

**Handläggare**  
Anders Hallberg  
08-508 264 01**Till**  
Exploateringsnämnden  
2016-06-09

## **Plats för fler som bygger mer (SOU 2015:105). Svar på remiss**

### **Förslag till beslut**

1. Remissen besvaras med kontorets tjänsteutlåtande.

Håkan Falk  
FörvaltningschefAnn-Charlotte Bergqvist  
Avdelningschef

### **Sammanfattning**

Regeringen beslutade den 28 maj 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över förutsättningarna för att främja konkurrensen på byggmarknaden och vid behov komma med förslag som kan förbättra situationen.

På en koncentrerad marknad finns incitament att begränsa utbudet. Möjligheten att göra det beror på inträdeshindren till marknaden och tillgången på byggbar mark är central i detta sammanhang. Byggbar mark är en knapp resurs och utbudet begränsas av olika regleringar och plankapaciteten. Den senare kan stärkas med ökade resurser, antingen inom plankontoret eller genom att i större utsträckning delegera planarbete till byggherrar, eller genom sänkta krav på exempelvis detaljeringsgrad i planarbetet.

Utredningen har inte tagit ställning till vilken markanvisningsform som är att föredra ur konkurrensperspektiv. Det finns

grundläggande kriterier som markanvisningar bör uppfylla för att vara konkurrensneutrala. Kommunernas markanvisningar måste vara transparenta, förutsägbara och behandla alla aktörer lika.

En större enhetlighet i kommunernas krav på byggnation kan skapa förutsättningar för skaleffekter, pressa byggkostnader och öppna upp för utländsk konkurrens. Ett mer proaktivt planarbete där färdiga detaljplaner och byggrätter tas fram, som kan bebyggas av såväl stora som mindre byggherrar, kan bidra till att öka konkurrensen och bostadsbyggandet

## Ärendets beredning

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till bland annat exploateringsnämnden för yttrande senast den 25 juli 2016.

## Remissen

Regeringen beslutade den 28 maj 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över förutsättningarna för att främja konkurrensen på byggmarknaden och vid behov komma med förslag som kan förbättra situationen. Utredningens uppdrag har varit att undersöka förutsättningar för en bättre konkurrens, så att utbudet av nya bostäder långsiktigt kan anpassas till efterfrågan, och vid behov föreslå åtgärder som kan förbättra konkurrensen.

I uppdraget ingick att undersöka anbudskonkurrensen vid offentlig upphandling av bostadsbyggande och inslaget av utländska aktörer. Utredningen har analyserat hur vertikal och horisontell integration samt andra ägarsamband påverkar konkurrensen i byggsektorn och undersökt möjligheterna att förbättra konkurrensen inom bostadsbyggandet. En uppgift har också varit att undersöka om det finns finansiella restriktioner vid bostadsbyggande och varför de statliga kreditgarantierna inte används.

De faktorer som utredningen har identifierat som påverkar konkurrensen och begränsar utbudet av bostäder är följande:

- Byggaktörernas agerande och strategier
- Tillgång på produktionsresurser
- Tillgång till byggbar mark
- Former för tilldelning av kommunal byggbar mark och den kommunala planeringsprocessen

Det finns enligt utredningen samband mellan dessa faktorer då exempelvis kommunernas agerande vad gäller utbudet av byggbar mark och planprocessen påverkar byggaktörernas strategier, mobilisering av resurser och finansieringsmöjligheter. Det går därför inte att behandla varje område separat.

### **Byggsektorns agerande och strategier**

På marknaden för bostadsrättsbyggare i Stockholm har de fyra största byggherrarna en marknadsandel på cirka 80 procent år 2013. Att utbudet inte har ökat snabbare trots att lönsamheten har varit hög inom projektutveckling kan vara ett tecken på att konkurrensen fungerar mindre väl.

Stark efterfrågan tenderar att driva upp byggkostnader och minska lönsamheten i att bygga för konsumenter med lägre betalningsvilja. Även om bostadsbyggandet domineras av större byggherrar så har nya aktörer etablerat sig och tagit marknadsandelar. Dessa aktörer, ofta mindre och medelstora företag, är särskilt beroende av kommunal mark och att processen kring planarbete och markanvisning är transparent, förutsägbar och effektiv.

