är det emellertid oklart i vilken utsträckning de nuvarande ramavtalen går att utnyttja vid koncessionsupphandling, om det terminologiskt skulle bli fråga om sådan trots reglerna om blandade kontrakt. Eftersom dessutom nya ramavtal är under utarbetande av Sveriges Kommuner och Regioner anser utredningen emellertid inte att detta behöver utgöra något avgörande argument till nackdel för koncessionsmodellen.

10.5.4 Kommunal överlåtelse

Utredningens fjärde modell innebär minst engagemang för kommunen, åtminstone långsiktigt. Den innebär att kommunen bygger hus på ramavtal och därefter avyttrar dem som ägarlägenheter eller till en bostadsrättsförening alternativt till en förening som upplåter kooperativa hyresrätter, eventuellt efter s.k. tredimensionell fastighetsbildning. Utredningen anser att detta i så fall ska ske till högsta möjliga pris, vilket minimerar risken för invändningar från konkurrens- och statsstödsynpunkt.

Även dessa bostäder kommer dock att vara relativt lågt prissatta, eftersom marknadsvärdet av insprängda bostäder i större hyresbostadsprojekt kan antas vara relativt lägre än projekt där man endast bygger bostadsrätter, kooperativa hyresrätter eller ägarlägenheter.

Figur 10.6 Kommunal överlåtelse



En överlåtelse innebär således att dessa bostäder säljs till marknadspris och delvis bidrar till att finansiera de hyresrabatter som utredningen har omtalat avseende kommunalt direktupplåtna bostäder.

Det kan i sammanhanget finnas behov att ytterligare belysa förutsättningarna för överlåtelse till en förening som upplåter kooperativa hyresrätter utöver vad utredningen nu gör i sitt betänkande. Utredningen konstaterar dock att frågan om förutsättningarna för sådana ägarformer omfattas av direktiven till den bostadssociala utredningen (Fi 2020:06).

10.6 Ekonomiska förutsättningar

Utredningen presenterar här ett beräkningsexempel baserat på en målvolymer om ytterligare 10 000 bostäder per år och belyser möjligheterna att uppnå den med hjälp av kommunala insatser.

Målvolymer avser nya bostäder som tillkommer på befintlig kommunal mark. 10 000 bostäder ”extra” motsvarar vad som behövs för att täcka det ”glapp” som finns mellan det bostadsbehov Boverket har räknat fram och det faktiska bostadsbyggandet.

10.6.1 Bostadsbyggandet och bostadsbehovet

Boverket har i augusti 2020 presenterat nya beräkningar avseende åren 2018–2027 baserat på Statistiska centralbyråns (SCB:s) nationella befolkningsprognos, förväntade hushållsförändringar och förväntade förändringar i det befintliga bostadsbeståndet. Boverket har även tagit hänsyn till att det behövs ett visst överskott av bostäder för att bostadsmarknaden ska fungera tillfredsställande samt att det enligt Boverket finns ett initialt underskott av bostäder som har ackumulerats sedan 2006, vilket var det år då befolkningen började öka i en takt som översteg takten i bostadsbyggandet.

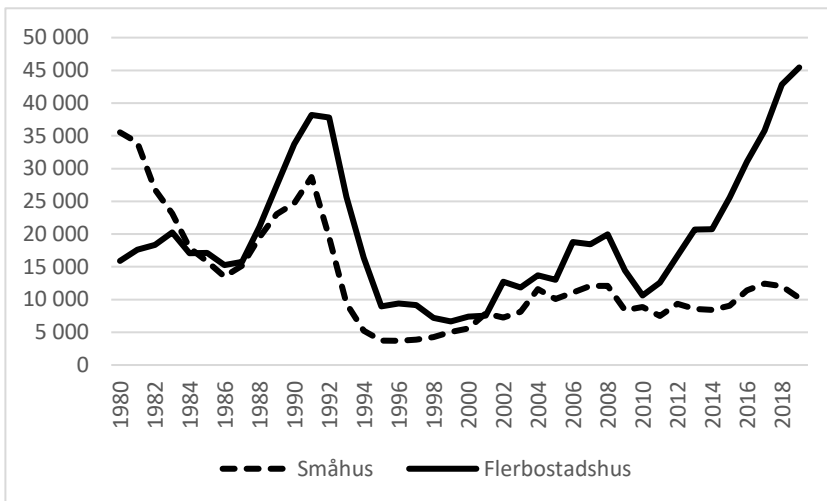
Enligt Boverket är det beräknade byggbehovet för riket drygt 640 000 nya bostäder under tioårsperioden 2018–2027, det vill säga cirka 64 000 nya bostäder per år i genomsnitt.³

Enligt SCB är det faktiska bostadsbyggandet omkring 55 000 bostäder per år, vilket framgår av diagrammet nedan.

³ <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/byggbehovsberakningar/>.

Figur 10.7 Bostadsbyggandets utveckling

Antal nya bostäder per år och över tid



Källa: SCB, statistikdatabasen.

Utredningens målnivå skulle således motsvara en tiodubbling av antalet bostäder byggda på ramavtal i dag samtidigt som den ändå bara skulle motsvara en tiondel av det ”miljonprogram” som snart sagt alla aktörer som utredningen träffat säger att de inte vill bygga.

Med målnivån skulle åtminstone enligt nuvarande prognoser det ökade bostadsbyggandet vara tillräckligt för att svara mot behoven, även om det ligger i sakens natur att bostadsbehov kan mätas på olika sätt och alltid återspeglar ett mått av subjektiva bedömningar.

10.6.2 Kommunal mark

Vid en jämförelse med hur mycket mark kommuner i dagsläget erbjuder för bostadsbyggande skulle utredningens målvolym innebära en tredubbling. Under åren 2013–2018 tillkom enligt utredningens redovisning (tabell 4.2) 32 690 nya bostäder på vad som i utgångsläget hade varit kommunal mark vilket motsvarade en knapp tredjedel av bostäderna i undersökningen, eller cirka 5 500 bostäder per år.

Att kommunernas marktillhandahållande ökar efter hand mätt i det absoluta antalet tillkomna bostäder vore enligt utredningen inte något trendbrott utan ligger snarast i linje med en redan befintlig trend.

Tabell 10.2 visar enligt utredningen att detta också ligger inom ramen för vad som är rimligt att klara med hänsyn till det befintliga kommunala markägandet och baserat på rimliga antaganden om bostadsstorlekar och exploateringsstal.

Även om man tänker sig att kommunen endast på lång sikt kan förnya sitt markägande så skulle t.ex. en genomsnittlig bostadsstorlek på 75 kvm och ett exploateringsstal på 0,75 kunna motsvara utredningens målnivå för mer än 10 år framöver.

Utredningen erinrar om att underlaget för beräkningen är hämtat från taxeringsstatistiken men har bedömts relevant eftersom kommunerna i hög grad påverkar såväl planeringen av marken som hur densamma har redovisats i taxeringssammanhang. Frågan om möjligheterna att bygga på allmänt ägd mark kommer enligt dess direktiv att behandlas även av den s.k. bostadssociala utredningen (Fi 2020:06).

10.6.3 Situationer när det inte är möjligt att bygga

Vad gäller den ekonomiska genomförbarheten av utredningens målnivå tar utredningen utgångspunkt i den genomsnittliga hyran i det befintliga beståndet vilken utgör nästan 1 100 kronor/kvm per år för hela riket men varierar regionalt, se vidare tabell 4.21.

Utredningens bedömning är att flertalet nya bostäder i praktiken kommer att tillkomma i delar av landet som redan i utgångsläget har en relativt hög hyresnivå. Den kan enligt utredningen uppskattas till 1 150 kronor per kvadratmeter vilket ungefär motsvarar den genomsnittliga hyresnivån i Stor-Göteborg.

Med sedvanliga antaganden om driftskostnader etc., som utredningen inhämtat från Sveriges Allmännyttan och som tidigare använts för beräkningar i SOU 2017:65, förutsätter det en kostnadsnivå på högst 25 667 kronor per kvadratmeter om direktavkastningskravet sätts till 3 procent.⁴

⁴ Beräkningsmodellen är avsedd för allmännyttans byggande och tar inte hänsyn till eventuella skillnader avseende t.ex. mervärdesskatt som skulle uppkomma vid byggnation i kommunal regi. Driftskostnaden, vilken är densamma som användes vid beräkningen 2017, har bedömts rimlig att fortsatt tillämpa, med hänsyn till att energieffektiviteten i bebyggelsen förbättras löpande.

Tabell 10.3 Möjlig produktionskostnad

Vid olika hyra och krav på direktavkastning.
Kronor per kvadratmeter.

Hyresnivå, kronor per kvm/år	1 050	1 150	1 250
Drift- och underhåll	-380	-380	-380
Driftnetto	670	770	870
Direktavkastning 3 %	22 333	25 667	29 000
Direktavkastning 5 %	13 400	15 400	17 400
Direktavkastning 7 %	9 571	11 000	12 429

Anm. Modellen har erhållits från Sveriges allmännyttas och har tidigare, då med andra hyresnivåer, använts i SOU 2017:65. I tabellen beräknas den möjliga produktionskostnaden genom att antaganden om drift- och underhållskostnader subtraheras från hyresnivån för att beräkna driftnetto. Driftnettet multipliceras sedan med olika tal 0,03–0,07 för att beräkna möjlig produktionskostnad.

Som framgår av tabellen är möjligheterna att genomföra bebyggelse påtagligt känslig för avkastningskravet. Redan vid ett avkastningskrav på 5 procent är, som framgår av tabellen, den möjliga kostnadsnivån reducerad till 15 400 kronor per kvadratmeter vid utredningens antagande om en genomsnittlig hyresnivå på 1 150 kronor per kvadratmeter, vilket i praktiken innebär att bostäderna i fråga inte kan komma till stånd.

Utredningen redovisar i tabellen ovan känslighetsanalyser för 5 och 7 procents direktavkastning och för varierande hyresnivåer mellan 1 050–1 250 kronor per kvadratmeter. Den sammantagna slutsatsen av dessa är enligt utredningen att bebyggelse normalt inte kan komma till stånd med ett högre direktavkastningskrav än 3 procent eller med en lägre hyresnivå än 1 150 kronor per kvadratmeter per år.

10.6.4 Situationer när det är möjligt att bygga

Det framstår tvärtom, med hänvisning till tabellen ovan, normalt som möjligt med bebyggelse om direktavkastningskravet är högst 3 procent och hyran kan sättas till minst 1 150 kronor per kvm/år.

Utredningens slutsats bygger på kostnadsdata från utredningens undersökning. Av tabell 4.8 som bygger på enkätdata avseende ett femtiotal byggprojekt på ramavtal omfattande över 2 000 bostäder framgår att totalkostnaden (byggpris och markpris) i situationer utan behov av planändring har legat strax under 25 000 kronor per kvadratmeter i genomsnitt. Hittills har lite mer än hälften av projekten

kunnat genomföras utan planändring (eventuellt också haft detta som en nödvändig förutsättning).

Sammanfattningsvis visar utredningens genomgång av kostnadsuppgifter att standardiserad bebyggelse är möjlig till en kostnadsnivå på knappt 25 000 kronor per kvadratmeter i 2018 års priser (byggnadspris inklusive markpris) när planen medger det. Den förväntade kostnadsnivån understiger något den beräknade taknivån vid utredningens utgångspunkter om 3 procents direktavkastning och en hyresnivå på minst 1 150 kronor per kvm/år (se tabell 10.3). Det ekonomiska spelrummet är emellertid begränsat och med hänvisning till att beräkningen gjorts på genomsnittssiffror kommer situationen naturligen att ställa sig olika i olika kommuner och på olika potentiella platser för nya bostäder. Det är också nödvändigt att beakta kostnads- och hyresutvecklingen sedan 2018 vilket är det år till vars prisnivå olika uppgifter har deflaterats av utredningen.

Med beaktande även av utredningens förslag om ökad möjlighet till avvikelse från plan (se kapitel 8) anser utredningen att många projekt som i och för sig kräver planändring med nuvarande regler borde kunna realiserats på en ny och lägre kostnadsnivå tack vare den föreslagna möjligheten till avvikelse från plan. Den potentiella omfattningen av kostnadsfördelarna får enligt utredningen bedömas med utgångspunkt från datainsamlingen som har redovisats i avsnitt 4.4.2. Kostnadsfördelarna blir särskilt tydliga när det sker sena planändringar för seriebyggda hus och större delen av merkostnaden hamnar då på byggkostnaden. Om en uppskattning av påverkan på kostnaderna måste göras hamnar den enligt utredningen i intervallet 2 000–4 000 kronor per kvadratmeter om hänsyn tas till både mark- och byggkostnader. Kostnadseffekten ligger antagligen i den övre delen av intervallet vid sena ändringar i samband med byggande på ramavtal.

I situationer där planeringen trots utredningens förslag inte skulle ge möjlighet till avvikelse eller där planen saknas trots att en sådan behövs torde kommunen behöva lägga egna resurser på planläggning. I många fall kan det också vara nödvändigt för kommunen att bekosta olika former av markåtgärder för att marken över huvud taget ska kunna bebyggas. I sådana situationer är det enligt utredningen mera oklart om kommunen kommer att kunna erhålla någon ersättning för marken. Å andra sidan torde sådan mark vara av begränsat värde – om den inte lämpar sig för något helt annat än bo-

stadsbyggnad. Kommunens långsiktiga ersättning för marken kommer således att helt bero av markens unika förutsättningar och av den långsiktiga utvecklingen av bostadsmarknaden.

Enligt utredningens uppfattning är utredningens målvolym om 10 000 bostäder ”extra” genomförbar. Eventuella hyresrabatter vid direktupplåtelse (avsnitt 10.5.1) liksom eventuella koncessionsersättningar (avsnitt 10.5.3) måste dock fullt ut finansieras med överskottet från eventuella överlåtelser till bostadsrättsföreningar etc. (avsnitt 10.5.4), vilka inte omfattas av den kommunala självkostnadsprincipen (se avsnitt 10.7.2) utan förväntas ske med ett överskott för kommunen.

Balansen mellan överlåtelser och övriga modeller (direktuthyrning, blockuthyrning och koncessionsupplåtelse) är kritisk för att få ekonomisk bärkraft och genomförbarhet. Särskilt på orter med hög prisbild för nya bostadsrätter kommer det dock vara möjligt att få bärkraft i projekten även med en relativt låg andel överlåtelser.

Generellt sett är bebyggelse enligt utredningen inte möjlig att få till stånd om marken ska överlåtas till någon annan med de relativt kortsiktiga avkastningskrav som i så fall måste ställas. Sådan överlåtelse komplicerar enligt utredningen också, åtminstone i praktiken, den rättsliga bedömningen som måste ske i varje enskild situation.

10.7 Rättsliga förutsättningar

Avslutningsvis belyser utredningen de rättsliga förutsättningarna för de modeller som har skisserats ovan. Därvid bör först erinras om att det utredningen lägger fram utgör modeller som ska tillämpas av kommunerna i enskilda fall. Det är aldrig möjligt att generellt och på förhand göra någon slutlig bedömning av de enskilda situationer som olika kommuner och allmännyttiga eller andra företag agerar i på den lokala nivån. Utredningen har inte till uppdrag att säkra genomförbarheten av sina modeller i varje kommunal kontext, utan stannar vid att göra en övergripande bedömning av de rättsliga förutsättningarna.

För den kommunalrättsliga bedömningen har många kommuner egna jurister och därutöver en möjlighet att söka rådgivning hos Sveriges Kommuner och Regioner. Avseende den statsstödsrättsliga bedömningen har Upphandlingsmyndigheten en särskild uppgift att stödja kommunerna, vilken myndigheten har utöver sitt huvudsakliga

uppdrag att lämna stöd i upphandlingsfrågor. Konkreta statsstödsärenden får kommunerna hjälp med från Näringsdepartementet.

När det gäller den konkurrens- och hyresrättsliga regleringen, som delvis kan vara ovan för vissa kommuner, finns inget specifikt statligt stöd att avropa. Härvid skiljer sig dock situationen inte från den som gäller för t.ex. näringslivet eller för kommunsektorn i många andra rättsliga frågor.

En bakgrund till den rättsliga bedömningen är vad utredningen redan har anfört (avsnitt 10.4) om värdering av kommunal mark vilken kan användas till bostadsbyggande. Svårigheterna med att på förhand uttala sig om olika situationer hänger samman med vad som där sammantaget anförs, dvs. att det är svårt för att inte säga omöjligt att värdera kommunal mark utan att det görs baserat på de förutsättningar som kommunen själv uppställer.

Ytterst sett vill utredningen även erinra om att det finns möjligheter att söka olika former av undantag från en mängd olika regler i olika sammanhang. Således finns möjligheter att söka om att göra avvikelser från t.ex. hyreslagens regler om besittningsskydd och från statsstödsreglerna. I många situationer är det nödvändigt för kommunerna att själva göra en bedömning av huruvida de automatiskt kommer i åtnjutande av undantagsregler. Fördraget innehåller även regler om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, som generellt påverkar tillämpningen av en mängd olika regelverk.

Frågan kan alldeles uppenbart ställas huruvida kommunerna har kunskaper och möjligheter att navigera i en sådan komplicerad rättslig kontext? Utredningens uppdrag omfattar emellertid inte frågor om fördelningen av det bostadspolitiska ansvaret mellan stat och kommun, vilka i stället hanteras av den bostadssociala utredningen (Fi 2020:06).

Utredningens bedömning är att en mångfald av åtgärder i praktiken är möjliga att vidta, vilket även illustreras av vad som förekommer i andra medlemsstater när det gäller boendelösningar för svagare grupper. Utredningen bedömer att det finns en alltför långt gående restriktivitet när det gäller att fråga ansvariga myndigheter, inte minst Kommissionen, om vad som är möjligt och genomförbart samt att många möjliga åtgärder därför aldrig analyseras tillräckligt utan avfärdas på ett tidigt stadium baserat på uttolkningar av det principiella förhållningssättet i EU-rätten, snarare än baserat på hur

åtgärderna i praktiken skulle kunna komma att bedömas om de utformades och förankrades på ett bra sätt.

10.7.1 Relevanta regelverk

Utredningen har analyserat åtgärderna i detta kapitel framför allt i förhållande till följande regelverk.

Kommunallagen m.m.

Enligt 2 kap. kommunallagen (2017:725) får kommuner och regioner själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar (1 §). Kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (3 §). Kommuner och regioner får inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller (6 §). De får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det (8 § andra stycket).