Höga marginaler inom projektutveckling och synergier mellan projektutveckling och entreprenadverksamhet kan förklara att fler byggföretag väljer att vara verksamma inom både projektutveckling och entreprenadverksamhet. Genom att bygga i egen regi säkerställer företagen att den egna kompetensen utvecklas och stannar i företagen.

Stora byggherrar behöver en markportfölj för ett jämnt kapacitetsutnyttjande men en sådan kan också användas strategiskt och begränsa nybyggnation. Det kan därför vara viktigt att en kommun tar hänsyn till hur markanvisningar fördelas så att den inte bidrar till att förstärka en marknadsstruktur som kan begränsa konkurrensen.

För att motverka konkurrenshämmande effekter och säkerställa att mark bebyggs inom rimlig tid kan kommuner ställa villkor på byggherren. Nya markanvisningar kan kopplas till krav på byggnation och krav på att redan befintliga byggrätter utnyttjas. Det är också viktigt att tillförsäkra att markanvisningar sker på ett transparent sätt med likvärdiga villkor för marknadens aktörer.

**Tillgång på produktionsresurser**

Konkurrenssituationen vid bostadsbyggande påverkas av resursbehov och konkurrensförutsättningar i andra delsektorer av byggmarknaden. Etablering av utländska aktörer med egna resurser inom infrastrukturbyggandet kan bidra till ökad konkurrens i bostadsbyggandet på lång sikt.

**Byggbar mark, konkurrens och bostadsbyggande**

Flera aktörer betraktar bristen på byggbar mark som det största hindret för ett ökat bostadsbyggande och för förbättrad konkurrens. Om tillgången på mark är begränsad är det svårt för nya aktörer och utländska aktörer att etablera sig. Nyetablerade aktörer är särskilt beroende av kommunal mark och att processen kring planarbete och markanvisning är transparent, förutsägbar och effektiv. Genom planmonopolet styr kommunen vilken mark som blir tillgänglig och när den blir möjlig att bygga på.

Kommunernas markpolitik och markanvisningar spelar en alltmer central roll för bostadsbyggandet. Kommunal markpolitik kan minska inträdeshindren och underlätta för mindre eller nya företag att etablera sig på bostadsbyggnadsmarknaden. Tidigare undersökningar har pekat på att kommunernas markpolitik och markanvisningar är bristfälliga utifrån ett konkurrensperspektiv. Ett ökat utbud av kommunal mark leder inte automatiskt till förbättrad konkurrens men kan skapa bättre förutsättningar för konkurrens och ett ökat bostadsbyggande.

Att ställa krav som bara kan uppfyllas av vissa aktörer hämmar konkurrensen och motverkar industriella byggmetoder. Det förekommer fortfarande kommunala särkrav på byggnaders tekniska egenskaper trots förbud.

Stora markanvisningar och ett stort planinnehåll kan främja effektivitet men riskerar samtidigt att begränsa konkurrensen. Det är viktigt att kommunen erbjuder en variation av markanvisningar inte minst vad gäller storlek om mindre aktörer ska kunna konkurrera. Ur konkurrensperspektiv framstår det som naturligt att marktilldelningen är neutral och att tilldelningen istället förknippas med tydliga krav på att det verkligen byggs.

**Markpolitik och konkurrens**

För bättre konkurrens och ett ökat bostadsbyggande är det nödvändigt att öka tillgången på byggbar mark och att den är tillgänglig på lika villkor. Utredningen har inte tagit ställning till

vilken markanvisningsform som är att föredra ur konkurrens-  
perspektiv. Det finns grundläggande kriterier som  
markanvisningar bör uppfylla för att vara konkurrensneutrala.  
Kommunernas markanvisningar måste vara transparenta,  
förutsägbara och behandla alla aktörer lika.

För att öka transparensen föreslogs också att kommunen bör ha  
ett intressentregister för markanvisningar och föra information  
tillbaka till marknaden om vem som fått markanvisning och vilka  
utvärderingskriterier som tillämpats av kommunen.

Det är viktigt att kommunen säkerställer att den kommunala  
markanvisningen inte bidrar till att hämma konkurrensen. Därför  
bör olika särkrav och alltför detaljerade krav vid markanvisningar  
undvikas. Det är också viktigt att information förs tillbaka till  
marknaden om prisnivåer och kvalitet i det vinnande anbudet vid  
markförsäljningar och särskilt när det sker direktanvisningar.

### **Den kommunala planprocessen och konkurrens**

Detaljerade och oflexibla detaljplaner bidrar till att förlänga  
planarbetet och minska bostadsbyggandet. Alltför detaljerade  
detaljplaner leder också till att byggherrarnas affärs-risk ökar då  
det är svårt för byggherren att ändra inriktning i projekten om  
marknadssituationen förändras eller sälja marken till en annan  
aktör med en annan affärsinriktning efter det att planerna antagits  
och vunnit laga kraft.

Planresurser är en trång sektor i flera kommuner, framför allt i  
kommuner med en hög byggtakt. Begränsad plankapacitet  
minskar tillgången på byggbar mark. Brist på planresurser kan  
också föranleda olika kommunala prioriteringar med bäring på  
konkurrensen. Begränsningen i plankapacitet kan minskas genom  
att; tillföra kapacitet till plankontoren, utnyttja extern plan-  
kapacitet eller minska detaljeringsgraden i planarbetet och ställa  
mer enhetliga krav.

En större enhetlighet i kommunernas krav på byggnation kan  
skapa förutsättningar för skaleffekter, pressa byggkostnader och  
öppna upp för utländsk konkurrens. Av samma skäl kan det vara  
värt att överväga utökad samverkan över kommungränserna  
exempelvis avseende ramavtal för typhus och volymer.

Bostadsbyggande kräver god kännedom om de lokala förut-  
sättningarna. Kontakter och kunskaper om hur beslutsprocessen

går till i kommunen är viktigt för möjligheterna att få tillgång till detaljplanelagd mark för bostadsbyggande. Det kan göra det svårare för företag att konkurrera på flera lokala marknader, särskilt för nya och utländska aktörer som saknar kunskap och erfarenhet av marknaden.

Det kan även finnas utrymme för att effektivisera planarbetet. Exempelvis kan det finnas anledning att närmare analysera de kommunala avgifterna för planarbete, eftersom de kan ge svaga incitament till effektivitet. Det har också påtalats att planarbetet i många kommuner är funktionsorienterat snarare än flödesorienterat.

Kommuner kan som ägare till allmännyttiga bostadsföretag ställa tekniska särkrav på bostadsprojekt som upphandlas men bör undvika det eftersom särkrav kan försämra anbuds-konkurrensen och öka byggkostnaderna. Regeringen kan bidra till transparens på upphandlingsmarknaden genom att ge en myndighet i uppgift att samla in upphandlingsstatistik över grundläggande faktorer som antal anbud, vilka som lämnade anbud och till vilka priser.

Ett mer proaktivt planarbete där färdiga detaljplaner och byggrätter tas fram, som kan bebyggas av såväl stora som mindre byggherrar, kan bidra till att öka konkurrensen och bostadsbyggandet. Vidare kan en digitalisering av planprocessen sannolikt öka dess effektivitet väsentligt och bidra till att skapa förutsättningar för att främja enhetlighet och utjämna förutsättningarna för olika aktörer på byggmarknaden. Utredningen föreslår därför att regeringen bör stödja utvecklingen mot en digital planprocess.

Som framgått ovan menar utredningen att ökad enhetlighet och transparens i planprocessen kan vara av stor betydelse för att uppnå skalfördelar och kostnadseffektivt byggande. Utredningen föreslår också att regeringen bör ta initiativ till en nationell strategi med syfte att möjliggöra att ”typgodkända” flerbostadshus kan byggas i hela landet. En nationell strategi kan underlätta att bygga kostnadseffektiva hus för det stora behov som finns i dag och i lägen där det annars inte är lönsamt. Det ger förutsättningar för innovativa lösningar och volymer som kan vara attraktiva för såväl större som mindre aktörer inom bostadsbyggandet.

## Exploateringskontorets synpunkter

Nedan redogörs för exploateringskontorets synpunkter utifrån de faktorer som redogörs för tidigare och utifrån de delar i utredningen som direkt berör nämndens verksamhet.