Bestämmelser om kommunernas och regionernas angelägenheter finns även i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Av särskilt intresse är därvid att kommuner får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad. Kommuner får också ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av en bostad fullgörs i syfte att enskilda hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, om det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt (2 kap. 6 §). Dessa befogenheter tycks ännu så länge utnyttjas i begränsad utsträckning och frågan kommer att utredas vidare inom den bostadssociala utredningen (Fi 2020:06).

Kommunallagen reglerar även den ekonomiska förvaltningen. Kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom t.ex. bolag (11 kap. 1 §). De ska förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses (2 §). Kom-

munen får, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ. Om skötseln av angelägenheten innefattar myndighetsutövning, får den lämnas över endast om det finns stöd för det i lag (10 kap. 1 §). Om en kommun eller en region lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige bl.a. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen, utse samtliga styrelseledamöter och se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan dessa beslut fattas (3 §).

Den s.k. allbo-lagen

För de allmännyttiga bostadsföretagen gäller särskilt lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (den s.k. allbo-lagen). Med allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag avses ett aktiebolag som en kommun eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte

1. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostäder upplåts med hyresrätt,
2. främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och
3. erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget (1 § första stycket).

Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer. Det hindrar dock inte att det lämnas sådant stöd till ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag som

1. har godkänts av Europeiska kommissionen, eller
2. har lämnats enligt sådana förordningar som Europeiska kommissionen beslutat enligt artikel 108.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eller

3. har lämnats enligt villkor för stöd som har fastställts av Europeiska kommissionen och som anses förenligt med den gemensamma marknaden samt är undantaget från kravet på anmälan i artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2 §).

Upphandlingsregler

För offentlig upphandling gäller av relevans här framför allt lagen om offentlig upphandling (LOU, 2016:1145) och lagen om upphandling av koncessioner (LUK, 2016:1147).⁵ Upphandlingsregelverket har beskrivits närmare i kapitel 6. Av intresse för framställningen här är dock särskilt undantagsreglerna som är införda i 3 kap. 11–19 §§ LOU respektive 3 kap. 13–27 §§ LUK, vilka innehåller både det s.k. in-house-undantaget och det s.k. hyresundantaget.

In-house-undantaget härrör från EU-domstolens avgörande i målet Teckal (C-107/98)⁶, det finns en utförlig praxis⁷ och undantaget har sedermera kodifierats i form av regler om intern upphandling.⁸ För att kunna tillämpa undantaget ska det dels vara fråga om ett krav på kontroll (kontrollkriteriet), dels uppfyllas krav på att den ena parten inte utför annat än viss begränsad del av sin verksamhet för någon annan än den kontrollerande parten (verksamhetskriteriet). Dessa bägge kriterier betecknas fortsatt som Teckal-kriterierna i många sammanhang, trots att de numera är lagreglerade.

Som anges av Upphandlingsmyndigheten i samrådet har en upphandlande organisation alltid rätt att avgöra själv om myndigheten alls ska använda sig av det s.k. in-house-undantaget. Vad gäller möjligheten för kommunen att kunna vända sig direkt till sitt kommunala bostadsbolag, för köp av förvaltningstjänster, får det, vilket Upphandlingsmyndigheten har påpekat i samrådet, inte finnas något direkt privat ägarintresse i motparten.

⁵ Dessa utgör i sin tur implementering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG respektive Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

⁶ Domstolens dom (femte avdelningen) den 18 november 1999 Teckal Srl mot Comune di Viano och Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia (C-107/98).

⁷ Den mest omfattande sammanställningen av praxis på svenska återfinns i betänkandet av utredningen om offentliga företag – upphandling, kontroll, insyn (SOU 2011:43) vars förslag emellertid inte genomfördes i den form som utredningen förordade.

⁸ Vad gäller förarbeten till nuvarande reglering av in-house-undantaget hänvisas framför allt till prop. 2015/16:195 Nytt regelverk om upphandling.

Hyresundantaget innebär att kontrakt som avser hyra eller andra typer av rättigheter till fastigheter inte omfattas av upphandlingsreglerna. Har kontraktet inslag av byggtreprenad eller tjänster så undantas dessa däremot inte från upphandlingsskyldighet. Innehåller kontraktet inslag av både hyresdel, byggtreprenad eller tjänster, betraktas det som ett blandat kontrakt. Undantaget omfattar däremot inte situationer där den upphandlande myndigheten enbart hyr ut en lokal till någon annan.

Hyresundantagets tillämplighet i de fallen kontraktet innehåller inslag av både hyresavtal och byggtreprenader eller tjänster, behöver, som framgår av samrådet med Upphandlingsmyndigheten, bedömas mot bakgrund av vad kontraktets huvudsakliga syfte är. Upphandlingsskyldighet kan även uppstå i de fallen upphandlande myndighet utövar ett bestämmande inflytande över hyresobjektets utformning eller syfte. Här behöver den upphandlande myndigheten säkerställa att hyresundantaget är tillämpligt. Det kan i praktiken medföra svåra avgränsningar mot byggtreprenader som omfattas av upphandlingsskyldighet.

En upphandlande organisation har också alltid, enligt vad Upphandlingsmyndigheten anger i samrådet, rätt att avgöra själv hur en upphandling ska genomföras. Hyresundantaget utgör en undantagsbestämmelse och ska tolkas restriktivt. Det är den upphandlande organisationen som använder undantaget som ska visa att undantaget är tillämpligt.

Utredningen har redan i avsnitt 10.5.3 redogjort för de särskilda reglerna om koncessioner i LUK.

Konkurrensregler

Konkurrenslagen (2008:579) innehåller två centrala bestämmelser, en som förbjuder konkurrensbegränsande samarbete mellan företag (2 kap. 1 §) och en som förbjuder företag med en dominerande ställning att missbruka sin marknadsstyrka (2 kap. 7 §).

Det första förbudet gäller när företag samarbetar för att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på ett märkbart sätt eller på sätt som ger sådant resultat. Karteller är ett exempel på sådant förbudet samarbete.

Det andra förbudet gäller när företag missbrukar sin dominerande ställning på marknaden. Det är inte förbjudet att vara dominerande. Däremot är det förbjudet att missbruka sin marknadsmakt.

Möjligheten att få individuella undantag från konkurrensreglerna ersattes den 1 juli 2004 av ett generellt, ständigt gällande undantag (legalundantag) från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete. Avtalet, beslutet eller beteendet är lagligt om företaget kan visa att det uppfyller de villkor som fastställs i undantagsregeln (2 kap. 2 §). Det är däremot inte möjligt med undantag från reglerna om missbruk av dominerande ställning.

Enligt konkurrenslagen får även staten, en kommun eller en region förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av lagens regler tillämpa ett visst förfarande, om detta snedvrider, eller är ägnat att snedvrída, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Förbud får inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt (3 kap. 27 § första och andra stycket). Motsvarande gäller även ett förfarande eller en verksamhet i en annan juridisk person om staten, en kommun eller en region direkt eller indirekt har ett dominerande inflytande över den juridiska personen genom ägarskap, finansiell medverkan, gällande regler eller på annat sätt. Det som sägs om staten, en kommun eller en region tillämpas då på den juridiska personen (3 kap. 28 §).

Samtidigt gäller artiklarna 101 (förbud mot konkurrensbegränsande avtal) och 102 (förbud mot missbruk av dominerande ställning) i EUF-fördraget om konkurrensbegränsningen påverkar handeln mellan Sverige och ett annat medlemsland inom EU på ett märkbart sätt.

Statsstödsregler och särskilda fördragsregler om offentliga företag m.m.

Den grundläggande regeln om statsstöd återfinns i artikel 107 EUF-fördraget. Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Upphandlingsmyndigheten har på sin hemsida redogjort för de fem kriterier som alla behöver vara uppfyllda för att ett statsstöd ska föreligga:

- Åtgärden ska kunna kopplas till det offentliga och ska finansieras med offentliga medel (offentliga medel).
- Åtgärden ska vara riktad till vissa verksamheter eller viss produktion (selektivitet).
- Verksamheter som åtgärden riktar sig till ska bedriva ekonomisk verksamhet (företag).
- Åtgärden ska ge mottagaren en fördel (gynnande).
- Åtgärden ska snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan EU:s medlemsstater (konkurrens och samhandel).

Enligt Upphandlingsmyndigheten är det, om offentliga medel används för att få lägre hyror i ett bostadsbestånd, typiskt sett fråga om statsstöd. Det gäller i synnerhet vid sådan finansiering som inte föregås ett av en konkurrensutsättning. Statsstödsreglerna medger vissa typer av stöd men de måste då först godkännas av Kommissionen eller utformas enligt särskilda undantagsregler.

Enligt artikel 106 gäller dessutom att medlemsstaterna beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte ska vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i fördragen, i synnerhet bl.a. reglerna i artikel 101, 102 och 107. Företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse. Kommissionen ska säkerställa att bestämmelserna i artikeln tillämpas och, när det är nödvändigt, utfärda lämpliga direktiv eller beslut vad avser medlemsstaterna. I Sverige gäller mot denna bakgrund lagen (2015:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser med mera, den s.k. transparenslagen.

Hyresrättsliga regler

Den hyresrättsliga regleringen återfinns avslutningsvis i 12 kap. Jordabalken (JB, den s.k. hyreslagen) som reglerar avtal, genom vilka hus eller delar av hus upplåts till nyttjande mot ersättning. Förbehåll som strider mot en bestämmelse i hyreslagen är utan verkan mot hyresgästen eller den som har rätt att träda i hans eller hennes ställe, om inte annat anges. Omfattar hyresavtalet minst tre bostäder, som hyresgästen ska hyra ut i andra hand eller upplåta med kooperativ hyresrätt, får parterna avtala om förbehåll som strider mot det som sägs i hyreslagen om sådana bostäder, under förutsättning att förbehållet inte strider mot bestämmelserna om lokaler och inte heller avser rätten till förlängning av avtalet eller grunderna för fastställande av hyresvillkoren i samband med sådan förlängning. Ett sådant förbehåll gäller endast om det godkänts av hyresnämnden. Godkännande behövs dock inte om staten, en kommun, en region eller ett kommunalförbund är hyresvärd (1 §).

De grundläggande reglerna om hyresnivå i hyreslagen har beskrivits i kapitel 9. Av stort intresse i sammanhanget är hyresförhandlingslagen (1978:304) som bland annat reglerar frågor om förhandlingsklausuler, förhandlingsordning och förhandlingsöverenskommelser. Av särskilt intresse är att i en förhandlingsöverenskommelse om hyra ska samma hyra bestämmas för sådana bostäder som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om bostädernas beskaffenhet och övriga omständigheter kan anses vara skillnad mellan dem i fråga om bruksvärdet (21 § första stycket). En förhandlingsordning omfattar samtliga bostäder i ett eller flera planerade, påbörjade eller befintliga hus (3 § första stycket).

10.7.2 Utredningens överväganden

Sammanfattningsvis gör utredningen följande överväganden.

Särskilt om upphandlingsregler

I de modeller som utredningen har presenterat följer upphandlingen av själva byggnationen regler i antingen lagen om offentlig upphandling eller lagen om upphandling av koncessioner. Som Upphandlingsmyndigheten konstaterat i samrådet är dessa modeller i varierande grad rättsligt komplexa. Inom dessa kan enligt utredningen frågor om upphandlingsplikt ställas på sin spets – utöver vad som är vanligt förekommande och möjligt att hantera även för erfarna upphandlare – framför allt utifrån i huvudsak två olika perspektiv. För det första skulle det kunna betraktas som att kommunen i någon form köper en förvaltningstjänst från det allmännyttiga företaget. Frågan betraktas då från kommunens horisont. För det andra och sett utifrån det allmännyttiga företags horisont, skulle det kunna betraktas som att bolaget införskaffar uthyrningsbar yta genom att hyra densamma av kommunen.

Den bedömning utredningen har gjort av dessa bägge situationer är kortfattat att det s.k. hyresundantaget gäller i den senare situationen och in-house-undantaget under vissa förutsättningar i den förra situationen.

När det gäller behovet av att över huvud taget tillämpa in-house-undantaget i den förstnämnda situationen (dvs. i samband med kommunal blockuthyrning som beskrivs i avsnitt 10.5.2), dvs. att ett implicit förvaltningsuppdrag då skulle anses lämnat till allmännyttan, kan det enligt utredningen även ifrågasättas om det grundläggande kravet för upphandlingsplikt i 1 kap. 15 § LOU – att ekonomisk ersättning skall utgå (ekonomiska villkor) – är uppfyllt eftersom det i praktiken är kommunen som tar emot betalning från det allmännyttiga företaget. Eftersom allmännyttan då är hyresvärd utför den enligt utredningen till synes förvaltningen primärt åt sig själv.

Upphandlingsmyndigheten har i samrådet angivit att förutsättningar för när samarbete via intern upphandling (in-house-undantaget) bör belysas och en bedömning göras i varje enskilt fall. För att kunna tillämpa undantaget ska det dels vara fråga om ett krav på kontroll (kontrollkriteriet), dels om ett krav på att den ena parten

inte utför annat än viss begränsad del av sin verksamhet för någon annan än den kontrollerande parten (verksamhetskriteriet). Verksamhetskriteriet bör enligt Upphandlingsmyndigheten belysas särskilt.

Det saknas enligt Upphandlingsmyndigheten också uttryckliga kriterier avseende vad som kan anskaffas via intern upphandling. Mot bakgrund av att de kommunala bolagen bedrivs utifrån affärs-
mässiga principer måste en bedömning huruvida de kan tillämpa intern upphandling göras i varje enskilt fall och myndigheten har bevisbördan för att den har tolkat undantaget rätt. I samrådet lyfter Upphandlingsmyndigheten avslutningsvis fram att upphandlande organisationer ska använda de offentliga medlen på bästa sätt, genom att dra nytta av den konkurrens som finns.

Eftersom allmännyttan har som sin kärnverksamhet att bedriva förvaltning av bostadsfastigheter förutser utredningen inte att det kommer bli aktuellt i någon nämnvärd utsträckning att upphandla förvaltningstjänster dit. Om det sker finns tydliga regelverk för det.

I situationen att en kommun som upplåter bostäder genom kommunal direktuthyrning (avsnitt 10.5.1) vill använda förvaltningstjänster från det allmännyttiga företaget blir det enligt utredningen nödvändigt att säkra att förutsättningarna för det s.k. in-house-undantaget är uppfyllda.

Särskilt om upphandling av byggkoncessioner

I situationen med tilldelning av en koncession ligger ett förvaltningsuppdrag naturligen i själva koncessionen, och upphandlingsskyldigheten tillgodoses därigenom.

Enligt vad Upphandlingsmyndigheten särskilt har påtalat i samrådet är bland annat ersättningsformen och verksamhetsrisken av central betydelse för bedömningen av om det är en byggkoncession. Byggkoncessioner skiljer sig från vanliga entreprenader genom att koncessionshavaren till större delen finansierar driften och eventuellt byggnationen samt får igen kostnaderna och vinsten genom själva utförandet av byggkoncessionskontraktet.

Vid tillämpning av utredningens koncessionsmodell (avsnitt 10.5.3) är det, enligt utredningen, angeläget att kommunen tillämpar rätt regelverk med hänsyn till vilka olika förhållanden som gäller i det enskilda fallet.

Ett kännetecken för en koncession är alltid, enligt vad Upphandlingsmyndigheten har angivit i samrådet, att koncessionshavaren övertar en verksamhetsrisk av ekonomisk art som innebär att det inte är säkert att koncessionshavaren får tillbaka de investeringar som har gjorts och de kostnader som har uppstått.

Vilken risk koncessionshavaren tar måste bedömas utifrån huruvida koncessionshavaren verkligen tar en substantiell risk. Värt att notera är, fortfarande enligt Upphandlingsmyndigheten, att tidsfaktorn blir av betydelse med tanke på koncessionshavarens begränsade tid att tillgodogöra sig ersättningen.

Särskilt om statsstöds- och konkurrensregler

Upphandlingsmyndigheten har i samrådet angivit att – i synnerhet när det gäller finansiering som inte föregås av en konkurrensutsättning – sådan kan omfattas av statsstödsreglerna. Så är fallet med många typer av intern finansiering bland de olika finansiella upplägg som utredningen resonerar kring. Om dessa konkretiseras eller utreds vidare behöver statsstödsreglerna, enligt Upphandlingsmyndigheten, beaktas.

Vad gäller det statsstödsrättsliga regelverket bedömer utredningen att modellen med kommunal överlåtelse är oproblematiske genom att något stöd inte uppkommer vid avyttring till högsta möjliga pris. Tidigare fanns ett meddelande från Kommissionen om inslag av stöd vid offentliga myndigheters försäljning av mark och byggnader som, enligt Upphandlingsmyndigheten, gav intryck av att statsstödsreglerna reglerade förfarandet för försäljning av mark och fastigheter. Det meddelandet upphävdes och ersattes av kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd⁹ från 2016 där det tydligare beskrivs att bedömningen ska göras mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet. Ett värderingsutlåtande men även andra omständigheter har betydelse för bedömningen. För att en oberoende värdering ska vara trovärdig krävs enligt Upphandlingsmyndigheten att den inte motsägs av andra omständigheter.¹⁰

⁹ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, 2016/C 262/01.

¹⁰ Se vidare Upphandlingsmyndighetens vägledning nr 2019:1, s. 47–50.

Vid direktuthyrning av bostäder till konsument lämnas genom själva uthyrningen inte något stöd till företag, utan på sin höjd till privatpersoner, som inte omfattas av det konkurrens- och statsstödsrättsliga företagsbegreppet. Den ersättning som lämnas i samband med ett koncessionsuppdrag utgör inte stöd, eftersom en upphandling sker. Det allmännyttiga företaget betalar vid blockuthyrning en ersättning som motsvarar den tillämpade hyresnivån, och tillförs därför inte heller något stöd.

Den statsstödsrättsliga kärnfrågan blir i stället vilken bedömning som ska göras av själva den kommunala åtgärden att uppföra hus för uthyrning samtidigt som avkastningen på dessa hus begränsas genom kommunens egna krav på låga hyror. Frågan kommer enligt utredningen i fokus i flertalet eller samtliga av utredningens modeller. Enligt utredningen är frågan till sin natur komplex, särskilt som värderingen av marken är komplicerad i sig och påverkas av kommunen själv.

Enligt utredningens bedömning ligger dock den huvudsakliga stödkomponenten redan i att kommunen fastställer en hyresnivå, med tillämpning av redan befintliga regler om presumtionshyra, och beslutet att bygga nya bostäder framstår som sekundärt i förhållande till detta. Enligt utredningen finns det ingen avgörande skillnad mellan de kommunala åtgärder som utredningen har att studera, dvs. reglering på förhand av hyran, och andra värdepåverkande åtgärder som kommunerna redan genomför avseende sitt eget markägande inför avyttring, civilrättsligt eller inom ramen för planväsendet.

Sammantaget anser utredningen att det redan är en allmänt förekommande tillämpning i Sverige att värdet på kommunal mark anses påverkat av en mängd olika slags villkor som kommunen ställer i samband med avyttringen. En sådan reglering påverkar i förlängningen även värdet på marken och medför att en stödkomponent kommer att saknas.

I de modeller som utredningen presenterar sker i flertalet fall inte någon överlåtelse av marken alls. Det försvårar bedömningen och även prövningen av dylika ärenden. Så länge kommunen inte avhänder sig marken finns förmögenheten kvar i kommunen och avkastningen styrs av de vid varje tid gällande reglerna för hyressättning. Merparten av bostäderna riktas till särskilda målgrupper och en mindre andel avyttras på marknaden för att erhålla integration av olika boendeformer. Ytterst sett är det även svårt att få frågan prövad

eftersom något återkrav svårligen kan ske från kommunen till kommunen själv med någon meningsfull verkan.

I den rättsliga bedömningen, särskilt i statsstödsärenden, tenderar man att göra en bedömning i enighet med vad den s.k. marknads-ekonomiske investeraren hade gjort. Enligt utredningen framstår det som en högst rimlig åtgärd, även förmögenhetsmässigt från kommunens sida, om en kommun som äger mark bygger på den i en situation av uppenbar bostadsbrist.

Reglerna i lagen om allmännyttiga bostadsaktiebolag (den s.k. allbolagen) speglar statsstödsreglerna men är i sin avgränsning endast gällande för de allmännyttiga företagen och inte för kommunen. Enligt utredningens modeller gör de allmännyttiga företagen inte avkall på sina avkastningskrav eller affärsmässiga principer i övrigt, och efterlevnaden av den lagen påverkas således inte alls.

Utredningen konstaterar att uthyrning av bostäder torde utgöra företagsverksamhet och därigenom omfattas av bland annat möjligheten att meddela förbud mot förfaranden i konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. I det sammanhanget anser utredningen att de föreslagna åtgärderna till sin natur är sådana att de torde omfattas av regeln i 3 kap. 27 § andra stycket konkurrenslagen vilken medför att förbud inte får meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. Av förarbetena till den regeln framgår att motiven för åtgärderna bör vägas in i bedömningen. Här bör undersökas om motiven i grunden är externa, eller i det väsentliga endast interna. Med det förstnämnda avses här vad som är det allmännas behov av att säljverksamheten bedrivs. Är motivet fastmer internt, handlar det oftast om den offentlige aktörens egenintresse, exempelvis av att behålla personal. Externa motiv bör således kunna anses göra beteenden försvarbara. Interna motiv för ett konkurrensnedvridande beteende bör däremot inte beaktas (prop. 2008/09:231 s. 38). Utredningens bedömning är att kommunernas motiv vid eventuellt tillhandahållande av bostäder till sin natur framstår som externa i nu aktuell mening.

Flertalet kommunala bostadsbolag har en stark ställning på sina lokala marknader och skulle säkert i många fall kunna bedömas ha dominerande ställning enligt konkurrensreglerna, vilket antagligen skulle ”smitta” kommunen i samma avseende, med vilket avses att även kommunen själv skulle kunna komma att anses ha dominerande ställning på samma marknad. Som missbruksbeteenden skulle t.ex.

kunna bedömas att systematiskt rabattera inflyttningshyror i det rörliga mera flyttningsbenägna segmentet, samtidigt som man tar ut högre hyror av personer som har svårt att få andra bostäder på marknaden. Utredningens uppfattning är att kommunerna borde göra tvärtom, dvs. rabattera hyrorna för grupper som de facto sitter fast i hyresrätten. Utredningen ser därför inte hur man skulle kunna komma i strid med missbruksreglerna.

Vad gäller risken för att konkurrensbegränsande avtal uppkommer föreslår utredningen i avsnitt 9.9 att man ska använda sig av de befintliga reglerna om hyressättning. Om dessa skulle strida mot konkurrensreglerna är detta i så fall inte ett nytillkommet problem genom utredningens förslag. Frågan om själva hyresregleringen innefattande även reglerna om presumtionshyra skulle kunna utgöra en överträdelse av statsstöds- eller konkurrensreglerna har utredningen inte haft anledning att bedöma.

Särskilt om kommunalrättsliga regler

Vad gäller kommunallagens regler konstaterar utredningen att kommunen måste ha samma kompetens att uppföra bostäder som sitt allmännyttiga bostadsföretag och att detta enligt vad som sagts ovan kan göras inom ramen för en god ekonomisk hushållning. Kommunen har sammanfattningsvis samma kompetens som de allmännyttiga bostadsföretagen men utan de nationellt beslutade begränsningar som ligger på dessa företag, med hänsyn till den s.k. allbølagen. Ingen av de modeller som utredningen har skisserat innefattar stöd till enskilda näringsidkare, vilket enligt kommunallagen är ett snävt definierat begrepp som bland annat inte innefattar kommunägda företag. Som utredningen har anfört anser den det vara långsiktigt god ekonomisk hushållning för kommunen att erbjuda bostäder till förutbestämd hyra. När det gäller avyttring till bostadsrättsföreningar, ägarlägenheter eller kooperativ hyresrätt konstaterar utredningen att självkostnadsprincipen i 2 kap. 6 § kommunallagen vanligen inte anses omfatta den kommunala förmögenhetsförvaltningen (se t.ex. prop. 2008/09:21 s. 30). Om kommunen lämnar hyresrabatter är det även angeläget att dessa inte utformas på ett sådant godtyckligt sätt att de kommer i konflikt med likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § kommunallagen. Således måste enligt förarbetena finnas en objektiv grund för att sär-

behandla vissa kommunmedlemmar vilket kan uttryckas som att rationella skäl eller sakliga överväganden krävs som grund för att kommunmedlemmar behandlas olika eller att kommunen på saklig grund varit behörig att handla så (prop. 1990/91:117 s. 29).

Särskilt om hyresrättsliga regler

Enligt utredningen begränsar sig de nya frågor som utkristalliserar sig på det hyresrättsliga området till var gränserna går för att differentiera hyror för liknande bostäder, vilket styrs av såväl hyresförhandlingslagen som av reglerna om presumtionshyra. Dessa frågor har behandlats i kapitel 9 liksom frågor kopplade till den pågående reformeringen av regler för hyressättningen.

10.8 Avslutande kommentarer

Enligt utredningen är det ovanligt att hus som byggs seriebyggt erbjuds med förutbestämda hyror och (de fåtaliga) hus som byggs med förutbestämda hyror är sällan seriebyggda.

Eftersom insatser för ökat byggande med lägre hyror normalt inte kombineras med insatser för standardiserat byggande blir det påtagligt svårt att få särskilt många sådana bostäder på plats. En spegelbild av detta är att det ofta är svårt att få ut standardiserade bostäder på marknaden till de relativt höga priser till vilka dessa utbjuds, när hyran inte är förutbestämd.

Enligt utredningen är det ungefär en sådan utveckling vi ser i de relativt fåtaliga projekt där man har satsat tydligt på låga hyror. Det har sammantaget varit svårt att få dem på plats med någon större volym.

Utredningen har dock redogjort för goda exempel från Örebro, Göteborg och Nyköping, vilka alla har inspirerat de fyra olika modeller som utredningen nu lägger fram. Utredningen har försökt utveckla det bästa från varje modell, att kommunen är byggherre och använder ramavtal i Nyköping, att Örebro tillämpar flexibla hyresrabatter enligt en trappmodell samt att Göteborg eftersträvar en mix av olika bostäder i det nya beståndet.

Enligt utredningen behöver ett samband upprättas mellan seriebyggande och på förhand fastställda och låga hyror. När det i utgångsläget inte finns någon automatisk koppling mellan byggkostnader och

hyresnivåer kan kommunerna genom sina praktiska åtgärder upprätta ett sådant samband.

Enligt utredningen behövs därför en modell för att kommunalt bygga nya hus, och det behöver inte påverka förutsättningarna eller volymen i det befintliga byggandet, särskilt som de nya husen riktar sig till målgrupper med andra ekonomiska förutsättningar. Byggnadsarbetena ska självklart göras av privata företag efter offentlig upphandling – inte av kommunerna själva.

Frågan huruvida kommunerna vill använda sitt ekonomiska utrymme till ett sådant byggande och på ett sådant sätt ligger däremot utanför utredningens uppdrag och inom ramen för den kommunala självstyrelsen. Utredningen kan endast konstatera att kommunerna har ett stort markinnehav som skulle lämpa sig för kommunen att bygga seriebyggda hus.

Enligt utredningen behöver kommunerna i detta avseende inta ett långsiktigt perspektiv. Givet befolkningsutvecklingen och det alltför begränsade byggandet anser utredningen att övervägande skäl talar för att kommunerna även förmögenhetsmässigt skulle göra en god affär, och på sikt få en god avkastning, om de i högre utsträckning byggde bostäder på sin egen mark.

11 Konsekvensbeskrivning

Reglerna om kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar finns i kommittéförordningen (1998:1474) 14–16 §.

11.1 Krav på konsekvensbeskrivningen

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering (14 §).

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 §).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a §). Av intresse torde därvid vara framför allt 6–8 §§ i sagda förordning, som beskriver en konsekvensutrednings materiella innehåll.

Enligt dessa regler ska därför, vid förslag till nya eller ändrade regler, en konsekvensutredning innehålla:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser (6 §).

Kan de nya eller ändrade reglerna få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som redan nämnts och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och

6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning (7 §).

Kan de nya eller ändrade reglerna få effekter för kommuner eller regioner, ska konsekvensutredningen, dessutom innehålla en redogörelse för de överväganden som myndigheten gjort enligt 14 kap. 3 § regeringsformen där det framgår att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen inte bör gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranleder dessa.

Om föreskrifterna innebär förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer, ska en beräkning göras av de kostnader och intäkter som följer av förändringarna (8 §).

Enligt kommittéförordningen anger Regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i ett betänkande (16 §). För utredningens del har Regeringen särskilt framhållit den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt 14 kap. 3 § regeringsformen samt att de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen ska redovisas. Utredaren ska beskriva hur förslagen förväntas påverka samhällsekonomin och aktörerna på bostadsmarknaden på kort och lång sikt. Eventuella effekter på de offentliga finanserna ska särskilt redovisas.

Utredningen konstaterar inledningsvis att det är förslagen i betänkandet som ska konsekvensbeskrivas. Utredningens förslag är väsentligen två; nämligen viss ytterligare möjlighet till planavvikelse för seriebyggda flerbostadshus (kapitel 8) och förslaget att reglera hyror på förhand med användning av de redan befintliga reglerna för presumtionshyror (kapitel 9), vilka inte föreslås ändrade.

Endast förslagen om ändring i PBL utgör därvid förslag till nya eller ändrade regler och omfattas utöver kraven i kommittéförordningen även av de materiella kraven i förordningen om konsekvensbeskrivning vid regelgivning.

Utredningens modeller för hur byggande kan komma till stånd på kommunal mark (kapitel 10) utgör väsentligen endast en exemplifiering av vad förslaget (kapitel 9) kan leda till och utgör enligt utredningen inte en del av förslaget som ska konsekvensbeskrivas särskilt. Tvärtom är avsikten att kommunerna ska kunna genomföra utredningens förslag om förutbestämda hyror på en mångfald olika sätt, med olika tyngdpunkt och i olika kombinationer. I någon mån

utgör modellerna en fördjupning som går utöver den konsekvensbeskrivning som utredningen är skyldig att göra, vilken presenteras i nu förevarande kapitel.

11.2 Utredningens förslag till ändringar i PBL

Utredningens syfte är att gynna en utveckling där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna och där företag med sådana affärsmodeller ges bättre förutsättningar att verka. Utredningen visar att negativa attityder till standardiserat bostadsbyggande påverkar möjligheterna att bygga seriebyggda flerbostadshus. Byggaktörer som bygger seriebyggda flerbostadshus upplever att kommuner ställer olika krav i de olika roller en kommun har i bostadsbyggandet.

Utredningens förslag om planavvikelse syftar till att möjliggöra uppförandet av fler seriebyggda flerbostadshus genom att tillåta att nytillkommande sådana under vissa förutsättningar avviker från plan. Utredningens förslag i denna del utgör ett förslag om nya eller ändrade regler och konsekvensutredningen ska därför, med beaktande vad som är relevant i föreliggande situation, innehålla följande.

11.2.1 Allmänt om konsekvenserna

Beskrivning av problemet och vad utredningen vill uppnå

Utredningens förslag i denna del syftar primärt till att möjliggöra att förändrade attityder till seriebyggande av flerbostadshus snabbare får genomslag vid kommunernas tillämpning av PBL än om detaljplanerna för det ändamålet måste ändras i varje enskilt fall.

Utredningen konstaterar att attityder till standardiserat byggande påverkar förutsättningarna att realisera byggandet av nya bostäder med relativt lägre kostnader. Enligt utredningen behöver attityder förändras och utredningen har lagt upp sitt arbete för att främja en sådan utveckling. Inte minst har utredningens slutseminarium den 19 november 2020 haft ett sådant syfte. Förevarande betänkande bidrar också genom att dokumentera samt sprida erfarenheter.

Lagstiftningsåtgärder, som utredningen föreslår, kan enligt utredningen också långsiktigt påverka attityderna. Enligt utredningen behöver kommunerna ett ökat utrymme att möjliggöra för andra atti-

tyder än de som hittills har varit förhärskande att få ett genomslag i plan- och byggprocessen. Om en attitydförändring skulle tillåtas få genomslag endast efter hand i takt med att nya planer fastställs, skulle det enligt utredningen medföra alltför lång tidsutdräkt. Det gäller inte minst med beaktande av att det redan i utgångsläget kan konstateras ett stort behov av nya bostäder byggda i en standardiserad process. Det leder naturligt till det förslag som utredningen har lagt fram, vilket innebär att man i högre grad möjliggör avvikelser från befintliga planer.

Förslagen medför inte något ingripande i grundprincipen att en plan är avsedd att medföra en viss byggrätt under sin genomförandetid.

Alternativa lösningar och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Om utredningens förslag inte kommer till stånd förväntas, allt annat lika, utvecklingen fortgå ungefär som i dag. Det innebär att bostadsbyggandet ligger på en enligt utredningen onödigt låg nivå vilket får negativa effekter på bostadsmarknaden som framför allt påverkar bostadssökande med en relativt svagare ställning. Att döma av utredningens intervjuer är byggandet sedan några år redan på tillbakagång.

Genom sin utformning har utredningens förslag potential att undanröja hinder som uppfattas hänföra sig endera till planväsendet eller till bygglovsprövningen, genom att regleringar i plan som hindrar bygglov etc. vid seriebyggande kommer att kunna överbryggas tack vare vidgade möjligheter till avvikelser.

De alternativa lösningar som tidigare har belysts avseende liknande eller snarlika problem har avsett bland annat ytterligare reglering av kommunala markanvisningar, ändringar i regler kring eller genomförandet av planeringsprocesser samt olika former av förhandsbesked av standardiserade byggmodeller etc. i själva bygglovsprocessen. En närmare redogörelse finns i kapitel 2 och 8.

Sådana alternativa åtgärder är i vissa delar redan genomförda och i andra delar under fortsatt beredning. Utredningens förslag har i jämförelse med alternativen fördelarna att det får snabbare effekt, kräver relativt mindre resurser av olika slag och undviker ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Enligt utredningen är förslaget utformat för att vara praktiskt betydelsefullt och probleminriktat.

Utredningen utesluter inte att det kan behövas många andra åtgärder såväl avseende lagstiftning som för att förändra attityder.

Vilka som berörs av regleringen

Den föreslagna regleringen berör naturligen fastighetsägare till sådana fastigheter som omfattas av eller kommer att omfattas av en detaljplan eller motsvarande instrument, andra berörda intressenter och intressen som skyddas av detaljplaner, byggherrar som bygger på sådana fastigheter samt kommuner vilka prövar bygglovsärenden. Den påverkar inte kommunerna i deras roll som planmyndighet men däremot i deras roll som markägare, där de erhåller större frihetsgrader. Effekterna för kommunerna i deras myndighetsroll är beskrivna närmare under avsnitt 11.2.3.

För fastighetsägare och byggherrar är regeländringen till sin natur uteslutande positiv när det gäller deras egen mark, eftersom de själva avgör om de vill låta utnyttja den nya möjligheten till avvikelse eller inte.

För andra markägare samt för intressen och intressenter som skyddas av detaljplaner är effekterna mera motstridiga. Det ligger i sakens natur att avvikelser från plan kan påverka sådana intressen negativt. Som utredningen har förklarat i författningskommentaren är dock en grundläggande förutsättning för att en avvikelse ska kunna godtas att avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte. Utredningens förslag omfattar endast nödvändiga avvikelser från vissa typer av planbestämmelser enligt den definition som utredningen har redogjort för i den allmänna och särskilda motiveringen, se avsnitt 8.6 och kapitel 12.

I någon mån påverkas domstolsväsendet men utredningen bedömer att den påverkan framför allt torde hänföra sig till att något fler beviljade bygglov skulle komma att överklagas. Förslaget till planavvikelse har medvetet avgränsats utifrån flera aspekter vilket även kan förutsättas begränsa antalet ärenden som överklagas.

Vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för alternativen

Kostnadsminskningar för byggandet

Enligt utredningen medför förslaget framför allt de direkt åsyftade kostnadskonsekvenserna, dvs. lägre byggkostnader.

Utredningen föreslår att kommunerna i större utsträckning ska få ge bygglov trots avvikelser från plan för seriebyggda flerbostadshus. Fler sådana projekt som ger lägre kostnader för att bygga blir på så sätt möjliga att genomföra. De kostnadsdata utredningen har tillgång till gäller emellertid realiserade projekt och det går därför inte baserat på detta att dra några helt robusta slutsatser avseende hur många nya projekt som skulle möjliggöras om kostnaderna minskade, dvs. om ett slags dynamiska effekter.