### Byggsektorn agerande och strategier

I Stockholm finns ett högt tryck på nya bostäder och staden har också kontinuerligt ökat antalet markanvisningar under de senaste åren. Även antalet aktörer på bostadsmarknaden ökar. Under perioden 2011- april 2016 markanvisades totalt 32 514 lägenheter till 114 olika aktörer. I markanvisningsregistret finns uppskattningsvis ca 300 byggherrar.

I Stockholms stad finns det ingen brist på konkurrens, snarare tvärtom. Antalet aktörer är idag så många att de mer etablerade bostadsbyggarna söker sig till andra kommunen i avsaknad av projekt i Stockholms stad.

Kontoret följer regelbundet upp gjorda markanvisningar och redovisar statistiken på stadens webbplats. Kontoret kommer att se över möjligheten att utveckla statistiken på stadens webbplats med ytterligare information.

Man kan konstatera att markanvisningarnas fördelning mellan de byggherrar som fått markanvisning sedan 2011 i antal lägenheter i procent av det totala antalet lägenheter ligger i snitt på ungefär en procent, med ett fåtal större aktörer som har mellan 2-5 procent av antalet lägenheter. De tre kommunala bostadsföretagen har dock en särställning med mellan ca 6-10 procent per bolag av den totala mängden lägenheter, vilket beror på att staden har ett utpekat bostadsmål för sina egna bolag samt att de innehar en stor mängd tomträtter som går att utveckla.

### Tillgång på produktionsresurser

Flera aktörer betraktar bristen på byggbar mark som det största hindret för ett ökat bostadsbyggande och för förbättrad konkurrens. Samtidigt finns färdiga detaljplaner i Stockholms stad för 16 000 bostäder.

Skälen till att planer från de senaste åren inte tas i anspråk är enligt stadens uppfattning bl.a. att det handlar om en pågående etapputbyggnad eller större omvandlingsområden där det tar extra lång tid att starta upp av olika skäl. Staden följer noga

utvecklingen av bostäder i färdiga detaljplaner för att vid behov kunna vidta åtgärder.

### **Byggbar mark, konkurrens och bostadsbyggande**

För staden är det viktigt att det skapas en mångfald av projekt både inom större utvecklingsområden men också mindre projekt för att möta konjunktursvängningar och hålla en hög byggtakt över tid. Den s.k. "Stockholmsmodellen" bygger på att byggherrar är aktiva och på egna initiativ tar fram möjliga projekt och ansöker om markanvisning för dessa.

Vid försäljning av mark måste staden förhålla sig både till kommunallagens regler om krav på god ekonomisk hushållning och till förbud mot stöd till enskilda näringsidkare samt EU:s bestämmelser om otillåtet statsstöd. Stadens marktillgångar utgör en stor del av stadens och stockholmarnas samlade förmögenhet och måste därför förvaltas på ett ansvarsfullt sätt. Staden har också investeringsutgifter för bostadsbyggandet vilket leder till ökande kostnader för avskrivningar. Ökande investeringar måste balanseras genom försäljningar och tomträttsintäkter. Stadens utgångspunkt är därför att mark ska säljas till marknadspris.

### **Markpolitik och konkurrens**

Stockholms stad har sedan några år deltagit i ett samarbete med nio kommuner i Stockholmsområdet under namnet Stadsbyggnadsbenchen. I projektet har kommunerna samlat information om planprocessen i en databas. Statistiken gör det möjligt att jämföra hur kommunerna arbetar, hur mycket tid som olika steg i processen tar och var trånga sektioner eller "flaskhalsar" kan finnas. Genom benchmarking, att dela med sig av sina respektive erfarenheter, utmaningar och goda exempel, strävar kommunerna efter att bli bättre och effektivare i sina stadsbyggnadsprocesser.

När det gäller hanteringen av processen kring markanvisningar framhåller byggherrarna att det är viktigt med tydlighet kring strategier och hur beslut fattas.

Stockholms stads nya markanvisningspolicy syftar till att uppfylla riktlinjerna i budget för bostadsbyggandet och uppfylla de krav som lagstiftningen ställer. Ambitionerna har också varit att öka tydligheten i formerna för markanvisning och vilka krav staden ställer på aktörerna på bostadsmarknaden.