Utredningen begränsar sig därför i konsekvensanalysen till en rent statistisk analys med utgångspunkt i nuvarande byggvolym. Den potentiella omfattningen av kostnadsfördelarna kan bedömas med utgångspunkt från datainsamlingen som har redovisats i avsnitt 4.4.2 samt 10.6.4. Utredningen har där analyserat kostnadsskillnader mellan hus som tillkommer med respektive utan planändring. Förslagets beräknade effekter beror på vilka antaganden man baserat på detta gör om effekterna på kostnaderna för själva byggandet och markanskaffningen, av en möjlighet att göra ytterligare avvikelser från plan. Som utredningen redan har redovisat är dess bedömning att 2 000 kronor per kvadratmeter utgör den kostnad som allra minst, i genomsnitt, skulle undvikas i berörda projekt där en planändring kan undvaras tack vare en möjlighet till avvikelse, i enlighet med utredningens förslag.

Nuvarande volym för bostäder i standardbyggda hus åtför allt allmännyttan kan baserat på utredningens undersökningar uppskattas till drygt 1 000 årligen (se tabell 4.9) och runt hälften av dessa tillkom på mark där det krävdes planändring (se tabell 4.8). Med en genomsnittlig lägenhetsstorlek på över 50 kvm (se tabell 4.22) motsvarar det i så fall väl över 50 miljoner kronor årligen vid nuvarande byggvolym, bara för allmännyttan och vid en statistisk beräkning.

Möjligheten till avvikelse från plan kan därutöver även nyttjas av privata beställare och volymerna kan antas öka tack vare kostnadsminskningen.

Kostnadsökningar för kommuner

Ökade kostnader kan förväntas inom bygglovshanteringen om avvikelser i högre grad kommer att behöva prövas av kommunerna. Dessa högre kostnader bärs indirekt av byggherrarna genom att kommunen finansierar bygglovsprövningen med avgifter.

Utredningen har uppskattat dessa kostnader till högst 1 miljon kronor och föreslagit att de finansieras genom att kommunerna löpande justerar bygglovsavgifterna (se den särskilda beskrivningen av konsekvenser för kommunerna i avsnitt 11.2.3).

Konsekvenser för statliga myndigheter och för domstolarna

Utredningen bedömer att antalet överklagade bygglovsärenden hos länsstyrelserna skulle kunna öka med utredningens förslag och i förlängningen påverka måltillströmningen till mark- och miljödomstolarna. De överklagade ärendena sprids i så fall ut på 27 olika myndigheter och domstolar, och kommer att medföra endast en helt marginell påverkan på var och en av dessa myndigheter eller domstolar. Utredningen har ändå försökt uppskatta kostnaderna baserat på bästa tillgänglig statistik från Domstolsverket, Mark- och Miljööverdomstolen samt länsstyrelserna i de tre storstadslänen.

Alla länsstyrelser särredovisar inte styckkostnader för överklagade PBL-ärenden men i storstadslänen avseende åren 2017–2019 varierade kostnaderna per överklagat ärende mellan 6 000–10 000 kronor. Hos Mark- och miljödomstolarna var styckkostnaden per mål samma år drygt 30 000 kronor. Bygglov utgör en av många sorters PBL-mål som ingår i statistiken och enligt Domstolsverket finns inte mera nedbruten statistik. Hos Mark- och miljööverdomstolen redovisas PBL-mål inte separat utan tillsammans med fastighetsmål och hade styckkostnader som varierade kraftigt aktuella år mellan 38 000–54 000 kronor i fasta priser.

Enligt en äldre redovisning saknades säkra uppgifter om antalet ärenden om lov och förhandsbesked som årligen handlades i landets kommuner men det fanns uppskattningar om att det var fråga om cirka 100 000 eller 120 000 ärenden per år och att cirka 10 procent gällde nybyggnation. Utredningen beräknade överslagsvis att andelen beslut som under senare år hade överklagats till länsstyrelserna låg på cirka 2,5–3,5 procent. Grovt räknat överklagades sedan cirka 40 pro-

cent av länsstyrelsernas beslut vidare till mark- och miljödomstolarna och därifrån 40 procent vidare till Mark- och miljööverdomstolen som meddelade prövningstillstånd i 72 mål under 2012. Under 2012 kom det in 481 mål om lov och förhandsbesked till Mark- och miljööverdomstolen (SOU 2014:14 s. 39–41).

Av nya uppgifter från Mark- och miljööverdomstolen framgår att antalet mål där tycks ha ökat något sedan dess. Under åren 2017–2019 har domstolen i genomsnitt beviljat prövningstillstånd i drygt 100 sådana mål per år vilket utgör ungefär vart sjätte sådant mål som inkommit, om man inte beaktar de mål där domstolen av olika skäl aldrig tagit ställning till frågan om prövningstillstånd.

Enligt utredningen kan antalet överklagade lovärenden i samband med avvikelser från plan antas vara väsentligen högre än genomsnittet för lovärenden. Den genomsnittliga projektstorleken i hittillsvarande standardiserad bebyggelse ligger runt 40 bostäder (se tabell 4.22) vilket baserat på nuvarande volymer (tabell 4.9) kan antas medföra cirka 25 bygglovsärenden. Även om antalet bygglov skulle fyrdubblas med utredningens förslag kommer de inte att överstiga hundratalet och även om dessa skulle överklagas i 10 procent av fallen, utöver de överklaganden som redan i utgångsläget sker, så skulle antalet nya ärenden hos länsstyrelserna ändå begränsas till 10 varav uppskattningsvis cirka 4 går vidare till mark- och miljödomstolarna och på sin höjd ett par stycken till mark- och miljööverdomstolen.

Kostnaden kan i så fall enligt utredningen uppskattas till 250 000 kronor för hela statsverket varav omkring hälften avser de fem olika mark- och miljödomstolarna. Då bör beaktas att beräkningen har gjorts baserat på genomsnittskostnader trots att överklagade bygglov torde tillhöra de enklare målkategorierna i mark- och miljödomstolarna.

Utredningen anser att frågan om medelsbehov vid genomförande av utredningens förslag måste kunna tillgodoses inom befintliga ramar för var och en av de berörda myndigheterna, vilket utgör utredningens finansieringsförslag i denna del.

Samhällsekonomiska effekter

Kostnadsminskningen för byggandet motsvarar redan vid en statisk beräkning väl över 50 miljoner kronor årligen vilket ska jämföras med den kostnad på 1 miljon kronor som utredningen redovisat avseende kommunerna (se avsnitt 11.2.3) och 250 000 kronor för statsverket. Beräkningarna har då gjorts efter väldigt försiktiga antaganden, där kostnadsminskningen inom byggandet har beräknats på befintliga byggvolym (statiskt) medan kostnadsökningarna har beräknats baserat på en fyrdubblad volym avseende antalet bygglovsärenden (dynamiskt).

Följaktligen bedömer utredningen att den samhällsekonomiska effekten redan vid nuvarande volymer är starkt positiv och att vinsten ökar med volymerna. En volymökning kan enligt utredningen med stor säkerhet förväntas när kostnaderna sjunker även om magnituderna av effekterna på företagens utbud inte är kända på förhand.

Om volymförändringen hade kunnat bedömas mera tillförlitligt hade således även den samhällsekonomiska vinsten kunnat uppskattas till ett väsentligen högre belopp. I detta ligger även den uppenbara fördelen av att konkurrensen på marknaden ökar med förutsättningar för fler företag att tävla om uppdrag inom standardiserat byggande.

Överensstämmer regleringen med eller går den utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU?

Utredningens förslag föranleds inte av de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Möjligheterna till avvikelser från plan saknar koppling till nationell hemvist för varken fastighetsägare eller byggherre.

Enligt utredningens förslag blir det tvärtom möjligt att återropa seriebyggda hus som är befintliga oavsett var i unionen dessa ligger, som ett skäl för att tillämpa regeln om avvikelse.

I bygglovsprocessen ligger redan i dag en unionsrättslig skyldighet för kommunen att tillämpa regelverket neutralt med avseende på sådana förhållanden som till exempel nationell hemvist. Även om kommunen allmänt kan anses ha ett skön avseende vilka avvikelser man tillåter, får avvikelser varken med de föreslagna eller med redan befintliga regler vägras baserat på nationalitet.

Behöver särskilda hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och finns det behov av informationsinsatser?

Utredningen anser att ett ikraftträdande bör ske så snart som möjligt men gärna samordnat med eventuella andra planerade ändringar i PBL, för att underlätta för de många och utspridda tillämparna att hänga med i förändringarna. Utredningen konstaterar därvid att den s.k. bygglovsutredningen (Fi 2020:01) har att belysa snarlika frågor.

Möjligheter att göra avvikelser från befintliga planer torde vara efterfrågade i många situationer under förutsättning att byggandet av seriebyggda hus ökar och utredningen ser därför inte att några särskilda informationsinsatser skulle vara nödvändiga utöver de som vanligen görs i samband med ändringar i PBL. Frågan torde dock kunna ankomma på regeringen att överväga inom ramen för den fortsatta beredningen, liksom frågan om vad som kan göras för att mera generellt påverka negativa attityder mot seriebyggda hus.

Utredningen vill även uppmärksamma att Upphandlingsmyndigheten har ett befintligt och permanent uppdrag att lämna stöd till kommunerna i såväl upphandlings- som statsstödsfrågor.

11.2.2 Särskilt om effekter för företag

Eftersom det kan antas att förslaget får betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som redan nämnts och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande.

Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Verksamma företag i branschen framgår till stora delar av redogörelsen i kapitel 4. Även om redogörelsen där avser företag som är verksamma på ramavtal är det ungefär samma företag som erbjuder seriebyggda flerbostadshus även i andra sammanhang.

Därutöver berörs framför allt byggherrar och markägare som driver nybyggnation av flerbostadshus. Ytterligare företag finns som erbjuder standardiserade lösningar för andra bostadshus, men dessa påverkas inte av utredningens förslag.

Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader

Utredningen bedömer att de berörda företagens tidsåtgång för och administrativa kostnader kopplade till plan- och byggprocessen för nybyggnation av flerbostadshus kommer att minska. Som utredningen redan anfört finns en viss risk att antalet överklagade bygglovsbeslut ökar. Dessa effekter kan antas ta ut varandra.

Utredningen konstaterar att frågan om hur beslut inom plan- och byggväsendet ska kunna överklagas och i vilka former varit aktuella i en mängd sammanhang och just nu även omfattas av den s.k. bygglovsutredningens (Fi 2020:01) direktiv. Den utredningen ska således ta ställning till i vilken utsträckning som beslut på området bör kunna överklagas till domstol med utgångspunkt i Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning och vid behov föreslå ändrade regler i fråga om hur överklagade ärenden och mål ska handläggas i överprövande instanser.

Andra kostnader för företagen och förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av regleringen

Enligt utredningens förslag uppkommer inte några andra kostnader för företagen och de behöver inte vidta några särskilda förändringar i verksamheter till följd av regleringen, eftersom densamma är frivillig att använda sig av utifrån byggherrens sida.

I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Marknaden för seriebyggda flerbostadshus är i högsta grad öppen och har potential för tillväxt vilket även ger möjlighet för nya företag att ge sig in på eller bredda sin verksamhet till denna marknad, när förutsättningarna därför i enlighet med utredningens förslag förbättras. Utredningens förslag om ändring i PBL är enligt utredningen till sin natur konkurrensfrämjande.

Även om marknaden för industriellt byggda hus begränsas geografiskt p.g.a. de naturliga hinder som finns för att frakta färdiga byggelement långa sträckor är de förutsättningar som utredningen har föreslagit för avvikelse från detaljplan neutrala såvitt avser företagets etableringsort och -land. Det gör det också fullt realistiskt för utländska företag att dra nytta av de nya regelverken på samma sätt som de svenska företagen.

Regleringen kan antas underlätta bygglovsprocessen för sådana företag som bedriver nybyggnation av seriebyggda flerbostadshus, utan att processen för den skall påverkas negativt för sådana företag som bedriver annan slags bostadsbebyggelse. Det möjliggör för ytterligare företag att verka inom standardiserat byggande vilket i förlängningen främjar konkurrensen.

Att de relativa konkurrensförutsättningarna därigenom påverkas utgör enligt utredningen inte något skäl att upprätthålla onödigtvis begränsande regler för bygglovshandlingen vid nybyggnation av seriebyggda flerbostadshus. Enligt utredningen återspeglas konkurrensen bl.a. i kostnads- och prisnivåer. Bristfällig konkurrens till följd av planprocessen kan utgöra en av flera förklaringar till att planförhållandena får så stort genomslag på kostnaderna i undersökningens genomgång.

Om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Enligt utredningen är det redan i utgångsläget så att de mindre företagen har relativt svårare att hantera de många gånger komplexa regelverken inom plan- och byggväsendet varför dessa också torde kunna dra den största nyttan av utredningens förslag. Ett hänsynstagande till de små företagens arbetsförutsättningar ligger därför redan inbyggt i utredningens förslag.

11.2.3 Särskilt om effekter för kommuner eller regioner

Om nya regler kan få effekter för kommuner eller regioner, ska konsekvensutredningen innehålla en redogörelse för de överväganden som myndigheten gjort enligt 14 kap. 3 § regeringsformen där det framgår att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen inte

bör gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranleder dessa.

Utredningen föreslår inte några inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Tvärtom ökar kommunernas handlingsmöjligheter, särskilt i det korta perspektivet, genom att de får ytterligare möjligheter att göra avsteg från befintliga planer. Att kommunerna i och för sig måste hantera frågor om avvikelser från plan i enlighet med kraven på saklighet och opartiskhet medför enligt utredningen inte någon påverkan på den kommunala självstyrelsen, även om antalet sådana ärenden i och för sig kan antas öka. Den senare effekten diskuteras dock ytterligare nedan.

Om föreskrifterna innebär förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer, ska en beräkning göras av de kostnader och intäkter som följer av förändringarna.

Enligt utredningen avser sådana kostnader framför allt bygglovs- hanteringen som kan förväntas bli mera resurskrävande om mängden avvikelser ökar. Utredningens bedömning är att kommunerna långsiktigt kommer att kunna kompensera för detta genom bygglovs- avgifterna.

Att göra någon bedömning i kronor avseende hur mycket en avvikelse från plan kostar att hantera jämfört med en planenlig åtgärd låter sig svårigen göras med de olika förutsättningar som finns för olika projekt och i olika kommuner. I Sveriges Kommuner och Regioners underlag för konstruktion av PBL-taxa, senast uppdaterat i juli 2020, baseras dock tabellmaterialet, även om avsikten är att kommunerna själva ska bestämma sina taxor lokalt, på olika taxor för de tre olika situationerna med planenliga åtgärder, vid avvikelse från plan respektive utanför planlagt område.¹

SKR:s eget underlag innehåller inte några siffror eller belopp men däremot har förbundet tillgängliggjort statistik baserad på tidsuppskattningar i ett dussintal kommuner. Den visar att för annat än vissa en- och tvåbostadshus och komplementbyggnader var handläggningstiden i timmar mellan 15–20 procent längre om ärendet utgjorde en avvikelse från plan än om detsamma var planenligt. Ärenden med planavvikelse hade således enligt statistiken en handläggningstid på

¹ <https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/planerabyggabo/lovbyggandetillsyn/taxaplan ochbygglov.2205.html>.

41 respektive 65 timmar att jämföra med motsvarande handläggnings-tid för planenliga åtgärder på 34 respektive 57 timmar. Den genomsnittliga timkostnaden angavs till 1 062 kronor.²

Denna statistik baseras inte uteslutande på bostadshus och bör utöver med hänsyn till det begränsade underlaget även därför hanteras med viss försiktighet. Utredningen anser ändå att uppgiften kan utgöra en måttstock för hur kommunernas kostnader kan antas påverkas i de ärenden som blir aktuella med den föreslagna regleringen. Uppskattningsvis skulle därför en planavvikelse kunna medföra en extra handläggningstid på högst 8 timmar per bygglovsärende.

Enligt utredningen återspeglas i den extra tidsåtgången även den extra påfrestning ur arbetsmiljösynpunkt för bygglovshandläggare som det kan innebära att ta befattning med frågor om avvikelser, eftersom dessa kan vara relativt svårare att förklara i förhållande till sökande.

Med ett antagande om högst 100 seriebyggda och bygglovspliktiga projekt per år (samma antagande om ärendemängd som under 11.2.1 avseende statliga kostnader) motsvarar det 800 arbetstimmar och en kostnad för kommunerna under 1 miljon kronor. Enligt utredningen kan kommunerna kompensera sig för den eventuella kostnadsökningen genom den löpande justeringen av PBL-taxorna, vilket även utgör utredningens förslag på finansiering.

11.3 Utredningens förslag att på förhand bestämma hyran med hjälp av de befintliga reglerna om presumtionshyra

När det gäller förslag som inte medför nya eller ändrade regler är det eventuell påverkan på kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, som ska beräknas i konsekvensbeskrivningen. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering.

Enligt utredningen medför förslaget att reglera hyran på förhand med hjälp av befintliga regler om presumtionshyra inte någon sådan påverkan alls. Det finns alltid administrativa kostnader för olika

² <https://skr.se/download/18.410d01c916f1aa3a48e8e15/1576748228440/J%C3%A4mf%C3%B6relse%20tids%C3%A5tg%C3%A5ng%20december%202019.pdf>.

parter i samband med reglering av hyra men det finns inte anledning att anta att dessa skulle skilja sig mellan utredningens förslag och vad som redan gäller i utgångsläget. Hyran måste alltid regleras på ett eller annat sätt.

Att kostnaderna ökar om det byggs flera bostäder är sannolikt men utgör inte någon effekt av själva regeländringen, utan i så fall av det ökade byggandet.

11.3.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser ska dessa redovisas. Enligt utredningen är de samhällsekonomiska konsekvenserna helt beroende av på vilken nivå som hyran regleras med presumtionshyra vilket inte utgör en del av utredningens förslag. Genomförbarheten har dock belysts i kapitel 10.

För hela uppdraget ligger det i sakens natur att dess syfte förutsätter att regleringen sker på en relativt låg nivå och att den samhällsekonomiska fördelen framför allt ligger i att personer som i utgångsläget saknar möjlighet att erhålla en egen bostad erbjuds en sådan. Den samhällsekonomiska bedömningen blir därför helt beroende av vilket värde denna effekt tillmäts, vilket är en subjektiv frågeställning som utredningen inte anser sig kunna beräkna.

Den främsta samhällsekonomiska utmaningen och således de eventuella negativa konsekvenserna ligger enligt utredningen i att lägre hyror i sig torde långsiktigt minska incitamenten för bostadsbyggande. Det är således inte helt enkelt att samtidigt både öka bostadsbyggandet och hålla nere hyrorna.

Enligt utredningen medför dock förslaget en stor potential för ett ökat bostadsbyggande vilket medför uppenbara fördelar. För att förslaget ska få samhällsekonomiskt goda effekter på lång sikt är det enligt utredningen helt nödvändigt att avgränsa räckvidden för de på förhand reglerade hyrorna så att de kommer att omfatta grupper vilka inte i utgångsläget har förutsättningar att efterfråga bostäder i den redan befintliga nybyggnationen. Enligt utredningen har förslaget förutsättningar för det, vilket även det har utvecklats i kapitel 10.

11.3.2 Effekter för den kommunala självstyrelsen

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Utredningen anser att förslaget att på förhand reglera hyran inte påverkar den kommunala självstyrelsen. Befintlig lagstiftning om presumtionshyra omfattar redan kommunerna i den utsträckning de agerar som hyresvärdar etc.

11.3.3 Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningen anser inte att förslaget att på förhand reglera hyran har några effekter för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Det har framförts till utredningen att snart sagt allt byggande i större skala medför lokal oro för vilka effekter detta kan få för tryggheten lokalt och i de lokala allmänna miljöerna. Såvitt utredningen förstår emanerar denna oro från ett upplevt och/eller verkligt misslyckande att skapa trygga miljöer i de s.k. miljonprogramsområdena.

Utredningen vill för sin del endast understryka att det knappast är varken skalan på bebyggelsen eller över huvud taget bebyggelsens utformning som kan ligga bakom detta. De s.k. miljonprogramsområdena var högt uppskattade och efterfrågade när de en gång i tiden tillfördes bostadsmarknaden och eventuella problem har knappast att göra med själva bebyggelsen som sådan.

Utredningens förslag leder till ett väsentligt mera begränsat byggande än vad som var vanligt under miljonprogrammet, vilket framgår av avsnitt 10.6.1. Utredningen möjliggör att nya bostäder tillkommer med en mångfald olika upplåtelseformer och för flera olika grupper, vilket torde främja både integration och social hållbarhet.

Enligt utredningen behöver det byggas nya bostäder i stor skala och det är inte möjligt att undvika sociala problem genom att låta bli att bygga, tvärtom skulle det medföra att de sociala problemen ökar, om än möjligen på en annan plats.

11.3.4 Betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Det kan antas att brist på bostäder i inflyttningsområden i någon mån motverkar takten i den omflyttning som har skett i samhället under lång tid. Hur betydande den effekten är framstår däremot som svårt att bedöma och det är känt att många inflyttningar till dessa områden sker alldeles oavsett trångboddhet och svåra förhållanden på bostadsmarknaden.

Flera av de kommuner som utredningen besökt har tidigare rivit bostäder för att de stått tomma men bygger numera nytt. Även om de flesta nya bostäder naturligen kommer att tillkomma på orter där hyrorna i utgångsläget är höga och vanligen inflyttningstrycket samtidigt stort, är det en bred skara kommuner som kommer att kunna utnyttja sig av utredningens förslag om att förutbestämma hyror.

Det finns emellertid inte anledning att tro att utredningens förslag skulle kunna ändra flyttmönster etc. som påverkar förutsättningarna för offentlig service och sysselsättning i olika delar av landet, även om de på sina håll säkert kan möjliggöra för personer att bo kvar på mindre orter i sådana situationer där de inte har möjlighet eller intresse att själva vara fastighetsägare och därför har behov av en hyresrätt.

11.3.5 Betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags dito

Reglerna om presumtionshyra är relativt komplicerade och den långsiktiga utvecklingen av hyresnivåerna är svåröverblickbar särskilt efter att den 15-åriga presumptionstiden går ut. Ett sådant risktagande skulle kunna vara särskilt svårt för mindre företag. Utredningen föreslår emellertid inte att hyran ska regleras på förhand avseende längre tid än 15 år. Även om det är känt att arbetsförutsättningarna allmänt sett är svårare för mindre företag när det gäller att uppföra nya bostäder anser inte utredningen att dess förslag på något sätt ändrar denna redan befintliga situation. Utredningens förslag att ändra i PBL har tvärtom motsatt effekt, se vidare 11.2.2.

11.3.6 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningen har inte gjort några analyser av sina förslag på individnivå men konstaterar att kvinnors inkomstnivåer generellt sett är lägre.

Enligt SCB var kvinnors medianinkomst år 2015, mätt som sammanräknad förvärvsinkomst, 82 procent av mäns inkomst i åldersgruppen 20–64 år. Försörjningsansvaret var dessutom i vissa fall större för kvinnor. Enligt SCB var 76 procent av de ensamstående föräldrarna kvinnor år 2015.

Mot denna bakgrund borde enligt utredningen förslaget om att reglera hyror på förhand kunna vara något mera betydelsefullt för kvinnor.

11.3.7 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Utredningen bedömer att förslaget bidrar till att nå de integrationspolitiska målen under förutsättning att det i praktiken kommer till användning så som utredningen förutsatt ute i kommunerna, dvs. att olika upplåtelseformer och hyresnivåer i högre grad blandas.

11.4 Effekter för aktörerna på bostadsmarknaden

Av utredningens direktiv framgår särskilt att utredningen ska beskriva hur förslagen förväntas påverka aktörerna på bostadsmarknaden på kort och lång sikt. Detta tolkar utredningen primärt som de företag vilka bygger nya och/eller förvaltar bostadsfastigheter.

Enligt utredningen är den främsta effekten av utredningens förslag en stor potential för ökat bostadsbyggande, vilket utgör den mest påtagliga och omedelbara effekten för aktörerna på bostadsmarknaden. Även om s.k. tränga sektioner kan komma att utgöra en begränsande faktor när bostadsbyggandet ökar, är det ändå utredningens uppfattning att de flesta aktörer kommer att uppleva mestadels positiva effekter av detta.

Utredningen bedömer att ökad nybyggnation och förutbestämda hyror bägge är sådana faktorer som skulle kunna påverka hyresnivåerna långsiktigt genom att de har en återhållande effekt, dock väldigt

mycket beroende på hur hyresregleringen ordnas. Med nuvarande utformning av presumtionshyrorna torde åtminstone det kortsiktiga genomslaget på hyresnivåerna vara begränsat medan det är svårare att avgöra vilket som blir den långsiktiga effekten när presumtionsavtalen börjar gå ut. Detta är emellertid inte någon ny effekt av utredningens förslag, utan gäller modellen med presumtionshyror mera generellt.

Om hyrornas utveckling avmattas påverkas långsiktigt lönsamheten i fastighetsägande. Av de skäl som utredningen har redogjort för avseende särskilda målgrupper etc. bedömer utredningen att effekterna kommer att vara begränsade, även om lönsamhetsnivån i och för sig skulle minska något om hyresnivåerna betraktades i sin isolering.

Sett i ett större sammanhang där såväl företagens kostnader som deras intäkter beaktas, framstår bilden som väsentligen mera komplex. För byggföretagen kommer det bl.a. att handla om att jämföra positiva effekter av större volymer och lägre kostnader kopplade till planering med motsvarande negativa effekter på lönsamheten av ökad konkurrens. För fastighetsägare blir frågan om lägre hyreshöjningar kompenseras av lägre förvaltningskostnader. Företag som bygger mycket nytt kommer i högre utsträckning att kunna dra nytta av en ökad volym på marknaden, jämfört med företag som endast förvaltar befintliga fastigheter.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

1 kap. 4 §

Paragrafen, som innehåller definitioner av uttryck som används i lagen, har ändrats genom att en definition av seriebyggt hus har införts. Definitionen av seriebyggt hus anger att det ska vara fråga om en byggnad. Begreppet byggnad definieras i samma paragraf och ändras inte.

För att byggnaden ska betraktas som ett seriebyggt hus ställs krav framför allt i fråga om begränsningen av variationsmöjligheterna. Av byggherrens dokumentation, projekteringshandlingar och liknande ska framgå vilka delar av byggnadens utformning och tekniska egenskaper som är bestämda på förhand och som inte kan varieras då byggnaden är avsedd att uppföras i en serie. Vidare ska de variationsmöjligheter som finns framgå. Sökanden har därmed att kvalificera byggnaden som ett seriebyggt hus genom att visa på vilket sätt byggnadens utformning och tekniska egenskaper är bestämda på förhand och därmed begränsade.

Ett hus kan betraktas som ett seriebyggt hus trots att till exempel en leverantör på förhand kan ha tagit fram olika lösningar som passar för olika markförhållanden. Detsamma gäller för anpassningar till klimatförhållanden, såsom snölast, på olika platser i landet.

Det krävs att minst ett annat hus med likartad utformning redan är uppfört på en annan plats för att det ska kunna vara fråga om ett seriebyggt hus. Med olika platser avses olika platser i eller utom landet. Det är inte tillräckligt att sökanden kan visa på en avsikt med projekteringen att flera byggnader med likartad utformning ska uppföras på olika platser.

Överväganden finns i avsnitt 8.6.

9 kap. 31 b §

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från reglerna om förutsättningar för bygglov för åtgärder som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser.

En ny bestämmelse om undantag införs i en ny *punkt 3*. Enligt den nya bestämmelsen får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan om avvikelsen är nödvändig för att ett flerbostadshus ska kunna uppföras som ett seriebyggt hus.

Åtgärden för vilken avvikelse från plan kan godtas är nybyggnad av ett flerbostadshus. Flerbostadshus är inte definierat och förekommer inte i lagen. Termen används dock i olika bestämmelser i de författningar som har meddelats med stöd av lagen och behöver enligt utredningen inte definieras särskilt. Vid en gränsdragning mellan en- och tvåbostadshus och flerbostadshus vid tillämpningen av den nya bestämmelsen kan ledning hämtas i Terminologicentrums publikation Plan- och Byggtermer 1994 där flerbostadshus definieras som bostadshus med minst tre bostadslägenheter och en- och tvåbostadshus definieras som bostadshus som innehåller högst två bostadslägenheter.

Flerbostadshuset ska utgöra ett seriebyggt hus. En ny definition av ett seriebyggt hus införs i 1 kap. 4 § där ett seriebyggt hus definieras som en byggnad som projekteras och uppförs på olika platser med på förhand begränsade variationsmöjligheter. Byggnadsnämnden ska pröva om det är fråga om ett seriebyggt hus enligt definitionen.

För att det ska vara fråga om ett seriebyggt hus enligt definitionen ska ett hus redan vara uppfört. Av det följer att det inte är möjligt att tillämpa den nya bestämmelsen om inte ett hus som projekterats med liknande utformning redan har uppförts som sökanden kan hänvisa till.

Att uppföra ett flerbostadshus på platsen ska vara förenligt med detaljplanen eller områdesbestämmelsernas syfte, vilket framgår av bestämmelsens första stycke. Bedömningen ska avse att avvikelsen är nödvändig för att ett flerbostadshus ska kunna uppföras som ett seriebyggt hus på platsen.

Genom bestämmelsen blir det möjligt att avvika från frivilliga planbestämmelser om bebyggelsens omfattning, utformning eller placering. Med omfattning avses likt 4 kap. 11 § 1 bland annat bestämmelser om byggnaders längd, bredd, höjd, källardjup och våningsantal.

Med utformning och placering avses likt 4 kap. 16 § 1 bestämmelser om hur de krav på byggnader som anges i 2 och 8 kap. och i plan- och byggförordningen (2011:338) ska tillämpas.

Bestämmelsens *första punkt*, om liten avvikelse, eller *andra punkt*, om att åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt, ändras inte. Genom den nya *tredje punkten* blir det möjligt att godta avvikelse som inte utgör godtagbara avvikelser enligt bestämmelsens *första* eller *andra punkt*.

Avvikelsen ska vara nödvändig vilket innebär att möjligheterna till avvikelse enligt den nya bestämmelsen är avgränsade i sin omfattning. Något storlekskriterium ska dock inte införas i bedömningen.

Bedömningen ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och är beroende av planens syfte och vad som redan tidigare finns på platsen och i omgivningarna. Att avvikelsen ska vara nödvändig innebär även att avvikelsen inte kan tillåtas bli ett dominerande inslag.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

Kommittédirektiv 2019:31

Bättre konkurrens i bostadsbyggandet

Beslut vid regeringssammanträde den 13 juni 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska

- dels ta fram underlag för sådana offentliga upphandlingar av bostadshus där hyresnivån i de färdiga bostäderna är bestämd på förhand,
- dels 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.

Syftet med utredningen är att gynna en utveckling där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna och där företag med sådana affärsmodeller ges bättre förutsättningar att verka.

Utredaren ska bl.a.

- redovisa utfallet av genomförda ramavtalsupphandlingar av bostadshus,
- ta fram underlag i form av riktlinjer för och goda exempel på förfrågningsunderlag för upphandling av bostadshus med förutbestämd hyra,
- kartlägga i vilken utsträckning kommuners agerande har påverkat bostadsbyggande företags vilja att genomföra projekt, hur kommunerna har motiverat sitt agerande, och

- om det bedöms lämpligt lämna förslag som leder till att omotiverade skillnader i kommunernas agerande förhindras eller begränsas.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 december 2020.

Förbättrad konkurrens som ett medel för billigare bostäder

Bristande konkurrens inom byggsektorn har återkommande identifierats som en möjlig orsak till stigande byggkostnader och i förlängningen ett hinder för ett bostadsbyggande som motsvarar såväl efterfrågan som behov hos hela befolkningen. Byggkonkurrensutredningen identifierade i sitt betänkande Plats för fler som bygger mer (SOU 2015:105) ett flertal möjliga sätt att förbättra konkurrensen. Konkurrensverket har följt upp utvecklingen efter det att betänkandet presenterades i rapporten Bättre konkurrens i bostadsbyggandet. En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov (rapport 2018:7).

Konkurrensverket har i rapporten identifierat offentlig upphandling av bostadsbyggande, kommunala särkrav i bostadsbyggandet samt konkurrensen inom byggmaterialindustrin som områden som borde prioriteras att utreda vidare för att skapa en bättre konkurrens i det svenska bostadsbyggandet. Motivet för att utreda området offentlig upphandling är att antalet anbud i de allmännyttiga bostadsföretagens upphandlingar tycks minska. Kommunala särkrav lyfts upp som ett område att utreda eftersom det fortfarande utgör ett problem enligt företrädare för byggbranschen. Skälet till att utreda konkurrensen inom byggmaterialindustrin är främst att det saknas aktuella studier inom det området.

Det finns ett fortlöpande behov av att studera konkurrensförhållandena på byggmarknaden och göra fördjupade studier av vissa områden. Regeringen bedömer att kunskapsläget är sådant att det finns anledning att nu gå vidare och genomföra åtgärder på ett av de områden som pekats ut som angelägna i Konkurrensverkets rapport – offentlig upphandling av bostadsbyggande – i första hand med de allmännyttiga bostadsbolagen som beställare. Det finns dessutom anledning att fördjupa kunskaperna kring det som i rapporten benämns kommunala särkrav. Syftet är att bidra till en marknadssitua-

tion där fler bostäder som byggs i Sverige upplåts på sådana villkor att de kan efterfrågas av huvuddelen av befolkningen.

Uppdraget att ta fram underlag för offentliga upphandlingar av bostadshus där hyresnivån i de färdiga bostäderna har bestämts på förhand

Hur har genomförda ramavtalsupphandlingar av bostäder utfallit?

De offentliga beställarna av bostadsbyggande utgörs till största delen av kommunalt ägda bostadsbolag som vart och ett gör relativt få beställningar. För att utnyttja den samlade beställarkompetensen hos företagen och för att erbjuda potentiella anbudsgivare en större volym att lämna anbud på har Sveriges Allmännytta (tidigare SABO) genomfört ett antal ramavtalsupphandlingar från 2012 och framåt. Upphandlingarna har resulterat i att flera företag offererat byggande av färdiga flerbostadshus, exklusive grundläggning och markarbeten, till priser som varit väsentligt lägre än genomsnittet för nybyggda flerbostadshus. Ramavtalen har följts av avrop och genomförda projekt på många platser i landet.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har också genomfört en upphandling av bostadshus som omfattar två ramavtal. Denna har medgett en något vidare beställarkrets att göra avrop, som t.ex. kommunala förvaltningar och andra kommunala företag. Sedan början av 2017 kan avrop göras med stöd av ramavtalen och även denna upphandling har resulterat i anbud med lägre priser än genomsnittet för nybyggda flerbostadshus.

Upphandlingarna visar på de möjligheter som offentlig upphandling ger för att skapa utrymme för företag som vill bygga bostäder till lägre kostnader. Det finns därför anledning att bygga vidare på de erfarenheter som har gjorts och lägga dessa till grund för framtida upphandlingar. Såväl erfarenheterna från beställare och leverantörer som resultatet i form av hyresnivåer, boendemiljöer och upplevd boendekvalitet hos de hushåll som flyttat in i de nybyggda bostadshusen är relevanta för att framtida upphandlingar ska ha förutsättningar att bli så bra som möjligt.

Utredaren ska därför

- översiktligt beskriva hur ramavtalsupphandlingarna har genomförts,
- redovisa utfallet av upphandlingarna i form av antalet uppförda bostadshus fördelat på beställare och leverantör,
- redovisa de erfarenheter som beställare och utförare haft av genomförda upphandlingar, och
- kartlägga hur hyrorna i de uppförda bostäderna, med beaktande av boendemiljö och upplevd boendekvalitet, förhåller sig till hyrorna på respektive lokal bostadsmarknad, särskilt andra nyproducerade bostäder.

Hur kan en upphandling med en förutbestämd hyresnivå genomföras?

De allmännyttiga bostadsbolagen har ett särskilt intresse av att upphandla bostadsbyggande till låga priser inom ramen för en verksamhet som bedrivs enligt affärsmässiga principer. Detta för att kunna fullfölja uppdraget att främja bostadsförsörjningen i kommunen genom att erbjuda bostäder med hyror anpassade för alla hushåll.