Policyn syftar till att öka produktionstakten i bostadsbyggandet och att det som byggs har god arkitektur till en rimlig kostnad. Policyn ska stimulera konkurrensen på byggmarknaden i syfte att sänka produktionskostnaderna och skapa förutsättningar för rimliga boendekostnader.

Den största skillnaden mot tidigare gäller formerna för markanvisning. I den nya policyn tillämpas fyra förfaranden; direktanvisning, direktanvisning efter jämförelseförfarande, anbud på pris eller tävling. Bedömningskriterierna och hur dessa kommer att redovisas har också förtydligats i syfte att uppnå bättre transparens i förfarandet.

Kontorets ambition är att rutinerna och vilka krav staden ställer ska vara tydliga, både vad gäller besluten om markanvisning och under den efterföljande exploateringsprocessen.

För att på ett effektivt sätt fördela mark till de många aktörer som söker markanvisning och samtidigt uppnå målen om ett långsiktigt byggande tillämpar kontoret flera metoder för markanvisning.

Direktanvisning efter jämförelseförfarande är en ny variant av direktanvisning som kan användas när flera byggherrar sökt markanvisning på i princip samma plats. Idag söker ofta många byggherrar anvisning på mer eller mindre samma plats, och det kan finnas behov av att tydliggöra urvalsprocessen samt att göra utvärderingen mer transparent.

Förslagen bedöms på förvaltningsnivå och sammanvägs med önskemål om upplåtelseform och stadens strävan efter variation och mångfald i utbudet samt hur väl byggherren uppfyller de krav staden ställer. Motiven till anvisning, vilka förutsättningarna varit och en bedömning av byggherrarnas förslag redovisas i tjänsteutlåtandet till exploateringsnämnden, där markanvisning till en eller flera byggherrar föreslås.

Staden ska vid valet av byggherre också verka för att konkurrensförhållandena på marknaden främjas till exempel genom att uppmuntra nya företag och mindre byggherrar att etablera sig i Stockholm. Samtidigt eftersträvar staden att hålla en jämn produktion i bostadsbyggandet över konjunkturcyklerna, och eftersträvar att samarbeta med byggherrar som visar god stabilitet över tiden.

Exploateringskontoret ska också tillvarata byggherrars och andra aktörers intresse av att delta i utvecklingen av det framtida Stockholm. Också mindre aktörer ska ha möjlighet att delta i byggandet.

### **Den kommunala planprocessen och konkurrens**

I projektet Fokus Skärholmen som går ut på att bygga 4 000 bostäder i stadsdelarna Vårberg, Skärholmen, Sättra och Bredäng prövar staden en metod för att ta fram större generella detaljplaner. Syftet är att öka volymen på bostadsbyggandet, minska detaljstyrningen i detaljplanerna och skapa snabbare planprocesser.

Stockholmshusen, ett samarbete mellan de tekniska förvaltningarna och de allmännyttiga bostadsbolagen, är en annan satsning för att öka volymen på bostadsbyggandet. Målet är 3 500-5 000 byggstartade hyresbostäder fram till 2020. Med ett helhetsgrepp skapas bättre förutsättningar för att hålla nere både tidsåtgång och utgifter.

Enligt utredningen förekommer exempelvis bristande integration mellan de olika processerna innefattande alltifrån markanvisning till detaljplanering och bygglov. Flera kommuner har dock börjat arbeta mer med flödesorientering, genom att tillämpa så kallad *lean production*.

I Stockholms stad arbetar medarbetarna på exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret, miljöförvaltningen och trafikkontoret sedan en tid tillbaka med flödesorientering, genom Ledstången. Ledstången beskriver ansvarsfördelningen och gränssnitten mellan förvaltningarna. Genom att arbeta enligt ledstången ökar förståelsen för förvaltningarnas olika processer som knyter an till exploateringsprojekt.

## **Slut**

## **Bilagor**

1. <http://www.regeringen.se/contentassets/403610e5854c470198af7f5f8df58626/plats-for-fler-som-bygger-mer-sou-2015105>