Dagens hyressättning sker i en process som är helt separerad från upphandling av bostadshus och som är formellt oberoende av byggkostnaderna. De framtida hyresnivåerna ingår därför normalt inte som en del av förfrågningsunderlaget vid en upphandling. Redan i dag ingår dock antaganden om framtida hyror i de upphandlande bolagens interna kalkyler för nya bostadsprojekt.

Om den kommande hyresnivån bestäms på förhand öppnas nya möjligheter i en upphandling av bostäder som en vara eller tjänst. Det går t.ex. att låta flera olika delar av ett projekt, såsom finansiering eller förvaltning av det färdiga bostadshuset, ingå i det som upphandlas. Både rollen som beställare och som leverantör skulle förändras inom de ramar som upphandlingslagstiftningen ger.

Det är en etablerad företeelse på marknaden att upphandla andra byggnader än bostäder med en framtida hyra som en del av avtalet. Det finns därmed erfarenheter av vilka avtalsformer som kan hantera olika typer av förändrade hyrespåverkande förutsättningar. Dessa erfarenheter kan antas vara giltiga även vid upphandling av bostäder.

Hyresnivån för bostäderna kan användas i ett förfrågningsunderlag på olika sätt. Det anbud som medger lägst hyresnivå kan anses vara ekonomiskt mest fördelaktigt. Med en på förhand bestämd hyresnivå kan dock även andra kvaliteter offereras inom en kalkyl som bygger på en angiven hyra och påverka utvärderingen av vad som är det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet. Hyran kan i sig vara beskriven som en totalhyra, en hyra per kvadratmeter eller någon form av normhyra.

Det finns i dag inte något formellt hinder mot att låta framtida hyresnivåer ingå som en del av förfrågningsunderlaget vid en upphandling. I enlighet med januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, ska fri hyressättning vid nybyggnation införas. En separat utredning kommer att tillsättas för detta. Utredaren ska följa det arbetet.

Genom att i samråd med berörda parter ta fram riktlinjer och ett eller flera goda exempel på förfrågningsunderlag där hyresnivån i de färdiga bostäderna har bestämts på förhand kan den särskilda utredaren bidra till att utvecklingen på marknaden påskyndas. Ett sådant underlag kan användas av de allmännyttiga bostadsbolagen som ett medel för att tillhandhålla bostäder till hyror som är överkomliga för dem som söker bostad.

Utredaren ska därför

- klargöra vilka olika ställningstaganden som behöver göras vid en upphandling av bostäder där hyresnivån i de färdiga bostäderna är bestämd på förhand,
- ta ställning till vilka av dessa ställningstaganden som bör framgå av ett förfrågningsunderlag i en sådan upphandling, och
- ta fram underlag i form av riktlinjer för och goda exempel på sådana förfrågningsunderlag.

Hur påverkar lagen om offentlig upphandling konkurrensen mellan byggherrarna?

Att de allmännyttiga bostadsbolagens upphandlingar omfattas av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, förkortad LOU, säkerställer att de företag som lämnar anbud behandlas på ett likvärdigt

sätt, vilket gynnar konkurrensen. Samtidigt har Sveriges Allmännyttan lyft fram att LOU begränsar de allmännyttiga företagens möjlighet att konkurrera på lika villkor med privata fastighetsägare. Organisationen anser att synen på de allmännyttiga bolagen som offentligt styrda organ enligt LOU står i motsats till bestämmelserna i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som anger att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer och den tydliga åtskillnad från de kommunala ägarna som följer av detta.

För att kunna ta ställning till om det som Sveriges Allmännyttan angett som negativa effekter på konkurrensen bör leda till en förändrad reglering behövs ett fördjupat kunskapsunderlag. Framför allt är eventuella negativa effekter på entreprenörernas vilja att lämna anbud viktiga att identifiera, eftersom det skulle innebära att huvudsyftet med LOU motverkas.

Utredaren ska därför

- analysera om kravet på de allmännyttiga bostadsbolagen att tillämpa LOU har inneburit att möjligheten att uppföra bostadsbyggnader med önskad kombination av pris och kvalitet begränsats i något avseende.

Uppdraget att analysera på vilket sätt kommuners agerande påverkar företag med byggande till låg kostnad eller upplåtelse av bostäder till låg hyra som affärsidé

Vilka krav ställer kommunerna?

Med kommunala särkrav i snäv mening avses när en kommun ställer krav på en byggnads tekniska egenskaper utöver vad som framgår av 8 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, samt av förordning och föreskrifter som utfärdats med stöd av PBL. De aktuella kraven beslutas av staten. Kommunens uppgift är att kontrollera att kraven kan förväntas uppfyllas inför ett startbesked för en åtgärd respektive att de är uppfyllda inför att slutbesked ges. Av 8 kap. 4 a § PBL, som trädde i kraft den 1 januari 2015, framgår att egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper som kommunen ställer är utan verkan, utom i särskilt angivna undantagsfall.

En kommun kan i relation till ett bostadsbyggande företag uppträda i åtminstone fyra olika roller.

Kommunen beslutar som *planmyndighet* om ett markområde får bebyggas, för vilket ändamål och med vilken utformning. Kommunen som planmyndighet råder även över i vilken utsträckning den som bebygger kvartersmarken också ska utföra och förvalta för planområdet gemensamma anläggningar, vilket påverkar omfattningen av byggherrens åtagande.

Kommunen kan som *tillsynsmyndighet* över de tekniska egen-skapskraven bedöma att en viss lösning inte är förenlig med de statliga kraven.

I egenskap av *markägare* kan kommunen ställa krav på en kommande byggnad som villkor för att sälja eller upplåta marken med tomträtt. Markupplåtelsen kan också villkoras med bostädernas upplåtelseform eller kommunens framtida möjlighet att disponera ytor t.ex. för särskilda boendeformer. Kommunen kan också som ägare till en grannfastighet agera för att påverka utformningen av bygglov m.m. på intilliggande fastigheter.

Som *utförare av gemensamma anläggningar*, som t.ex. gator och vatten- och avloppsnet, kan kommunen påverka tidsplanen för utbyggnaden av kvartersmarken.

Kommunernas olika ageranden i alla dessa avseenden innebär för bostadsbyggande företag att olika krav ställs beroende på i vilken kommun företaget försöker uppföra hus som är likadant utformade. Även sådant agerande som inte utgör särkrav i snäv mening skulle därför kunna utgöra konkurrenshinder. Kunskaperna om hur kommunernas agerande faktiskt påverkar de bostadsbyggande företagen behöver dock fördjupas.

Det finns kommuner som arbetar med prisdifferentiering eller andra typer av incitament vid upplåtelse eller försäljning av mark i syfte att motverka segregation och möjliggöra bostäder till lägre kostnader. En förutsättning för detta är att EU-rätten följs, särskilt statsstödsreglerna. Det behövs mer kunskap om hur sådana villkor får faktiskt genomslag i form av lägre boendekostnader och förbättrad integration samt hur de påverkar företags vilja att lämna anbud vid upphandlingar.

Genom att ta del av erfarenheter från bostadsbyggande företag vars affärsmodell bygger på att man uppför flerbostadshus som till väsentliga delar tas fram i en standardiserad process är det möjligt att få en mera allsidig bild av om och hur kommuners agerande påverkar den reella marknaden för företagen.

Utredaren ska därför

- kartlägga i vilken utsträckning kommuners agerande har påverkat bostadsbyggande företags vilja att genomföra projekt,
- bedöma och redovisa i vilken roll och på vilket sätt kommunen agerat i de fall som kartläggningen påvisar, och
- särskilt redovisa vilken betydelse kommunernas villkor för mark-upplåtelse har haft.

Behövs ytterligare åtgärder för att förbättra konkurrensen?

Väl avvägda och likalydande regler och likformig tillämpning över landet ger bättre förutsättningar för företag att konkurrera och därmed uppnå skalfördelar och lägre kostnader. Förutom den lagändring som genomfördes 2015 har regeringen tagit flera initiativ i syfte att göra behandlingen av plan- och byggärenden mera likformig. Exempel på detta är införandet av tidsfrister vid hanteringen av bygglov, uppdrag till Boverket att lämna förslag om förenklad kontroll av serietillverkade hus och de olika uppdrag som getts till Boverket och Lantmäteriet för att digitalisera i första hand detaljplane- och bygglovsprocesserna. Regeringen har vidare gett en kommitté i uppdrag att genomföra en grundlig och systematisk översyn av byggregelverket och kommunernas tillämpning av kontrollsystemet i PBL och vid behov föreslå förändringar (dir. 2017:22).

Om utredarens kartläggning visar att kommuner bryter mot gällande bestämmelser eller på annat sätt skapar olika förutsättningar för bostadsbyggande företag, finns det anledning att ta ställning till om kommunernas agerande har varit motiverat. Om så inte är fallet kan det finnas anledning att föreslå ytterligare åtgärder utöver de som redan initierats och som pågående utredningar kan komma att föreslå. Under det senaste decenniet har PBL, samt förordningar och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, varit föremål för flera förändringar och utredningar. Förslag till ytterligare förändringar i detta regelverk bör därför endast lämnas om det bedöms nödvändigt. Om sådana förändringar trots allt anses motiverade ska utredaren ta del av och beakta de förslag som tidigare och nu pågående utredningar lämnat efter PBL:s ikraftträdande 2011 samt eventuella synpunkter på förslagen som lämnats, om de har remitterats.

Det måste säkerställas att förslag till ändrad reglering med syfte att förbättra konkurrensen väger upp tidigare identifierade nackdelar.

Utredaren ska därför

- ta ställning till i vilken utsträckning kommunernas agerande i de kartlagda fallen har varit motiverade,
- om det bedöms lämpligt föreslå åtgärder som leder till att omotiverade skillnader i kommunernas agerande förhindras eller begränsas, och
- lämna de förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Konsekvensbeskrivningar

Om utredaren lämnar förslag som är av betydelse för den kommunala självstyrelsen påminner regeringen om den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt 14 kap. 3 § regeringsformen. Också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen ska redovisas. Utredaren ska beskriva hur förslagen förväntas påverka samhällsökonomin och aktörerna på bostadsmarknaden på kort och lång sikt. Eventuella effekter på de offentliga finanserna ska särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

I den del av uppdraget som avser offentlig upphandling förutsätts utredaren ha ett nära samarbete med SKL liksom med de företag och kommuner som deltagit i upphandlingarna, såväl vid beskrivningen av redan inträffade händelser som vid utformandet av underlag för framtida upphandlingar. Samråd ska ske med Upphandlingsmyndigheten i denna del av uppdraget.

I den del av uppdraget som avser kommunernas agerande förutsätts utredaren arbeta nära de bostadsbyggande företag vars verksamhet ligger till grund för undersökningen. Samråd ska ske med SKL.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 december 2020.

(Finansdepartementet)

Referensgrupp

Anna Nordén, vice VD och utvecklingschef,
Framtiden Byggutveckling AB

Bengt Fardelius, chef affär, BoKlok Housing AB

Ulf Jensen, professor emeritus Lunds universitet och gästprofessor
på Högskolan Väst

Adam Coccozza, VD, Botrygg AB

Haymanot Baheru, doktorand, Stockholm Centre for Commercial
Law (SCCL), Stockholms universitet

Stefan Olander, docent, Lunds Universitet

Anna Granath Hansson, tekn.dr., bostadsforskare, KTH

Ulf Vanneback, universitetsadjunkt, Umeå Universitet

Martin Lindvall, samhällspolitisk chef, Fastighetsägarna Sverige

Jonas Högset, chef fastighet & boende, Sveriges Allmännyttan

Martin Hofverberg, chefsekonom, Hyresgästföreningen

John Söderström, konkurrensråd, Konkurrensverket

Anna Broman, bostadspolitisk expert, Sveriges Byggindustrier

Jonas Hammarlund, analytiker, Boverket

Markus Holmlund, VD, Lindbäcks boende

Tommy Lindkvist, statistiker, Statistiska Centralbyrån (SCB)

Referensgruppen har varit sammansatt av utredaren och medverkan där varit personlig. Av listan framgår endast funktion/arbetsplats när utredningsarbetet startades. I referensgruppens möten har även deltagit medarbetare från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Upphandlingsmyndigheten, som ett led i samrådet med dessa.

Besökta orter och datum för intervju med respektive kommun

Skövde, 2020-02-07
Örebro, 2020-02-26
Sundsvall, 2020-03-19
Umeå, 2020-03-19
Kiruna, 2020-03-16
Gällivare, 2020-03-17
Upplands-Bro 2020-03-06
Jönköping, 2020-01-16
Växjö, 2020-02-03
Karlskrona, 2020-01-13
Ronneby, 2020-01-14
Kävlinge, 2020-01-15
Härryda, 2020-01-04
Bollebygd, 2020-02-05
Uddevalla, 2020-02-06
Vänersborg, 2020-02-06
Borlänge, 2020-03-24
Skellefteå, 2020-03-18
Linköping, 2020-01-17
Malmö, 2020-01-15
Göteborg, 2020-02-04
Stockholm, 2020-02-27
Västerås, 2020-02-26

Järfälla, 2020-03-06
Täby, 2020-03-04
Sollentuna, 2020-03-26
Lerum, 2020-02-07

Teknisk rapport

Tabeller till typhusutredningen

Datum 2020-06-05

Produktnummer: 8964579



Teknisk rapport Tabeller till typhusutredningen

Tommy Lindkvist

Avdelningen Regioner och miljö, Enheten
för samhällsbyggnad och turism

Innehåll

Bakgrund och syfte.....	4
Använt datamaterial	5
Undersökningspopulation	5
Nybyggnadskostnadsstatistik.....	5
Underlag till statistiken	5
Objekt och population i nybyggnadskostnadsstatistiken	5
Mark- och byggkostnad.....	6
Fastighetspris- och lagfartsregistret.....	7
Fastighetstaxeringsregistret.....	7
Företagsregistret	7
Fastighetsregistret.....	7
Externt levererat material	7
Tillvägagångssätt och metod	8
Material från nybyggnadskostnadsstatistiken	8
Kontroll av ägare mot Fastighetstaxeringsregistret (FTR).....	9
Matchning mot Fastighetspris- och lagfartsregistret för att hitta ägare och ägarbyten fram till och med 2018.....	9
Intressegemenskap och Koncerntillhörighet	10
Planförhållande	10
Tabellredovisningen	12
Stora och små byggherrar.....	12
Kommunindelning i redovisningen	12
Markägarförhållanden	13
Entreprenadform/upphandlingsform	14

Kvalitetsaspekter i undersökningen15

Bakgrund och syfte

Syftet med Typhusutredningens undersökning är bland annat att följa upp bättre konkurrens i bostadsbyggandet från 2015 som i sin tur följde upp "Bättre Konkurrens i bostadsbyggandet!" (Konkurrensverket 2006:2, dnr 820/2005) och belysa strukturen inom byggbranschen på en mikronivå för att komplettera och fördjupa den bild som framträder på en makronivå. En skillnad jämfört med den tidigare studien är att Typhusutredningen denna gång täcker en längre tidsperiod. Denna undersökning avser sex år 2013-2018 till skillnad från fyra år, 2009-2012 föregående gång och två år vid det första tillfället år 2005.

Denna studie består av 3 delar, varav den tidigare genomförda studien motsvarar del 1. Del 2 avser en beskrivning av allmännyttans kombo-hus som har matchats mot undersökningen priser för nyproducerade bostäder. Del 3 avser en matchning av data mellan undersökningarna priser för nyproducerade bostäder, avgifter/hyror i nyproducerade bostadslägenheter och allmännyttans kombo-hus.

I del 1 är det viktigt belysa vilka relationer företagen har med varandra och omvärlden i enskilda byggprojekt för att utifrån detta kunna dra slutsatser om branschstrukturen och vilka slags kopplingar företagen har till varandra. En viktig fråga är också huruvida ett och samma företag kontrollerar alla eller flera led i processen, t ex i vilken utsträckning markägare samtidigt är byggherrar på sina egna fastigheter.

Utöver att ligga till grund för en bedömning av strukturen bör undersökningen också kunna indikera hur ovanstående förhållanden påverkar den totala kostnaden per kvadratmeter.

Skillnaden mot en traditionell analys ligger framförallt i att hela kedjan från markägare till konsument studeras istället för att varje led eller kopplingen mellan två led studeras isolerat. Studien baseras på genomgång av enskilda projekt men resultatredovisningen aggregeras.

Del 2 avser att i en jämförelse belysa huruvida det standardiserade byggandet inom ramen för allmännyttans kombo-hus påverkar kostnaden jämfört med andra typer av byggande.

Del 3 avser att belysa byggkostnadernas påverkan på den slutgiltiga hyresnivån för bostäderna i projektet.

För att få hjälp med ovanstående har Typhusutredningen kontaktat SCB som hjälpt till med att ta fram det statistiska datamaterialet.

Använt datamaterial

Del 1: Datamaterialet som använts i undersökningen har hämtats från SCB:s undersökning "Priser för nyproducerade bostäder" för åren 2013 – 2018. I undersökningen har dessutom uppgifter från fastighetspris- och lagfartsregistret, fastighetstaxeringsregistret, fastighetsregistret och företagsregistret använts.

För del 2 har använts ett datamaterial avseende allmännyttans kombohus som sammanställts av ett externt företag på uppdrag av Typhusutredning och sedan överlämnats till SCB. Uppgifterna har matchats med SCB:s undersökning priser för nyproducerade bostäder. Åren som använts är 2013-2018. Uppgifterna som skapats i del 1 har också återanvänts i del 2.

För del 3 har använts ett datamaterial avseende allmännyttans kombohus som sammanställts av ett externt företag på uppdrag av Typhusutredning och sedan överlämnats till SCB. Uppgifterna har matchats med SCB:s undersökning avgifter/hyror i nyproducerade bostadslägenheter. Åren som använts är 2013-2018. Uppgifterna som skapats i del 1 har också återanvänts i del 3.

Undersökningspopulation

För att fastställa undersökningspopulationen har SCB använt undersökningen "Priser för nyproducerade bostäder" och där valt ut nybyggnadsprojekt av flerbostadshus för åren 2013 – 2018. Inicialt var det bestämt 2013-2017, men för att på ett fullödigt sätt kunna använda möjligheten att matcha med data från Sveriges allmännytta så kompletterades undersökningen med år 2018 i efterhand.

För att belysa allmännyttans kombo-hus har ett externt företag sammanställt ett datamaterial med allmännyttans byggprojekt som använt sig av kombo-hus under åren 2013-2018 inom ramen för det avtal som Sveriges allmännytta har.

Nybyggnadskostnadsstatistik

Underlag till statistiken

Objekt och population i nybyggnadskostnadsstatistiken

Underlaget till statistiken kommer i huvudsak ifrån byggherrarna som lämnar uppgifter om kostnader, teknisk information m.m. till SCB via enkät. SCB samlar in uppgifter om beviljade bygglov från kommunerna. När kommunen har skickat in ett påbörjat bygglov avseende ordinära bostäder till SCB skickar undersökningen Priser för nyproducerade bostäder ut en enkät till byggherren att besvara. Byggherren besvarar blanketten i samband med att byggnationen precis är påbörjad.

Undersökningen omfattar nybyggnadsprojekt av flerbostadshus. Objekten utgörs av byggnadsprojekt som kan omfatta ett eller flera hus. I undersökningen ingår endast påbörjade objekt. Med påbörjade avses

påbörjandet av de egentliga byggnadsarbetena (gjutning av källargolv, källarmurar, bottenplatta och dyligt). I populationen ingår endast ordinära bostadshus.

Som ordinära bostadshus räknas inte:

- Projekt där den uthyrningsbara lokalarean (LOA-h) är större än en tredjedel av summa bostadsarea (BOA) och uthyrningsbar lokalarea (LOA-h).
- Projekt där antalet specialbostäder (bostäder för särskilda boendegrupper som specialbostad för äldre eller funktionshindrade och studentbostad) utgör mer än 10 procent av det totala antalet bostäder.
- Brandskadeärenden
- Påbyggnader
- Blandprojekt med t.ex. ombyggnad och nybyggnad där man inte kan särskilja kostnaderna för nybyggnad.
- Projekt med flerbostadshus som innehåller färre än tre bostäder.
- Projekt som inte är "ren" nybyggnad t.ex. flyttning av hus.

Mark- och byggkostnad

Kostnaden utgörs av den av byggherren redovisade kostnaden inklusive mervärdesskatt när projektet påbörjas. Kostnaden är lika med det pris en bostadsrättsförening respektive ett fastighetsföretag betalar för sitt projekt.

Markkostnad omfattar:

Köpeskilling för tomt/råmark

- Markarbeten på kvartersmark medräknat finplanering och tomtutrustning
- Anslutningsavgift för VA
- Ränta på köpeskilling från förvärv till byggstart
- Fastighetsbildning, lagfart, detaljplan, geologiska utredningar
- Kommunala avgifter (trafik-, parkeringsanläggningar m.m.)
- Gator, vägar och VA utanför kvartersmark
- Eventuella rivningskostnader
- Eventuell vinst eller förlust

Byggnadskostnad omfattar:

- Byggnadskostnader (byggmästeri, el-installation, VVS- installation, ventilation, målning m.m.)
- Byggherrekostnader (projektering, administration, byggledning, kontroll, besiktning, bygglov, utsättning, garanti, försäkring, försäljningskostnader, pantbrevkostnader, ränta under byggtiden m.m.)
- Anslutningsavgifter för el, bredband, kabel-tv, fjärrvärme/naturgas m.m.
- Eventuell vinst eller förlust

Observera att all mervärdesskatt har lagts på byggnadskostnaden i statistikredovisningen.

I de tabeller då prisuppgifter för samtliga år redovisas gemensamt och inte per år, så har priserna deflaterats. Priserna avser då 2018 års prisnivå.

För byggpriser, markpriser och totala produktionspriser har deflatering gjorts med Faktorprisindex (FPI) för bostäder inkl. löneglidning, 1968=100 efter år, kostnadslag och hustyp Flerbostadshus, totalt inkl. moms.

För hyror i nyproducerade bostäder har hyran indexerats upp med konsumentprisindex undergrupp "04.S hyres- och bostadsrättslägenhet. Hyra".

Fastighetspris- och lagfartsregistret

SCB har använt Fastighetspris- och lagfartsregistret för att kontrollera ägare och ägarbyten av fastigheter. Vi har för undersökningspopulationen undersökt ägare och ägarbyten som skett fram till och med 2018.

Fastighetstaxeringsregistret

SCB har använt Fastighetstaxeringsregistret för att kontrollera fastighetsbeteckningar och ägare av fastigheter.

Företagsregistret

SCB har använt Företagsregistret för att undersöka koncern tillhörighet samt för upprättning av data.

Fastighetsregistret

SCB har använt Fastighetsregistret för att hämta uppgifter om planförhållanden.

Externt levererat material

Ett externt företag har på uppdrag av Typhusutredningen sammanställt ett material bestående av uppgifter från de byggprojekt hos Sveriges allmännyttan som använt sig av Kombohus när de byggt. Av tabellen nedan framgår dels resultatet av sammanställningen men också resultatet av matchningen med SCB:s nybyggnadsprojekt i statistikprodukten Priser för nyproducerade bostäder.

Av de 174 objekten som inkom till SCB var 105 objektsbortfall, alltså saknade svar på samtliga relevanta redovisningsvariabler. Av de som svarat var 69 stycken inräknat i de som har haft partiellt bortfall för någon fråga. Av de 69 svaren har SCB lyckats matcha 59 projekt mot priser för nyproducerade bostäder varav 10 av dessa klassats som bortfall, då bland annat vissa projekt ännu inte redovisats av SCB då de

ligger nära i tid och ska redovisas under 2019. För totalt 47 projekt har SCB inte lyckats finna någon matchning.

Tillvägagångssätt och metod

Material från nybyggnadskostnadsstatistiken

Tabell 01 Sammanställning - Matchning Blankett Sveriges allmännytta - SCB:s register "Priser för nyproducerade bostäder"

		Resultat matchning - SCB		
		Kostnadsärende, svar	Kostnadsärende, bortfall	Ingen träff mot kostnadsärende
Levererade objekt om Sveriges Allmännytta som inkommit till SCB	174			
Varav med svar (inkl. svar med partiellt bortfall)	69	49	10	10
Varav bortfall (objektsbortfall, samtliga variabler saknar svar)	105	68		37

Från nybyggnadskostnadsstatistiken användes alla projekt avseende flerbostadshus för åren 2013 – 2018 som kunde användas i denna undersökning, se tabell nedan.

Tabell 02 Matchning kostnadsärenden mot fastighetsregistret

	Redovisningsår							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	
Direkt träff i fastighetsregistret, avregistrerad fastighetsbeteckning		13	13	14	26	16	97	
Direkt träff i fastighetsregistret, levande fastighetsbeteckning		240	300	345	403	380	1955	
Upprättad fastighetsbeteckning som fått träff, avregistrerad fastighetsbeteckning		6	5	6	10	3	31	
Upprättad fastighetsbeteckning som fått träff, Levande fastighetsbeteckning		23	31	53	50	48	232	
Summa träffar fastighetsbeteckningar i fastighetsregistret		282	349	418	489	447	330	2315
Objekt som inte fått träff i fastighetsregistret		9	5	7	3	9	45	
Total		291	354	425	492	456	342	2360

Tabell 03 Antalet projekt från nybyggnadskostnadsstatistiken

År	Totalt antal projekt	Antal projekt i undersökningspopulationen
2013	291	282

2014	354	349
2015	425	418
2016	492	489
2017	456	447
2018	342	330
Totalt	2360	2315

Variabler som togs fram för respektive projekt var bland annat Län, Kommun, Fastighetsbeteckning, Antal lägenheter, Byggnadskostnader, Markkostnader, Upplåtelseform, Byggherrekategori, Byggherrenamn, Upphandlingsform, Entreprenadform och Organisationsnummer samt variabler som behövdes för bearbetningar, kontroller och matchningar.

Fastighetsbeteckningarna hämtas från nybyggnadskostnadsstatistiken och granskas och rättas avseende ovidkommande tecken, felstavningar m.m. Om flera fastighetsbeteckningar hör till ett projekt valdes en fastighetsbeteckning ut för kommande matchningar mot övriga register. Dock användes också övriga fastighetsbeteckningar för kontroller och matchningar om inte den valda matchade. De beteckningar som identifierats som avregistrerade så har SCB försökt hämta upp den nu levande beteckningen som är kopplad gentemot den avregistrerade beteckningen.

Kontroll av ägare mot Fastighetstaxeringsregistret (FTR)

För att kontrollera ägare matchades materialet från nybyggnadskostnadsstatistiken 2013 – 2018 mot FTR. Här kontrollerades att ägare i nybyggnadskostnadsstatistiken och FTR överensstämde. Matchningarna gjordes på kommun och fastighetsbeteckning och projekten identifierades med bl.a. ägararnamn, organisationsnummer, antal lägenheter och byggår. Fastigheter som genomgått delning har undersökts manuellt.

Matchning mot Fastighetspris- och lagfartsregistret för att hitta ägare och ägarbyten fram till och med 2018

De uttagna projekten matchades mot registret över sökta Lagfarter för att bestämma markägare fram till och med 2018 Matchningen gjordes på kommun och fastighetsbeteckning.

Om fastigheten ingick i ett förvärv sattes köparen som ägare det år då förvärvet skett och säljaren som ägare året före. Vid flera försäljningar under perioden valdes den med senaste datum ut. Om fastigheten inte

sålts inom 5 år fr.o.m. redovisningsåret eller om det endast skett förvärv inom samma koncern sattes markägandet till "egen". Ett fåtal fall gick inte att klassa utifrån ovanstående kriterier, t.ex. saknades namn/organisationsnummer för säljaren. Dessa fick då tidigare markägare okänd. För tomträtter sattes tidigare markägare till kommun. om den tidigare ägaren var kommun, annars stor eller liten byggherre, då det kunnat fastställas.

Intressegemenskap och Koncerntillhörighet

Alla fastighetsägare har matchats mot företagsdatabasens (FDB) årgångsregister för aktuella år för att hitta eventuell koncernmoder. Där moder ej hittats sätts den ägare som angivits i nybyggnadskostnadsstatistiken.

Intressegemenskap mellan byggherre och entreprenör (som framgår genom markering på nybyggnadskostnadsenkäten) har beaktats genom att projektet ansetts utfört i egen regi oavsett entreprenadform. Företag inom en och samma koncern har genom samkörning med företagsregistret behandlats i undersökningen som om de vore ett enda företag. Då byggherren är en bostadsrättsförening undersöks det om den är bildad av HSB eller Riksbyggen eller om den är byggmästarbildad. Byggmästarbildade bostadsrättsföreningar behandlas som ingående i samma koncern som företaget som bildat bostadsrättsföreningen. (Ofta samma företag som är entreprenör).

Planförhållande

För att matcha på planinformation från fastighetsregistret har den eller de fastighetsbeteckningar som angetts i nybyggnadsprojektet använts. Varje enskild fastighet har kontrollerats mot Fastighetsregistrets uppgifter om planförhållande. Uppgifter som hämtats är planförhållande samt vilket datum planen vunnit laga kraft. För matchningen har så kallad FNR-kod använts.

Av sammanlagt 2360 projekt fick alla utom 98 st. träff mot fastighetsregistret. Av de som inte fick träff mot fastighetsregistret saknade 45 projekt FNR-kod varför försök till matchning inte var möjlig.

Vidare var 53 projekt sådana att de inte gick att finna matchning i registret.

De olika plantyper som använts är:

- Avstyckningsplan
- Byggnadsplan
- Detaljplan
- Områdesbestämmelse
- Stadsplan

Ett problem har varit att en fastighet kan tillhöra flera olika planer och då går det inte att hänföra byggprojektet till någon specifik plan. När en fastighet tillhör flera planer har vi därför valt den plan som har senaste lagakraft datum (eller gällandedatum) före byggstart. Planer som börjat gälla efter byggstart har inte använts. Detta innebär att det kan finnas en viss kvalitetsbrist i planförhållandena.

Nedanstående tablå visar de år som använts för inplacering av planens ändrande i förhållande till nybyggnadskostnadsstatistikens redovisningsår. Observera att vi bara har haft möjlighet till att använda helår.

Redovisning av planer:

Vid matchning har planen ett lagakraft datum som ligger efter i tid vid jämförelse mot när byggherren angett att projektet påbörjats.
Okänt = Ingen plan kan identifieras (till största delen beroende på att fastigheten är avregistrerad) eller att det från första början saknats FNR kod för att möjliggöra matchning.
Ej plan = Ingen uppgift om plan.
Plan ej ändrad = Plan ej ändrad inom 5 år före byggstart.
Plan ändrad 3-5 år före byggstart = Plan ändrad (laga kraft år) mellan 3 och 5 år före byggstart.
Plan ändrad inom 2 år före byggstart = Plan ändrad (laga kraft år) inom 2 år före byggstart.

Tabell 04 – Matchning av planändren

Lagakraft år (LDAT)	Redovisningsår (B_RedovisningsAr)						Total
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Före 2003	64	85	99	124	126	96	594
2004	6	4	4	2	2	3	21
2005	10	13	8	7	5	5	48
2006	14	19	15	15	10	2	75
2007	13	19	22	15	12	9	90
2008	12	15	12	10	13	11	73
2009	30	25	26	14	6	4	105

2010	32	26	38	31	13	7	147
2011	30	26	25	36	16	7	140
2012	44	39	35	19	23	8	168
2013	16	54	41	53	34	21	219
2014	2	17	67	66	40	23	215
2015	1	0	15	69	63	44	192
2016	0	1	0	14	49	37	101
2017	0	0	0	2	26	39	67
2018	0	0	0	0	0	7	7
Saknar FNR-kod för matchning	9	5	7	3	9	12	45
Planförhållanden inte funna	8	6	11	12	9	7	53
Totalt	291	354	425	492	456	342	2360

Tabellredovisningen

Stora och små byggherrar

Materialet har indelats i två grupper varav den ena innehåller projekt där de fyra i undersökningen vanligast förekommande byggherrarna ingår och den andra gruppen innehåller övriga byggherrars projekt. Med ingående i undersökningen avses byggherrar som byggt under 2013 – 2018 och indelningen har gjorts efter antalet byggda lägenheter. Grupperna betecknas stora respektive små byggherrar.

Kommunindelning i redovisningen

Kommunindelningen har gjorts utifrån Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning från 2017. Grupperna som ska redovisas är A1 Storstäder (3 kommuner) vilket innebär kommuner med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare. Den andra gruppen är A2 förortskommuner tillorstäder (38 kommuner) vilka definieras som kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun och det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av de treorstäderna. Den tredje gruppen är B Större städer (31 kommuner) och de definieras som kommuner med 50 000 – 200 000 invånare samt en tätortsgrad överstigande 70 procent och den fjärde gruppen C består av alla övriga kommuner (218 kommuner). Dessutom skall totala uppgifter för samtliga kommuner redovisas.

Beskrivning av grupperna

För en mer utförlig och detaljerad beskrivning, se publikationen Kommungruppsindelning 2017.

A. Storstäder och storstadsnära kommuner

A1. Storstäder - kommuner med minst 200 000 invånare varav minst 200 000 invånare i den största tätorten.

A2. Pendlingskommun nära storstad - kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en storstad eller storstadsnära kommun.

B. Större städer och kommuner nära större stad

B3. Större stad - kommuner med minst 50 000 invånare varav minst 40 000 invånare i den största tätorten.

B4. Pendlingskommun nära större stad - kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.

B5. Lägpendlingskommun nära större stad - kommuner där mindre än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.

C. Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner

C6. Mindre stad/tätort - kommuner med minst 15 000 men mindre än 40 000 invånare i den största tätorten.

C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort - kommuner där minst 30 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i annan mindre ort och/eller där minst 30 procent av den sysselsatta dagbefolkningen bor i annan kommun.

C8. Landsbygdskommun - kommuner med mindre än 15 000 invånare i den största tätorten, lågt pendlingsmönster (mindre än 30 procent).

C9. Landsbygdskommun med besöksnäring - landsbygdskommun med minst två kriterier för besöksnäring, dvs antal gästnätter, omsättning inom detaljhandel/ hotell/ restaurang i förhållande till invånarantalet.

Markägarförhållanden

Projektet har indelats i följande kategorier för marktillgång:

1. Bygge på sedan tidigare ägd egen mark
2. Bygge på mark förvärvad från kommun eller motsvarande
3. Bygge på mark förvärvad från stor byggherre som ingår i undersökningen
4. Bygge på mark förvärvad från liten byggherre som ingår i undersökningen
5. Bygge på mark förvärvad i annan ordning än ovanstående
6. Okänd

Grupperingen har gjorts enligt följande modell:

Undersökningspopulationen kontrollerades mot Fastighetspris- och lagfartsregistret för åren fram till och med 2018. Kontrollen gjordes bakåt i tiden för respektive år, år för år, tills vi hittade första året då byggherrens organisationsnummer inte var samma som markägarens d.v.s. tills man hittade säljaren som sålt marken till byggherren.

Egen ägd mark: Byggherren är densamma som markägaren alla undersökta år.

Mark förvärvat från kommunen: Om byggherren ej är densamma som markägaren och organisationsnummer för säljaren är kommun. Även för tomträtt sattes säljaren till kommun.

Mark förvärvat från stor byggherre: Byggherren har förvärvat marken från en stor byggherre. Byggherren och markägaren ingår inte i samma koncern.

Mark förvärvat från liten byggherre: Byggherren har förvärvat marken från en liten byggherre. Byggherren och markägaren ingår inte i samma koncern.

Mark förvärvat i annan ordning: Om byggherren ej är densamma som markägaren och organisationsnummer för markägaren varken är kommun eller tidigare definierad stor eller liten byggherre. I uppdelningen av stor och liten byggherre i vår undersökning avses endast de byggherrar som byggt under 2013 - 2018. "Mark förvärvat i annan ordning" innebär att markförvärv har gjorts från icke byggherrar, t.ex. fysiska personer, aktiebolag (som inte ingår i grupperna stora/små byggherrar) m.fl. Vidare kan också förvärv ha gjorts från mindre byggherrar som inte byggt under 2013 - 2018 och alltså inte har definierats som små byggherrar i undersökningen.

Okänd: I ett fåtal fall kunde inte säljaren klassificeras. Exempelvis saknades organisationsnummer för säljaren.

Entreprenadform/upphandlingsform

Indelningen har gjorts enligt:

Egen regi: Om byggnadsarbetena utförts av ägaren till marken och att dennes byggnadsverksamhet minst motsvarar den traditionella byggnadsentreprenaden eller intressegemenskap råder mellan byggherre och entreprenör.

Förhandling: Om ej egen regi eller intressegemenskap och upphandling är förhandlingsupphandlad.

Konkurrens: Om ej egen regi eller intressegemenskap och upphandling är konkurrensupphandlad.

Övrig upphandling: Övrig upphandling har registrerats om uppgiftslämnaren till SCB har valt att använda något annat alternativ än ovanstående. Exempel på detta är t.ex.

- Direktupphandling
- Löpande räkning
- Ramavtalsupphandling
- Typhusupphandling
- Samverkan

Kvalitetsaspekter i undersökningen

Primäruppgifterna till studien har hämtats från olika SCB-undersökningar och register som görs med olika syften. De objekt som ingår i undersökningarna och registren är avgränsade på olika sätt. I statistiken över byggkostnader insamlas uppgifter för ett byggprojekt. Det kan bestå av flera fastigheter eller del av en fastighet. De fastighetsbeteckningar som anges på statistikblanketten är inte alltid fullständiga och har i stort sett inte tidigare kontrollerats av SCB genom matchningar mot andra register.

I Fastighetstaxeringsregistret (FTR) ingår fastigheter och taxeringsenheter. Taxeringsenhet är vad som taxeras för sig och motsvarar som regel en fastighet. Om delar av en fastighet har olika ägare redovisas fastigheten uppdelad i skilda taxeringsenheter. Fastighet kan också delas upp på flera taxeringsenheter om det föreligger olika skattepliktsförhållanden eller användningssätt för skilda delar av egendomen. Vidare kan flera fastigheter inom en kommun slås samman till en taxeringsenhet om de har samma ägare och har samma skattepliktsförhållande och användningssätt. Taxeringsenhet är vad som normalt utgör objekt för överlåtelse och upplåtelse.

Fastighetsregistret innehåller uppgifter om fastigheter, byggnader, adresser, lägenheter och planinformation. En enskild fastighet kan tillhöra flera planer och ett byggnadsprojekt kan omfatta flera fastigheter vilket kan ge problem ifall de berörda fastigheterna tillhör olika planer.

I statistiken över lagfarter omfattar redovisningen överlåtelser. En överlåtelse kan omfatta en eller flera fastigheter eller del av fastighet. Dessa skillnader i objektsavgränsning kan innebära problem vid matchningar i de fall objekten skiljer sig åt och osäkerhet om jämförelserna verkligen avser samma objekt.

Fastighetstaxeringsregistret innehåller uppgifter om taxerad ägare. Registret vid SCB uppdateras en gång per år och avser läget 1 januari. Tidsförskjutningar i uppdateringarna vid Skatteverket kan medföra att förändringar i ägandet ett visst år inkommer till FTR med ett eller flera års förskjutning. Genom matchningar mot lagfartsregistret försöker vi kompensera för dessa tidsförskjutningar i FTR.

Om ett nybyggnadsprojekt uppförs på mark som består av flera fastigheter och som förvärvats från olika ägare kan klassificeringen av tidigare ägare försvåras.

Företagens koncerntillhörighet har kontrollerats mot Företagsdatabasens ärgångsregister för aktuella år. I en koncern kan komma att räknas företag som vid markförvärvet inte ingick i koncernen.

Den datafil som överlämnades till SCB med uppgifter avseende allmännyttans kombo-hus. Innehållande 174 objekt var enligt SCB:s bedömning inte mikrogranskade innan överlämnande till SCB. Det innebär en del extra arbete för SCB att kontrollera kvaliteten i de inlämnade uppgifterna. Bland de brister som uppmärksammades var att prisuppgifter som skulle vara lämnade i kronor (ental) har lämnats i tusentals kronor. Bostadsbyggnadsprojekt har haft felaktigt antal lägenheter och eller felaktigt total bostadsarea då dessa i efterhand kontrollerats av Sveriges allmännytta.

Regressionsanalys av produktionspriser och förutsättningar för byggande

1 UNDERLAG

Tyréns har med hjälp av statistik från Typhusutredningen analyserat vilka faktorer som driver produktionsprisernas delar; byggpriser och markpriser. Detta har gjorts genom en parvisa jämförelser av utfall hos variabler i relation till en mark- och byggkostnad. Utfallen har analyserats i en regressionsmodell med syfte att finna gemensamma strukturer hos de olika utfallen bland variablerna. Notera dock att analysen ej gjorts på sådan data som egentligen är lämpad för regressionsanalys, vilket måste präglade tolkningen av resultaten¹.

I underlaget från SCB redovisades *allmännyttan* samt *därav allmännyttans kombohus*. Detta innebar att Kombohusen både var ett eget utfall och en delmängd av utfallet *allmännyttan*. För att skapa bättre jämförbarhet i statistiken har Tyréns beräknat *allmännyttan exklusive Kombohus* vilket då inte omfattar utfallet *allmännyttans Kombohus*.

2 PRODUKTIONSPRIS OCH PRODUKTIONSKOSTNAD

Statistiken från SCB avser produktionspriser och inte produktionskostnader. Produktionspriset, som delas upp på markpris och byggpris, inkluderar alltså även byggherrens avkastning. Innebörden av detta är lätt att förstå när man tänker på bostäder som säljs på marknaden – då speglar produktionspriset den totala intäkten vid försäljning. Således speglar det totala produktionspriset betalningsviljan på marknaden, snarare än kostnaden att uppföra byggnaden. Två projekt i samma marknad, där det ena haft höga byggkostnader och gjort liten vinst medan det andra haft låga byggkostnader och gjort stor vinst, får i statistiken samma produktionspris.

¹ Den data som funnits att tillgå har bestått av utfallet av två variabler (exempelvis privata vårdars byggande i storstäder) kopplat till ett produktionspris. Det optimala dataunderlaget hade varit utfallet av alla variabler (exempelvis privata vårdars byggande utan planförändring på kommunalt ägd mark upphandlat i konkurrens i storstäder) kopplat till produktionspris. En sådan nedbrytning hade dock troligen inte klarat SCB:s sekretesskydd om att data för färre än 3 projekt ej redovisas. Förfarandet är orsaken till att inte ett utfall inom varje variabel har exkluderats som kontrollvariabel, vilket skulle varit fallet i normala fall.

Nu gäller inte nedanstående byggande bostäder som säljs direkt på marknaden, utan sådana som hyrs ut. Detta spelar dock ingen roll, problematiken i att tolka vad byggpriset egentligen speglar kvarstår. En stark marknad där höga hyror kan tas ut medger en högre produktionskostnad, varför produktionskostnaden speglar marknaden. Det finns därför alltid en risk att det som ser ut som en hög kostnad i själva verket är en stor intäkt när nedanstående data analyseras. När ett högre pris speglar en ökad kostnad och när ett högre pris speglar en ökad intäkt går ej att utläsa i statistiken men det går att resonera om vad som är sannolikt utifrån de olika variablerna.

Vidare finns det svaga incitament att pressa de faktiska kostnaderna på en stark marknad eftersom kostnaderna styr hyresnivån vid presumtionshyressättning. Incitamenten finns såklart, eftersom det kan vara svårt att hyra ut för dyra lägenheter och att det finns en konkurrens mellan projekt, där projektet med lägre hyror blir mer attraktivt. Incitamenten att pressa byggkostnader är dock som starkast vid byggande i en svag marknad, eftersom låga byggkostnader möjliggör byggande.

3 FÖRUTSÄTTNINGARNAS INVERKAN PÅ BYGGPRISET

3.1 UPPHANDLING

I analysen får enbart byggande i egen regi signifikanta resultat. Både konkurrens, förhandling och övrig upphandling hamnar nära noll. Tendensen är att förhandling skulle ligga något över noll, övrig upphandling skulle ligga något under och konkurrens på båda sidor om nollan. Tyréns anar att byggherrarna haft svårt att välja bland svarsalternativen i enkäten och att olika svarsalternativ rimligen betyder olika saker för olika typer av byggherrar. Troligen är inte upphandling i konkurrens kontra förhandling samma sak för en privat kontra offentlig beställare.

Vi kan dock fastslå att byggande i egen regi tenderar att generera höga produktionspriser. Detta kan dels bero på att vinsten delas mellan byggherre och entreprenör. När dessa två är olika parter skapas en konkurrens och prispress, men ej när de är samma företag. Höga priser på egen regi kan dock även bero på att projekt i egen regi byggs på starka marknader och genererar en stor vinst som slår igenom på såväl mark- och byggpris. Detta får visst stöd då främst stora byggherrar bygger i egen regi.

3.2 GEOGRAFI ELLER MARKNAD

Det finns en tydlig relation mellan byggpris och olika marknader eller geografier. Storstäder och storstadsnära kommuner har signifikanta resultat och uppvisar högre byggpriser. Större städer har ej signifikanta resultat men en svagt positiv effekt på priset. Mindre städer och landsbygden har inte heller signifikanta resultat men en negativ effekt på priset. Den enklaste förklaringen till fenomenet är att det finns en betalningsvilja, och marknad för högre hyror, i de mer urbana miljöerna och därför är byggpriserna där även högre. Att själva kostnaden att bygga skulle skilja sig mellan marknaderna kan givetvis också spela in, exempelvis på grund av trängsel och högre kostnader för arbetskraft i storstäderna. Även analysen av markpriser uppvisar samma relation, men resultaten är inte signifikanta för något utfall.

3.3 MARKÄGOFÖRHÅLLANDEN

Markägoförhållanden har stor påverkan på byggpriserna. Analysen visar framförallt att byggande på kommunal mark ger lägre byggpriser än alla andra alternativ. Det är vanligt med byggande på kommunalt ägd mark i mindre kommuner och allmännyttan bygger ofta på kommunens mark. Det kan därmed finnas fog för att tro att denna mark helt enkelt är mindre attraktiv och genererar mindre intäkter. En annan förklaring skulle kunna vara att den kommunala marken är mer välplanerad.

De övriga alternativen är på sätt och vis samma; det är mark som antingen ägs av ett privat företag eller förvärvat av ett privat företag. Handel med marken förefaller generera högre byggpriser. Detta kan bero på endast mark med stor marknadspotential handlas med.

När det gäller påverkan på markpriserna är egen mark ej signifikant (vilket är rimligt, att dess kostnad inte går att skilja från noll). Detta gäller dock även kommunal mark vilket tyder på att kommuners markpriser är låga. När mark köps av en annan byggherre ökar den en signifikant markpriset, vilket verkar rimligt om vi tänker på markförvärvet som en kostnad.

3.4 PLANÄNDRING

Analysen visar att planändringar genererar både högre markpriser och byggpriser. Det är vanligare med planändringar i småstäder och ovanligare i storstäder, vilket kan vittna om kommunernas "planeringsvana". Detta genererar sålunda en motkraft mot de högre priserna i urbana områden. När det gäller planändring finns det mindre anledning att oroa sig för det omvänt kausala sambandet, att ändrade planer skulle generera en större intäkt och därmed byggpris, utan här rör det sig troligen om en faktisk kostnadsökning. Detta utgör på så sätt det tydligaste resultatet gällande vad som faktiskt driver byggkostnader.

3.5 BYGGHERRENS ÄGARSTRUKTUR

Vid analys av ägarstrukturen framgår att privata värddar har lägre byggpris än allmännyttans vanliga byggande (som upphandlats med LOU). Vid byggande av KomboHus (via ramavtal) är dock priserna ännu lägre. Alla dessa resultat är signifikanta. För markpriserna är det ingen större skillnad mellan de olika ägo förhållandena, endast övriga värddar sticker ut med att inte generera stora avdrag för bygg- och markpriser. Även här bedömer Tyréns att resultaten speglar faktiska byggkostnader:

Allmännyttan har avkastningskrav som skall spegla privata bolags krav på vinst, men det vore osannolikt att de högre produktionspriserna hos allmännyttan beror på större vinst. Det är i så fall mer rimligt att de privata bolagen har en större andel vinst i sitt byggpris och att skillnaderna mellan privat och allmännyttig kostnad i så fall är ännu större än vad statistiken gör gällande.

4 REGRESSIONSRESULTAT

4.1 TABELLEN VISAR METADATA FRÅN REGRESSIONSANALYSEN MED BEROENDE VARIABEL BYGGPRIS

Coefficients ^{a,b}					
Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	p-value / significance
	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	32 207	607		53,1	0,0% **
Egen regi	3 204	476	0,329	6,7	0,0% **
Konkurrens	384	491	0,036	0,8	43,6%
Förhandling	767	562	0,058	1,4	17,7%
Övr. upph.	-927	690	-0,051	-1,3	18,2%
1 Storstäder (A1)	3 280	1 163	0,099	2,8	0,6% **
2 Storstadsnära kommuner (A2)	2 563	1 216	0,074	2,1	3,8% *
3 Större städer och kommuner nära större stad (B3, B4, B5)	481	737	0,025	0,7	51,6%
4 Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner (C6, C7, C8, C9)	-1 265	908	-0,051	-1,4	16,7%
Egen ägd mark	1 945	568	0,142	3,4	0,1% **
Mark ägd av liten byggherre	2 997	556	0,212	5,4	0,0% **
Mark ägd av stor byggherre	3 279	663	0,214	4,9	0,0% **
Kommunalt ägd mark	-1 325	504	-0,116	-2,6	1,0% **
Övriga markägoförhållanden	1 696	518	0,139	3,3	0,2% **
Plan ändrad inom 2 år före byggstart	2 412	442	0,217	5,5	0,0% **
Plan ändrad 3-5 år före byggstart	2 055	482	0,164	4,3	0,0% **
Okänd	1 093	953	0,040	1,1	25,5%
Privata värddar	-5 043	479	-0,496	-10,5	0,0% **
Allmännyttan exkl KomboHus	-2 060	513	-0,183	-4,0	0,0% **
Allmännyttans KomboHus	-8 072	781	-0,390	-10,3	0,0% **
Övriga värddar	7	2 551	0,000	0,0	99,8%
a. Dependent Variable: Byggpris per kvm					
b. Weighted Least Squares Regression – Weighted by Antal Nybyggnads-projekt					
c. Excluded control variable: Plan ej ändrad (inom 5 år före byggstart)					
** significant at the 1 % level, * significant at the 5 % level					

4.2 TABELLEN VISAR METADATA FRÅN REGRESSIONSANALYSEN MED BEROENDE VARIABEL MARKPRIS

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	p-value / significance
	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	7 022	579		12,1	0,0% **
Egen regi	4 714	454	0,503	10,4	0,0% **
Konkurrens	-1 586	468	-0,154	-3,4	0,1% **
Förhandling	-594	536	-0,047	-1,1	27,1%
Övr. upph.	-1 967	657	-0,113	-3,0	0,4% **
1 Storstäder (A1)	1 561	1 108	0,049	1,4	16,3%
2 Storstadsnära kommuner (A2)	818	1 159	0,024	0,7	48,2%
3 Större städer och kommuner nära större stad (B3, B4, B5)	-139	703	-0,008	-0,2	84,3%
4 Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner (C6, C7, C8, C9)	-1 325	865	-0,055	-1,5	13,0%
Egen ägd mark	693	541	0,052	1,3	20,4%
Mark ägd av liten byggherre	2 024	530	0,149	3,8	0,0% **
Mark ägd av stor byggherre	2 882	632	0,196	4,6	0,0% **
Kommunalt ägd mark	-796	481	-0,073	-1,7	10,2%
Övriga markägoförhållanden	1 271	494	0,109	2,6	1,2% *
Plan ändrad inom 2 år före byggstart	1 270	421	0,119	3,0	0,3% **
Plan ändrad 3-5 år före byggstart	1 886	460	0,157	4,1	0,0% **
Okänd	88	908	0,003	0,1	92,3%
Privata värdar	-3 593	457	-0,367	-7,9	0,0% **
Allmännyttan exkl kombohus	-3 184	489	-0,294	-6,5	0,0% **
Allmännyttans kombohus	-3 506	744	-0,176	-4,7	0,0% **
Övriga värdar	-692	2 432	-0,010	-0,3	77,7%
a. Dependent Variable: Markpris per kvm					
b. Weighted Least Squares Regression - Weighted by Antal Nybyggnads-projekt					
c. Excluded control variable: Plan ej ändrad (inom 5 år före byggstart)					
** significant at the 1 % level, * significant at the 5 % level					

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rut tjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.

37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurskolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskandestånd – ett rättighets-skydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknads-kontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrations-politik. Ju.
55. Innovation genom information. I.
56. Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. Ku.
57. Ett särskilt hedersbrott. Ju.
58. EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestä-melser om cybersäkerhetscertifiering. Fö.
59. Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. U.
60. Det skatterättsliga företrädarsvaret – en översyn. Fi.
61. Ändrade regler om säkerställda obligationer. Fi.
62. En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. N.
63. Barnkonventionen och svensk rätt. A.
64. Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
65. 55 år och karensval. N.
66. Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. U.
67. Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska. U.
68. Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. Fö.
69. Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. S.
70. Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. S.
71. Utvinning ur alunskiffer. Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. N.
72. Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. M.
73. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. M.
74. En europeisk åklagarmyndighet i Sverige. Ju.
75. Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet. Fi.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visselblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]
- Barnkonventionen och svensk rätt. [63]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppslaget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]
- Skatt på engångsartiklar. [48]
- Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]
- Rutavdrag för äldre. [52]
- Det skatterättsliga företrädarsvaret – en översyn. [60]

- Ändrade regler om säkerställda obligationer. [61]
- Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. [64]
- Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet. [75]

Försvarsdepartementet

- EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. [58]
- Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. [68]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]
- Innovation genom information. [55]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]
- Grundlagsskadedstånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]
- Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]
- En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]
- En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]

Ett särskilt hedersbrott. [57]
En europeisk åklagarmyndighet i Sverige. [74]

Kulturdepartementet

Sveriges museum om Förintelsen.
+ Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]
Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. [56]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]
Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet
Ingen övergödning. [10]
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]
Producentansvar för textil
– en del av den cirkulära ekonomin. [72]
Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. [73]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]
Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. [53]
En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. [62]
55 år och karensval. [65]
Utvinning ur alunskiffer.
Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. [71]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]
Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]
Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]
En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]
Grundpension. Några anslutande frågor. [32]
Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]
Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]
Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. [69]
Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. [70]

Utbildningsdepartementet

En mer likvärdig skola
– minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]
Gemensamt ansvar
– en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]
Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]
En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurs-skolor. [42]
Bygga, bedöma, betygssätta
– betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]

Innovation som drivkraft –från forskning till nytta. [59]

Samverkande krafter

– för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. [66]

Förskola för alla barn

– för bättre språkutveckling i svenska. [67]

Utrikesdepartementet

Enhetlig och effektiv marknadskontroll.

[49]