



Byggbar mark?

En nyckelresurs vid byggande

RAPPORT 2015:5



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Byggbar mark?

En nyckelresurs vid byggande

Konkurrensverkets rapportserie 2015:5

Konkurrensverket juni 2015

Utredare: Bo Genfors (projektledare) och John Söderström

ISSN-nr 1401-8438

E-print, Stockholm 2015

Foto: Matton Images

Förord

Efterfrågan på nya bostäder är stor i Sverige. Som en del i Konkurrensverkets konkurrensfrämjande och upphandlingsstödjande arbete har vi under 2014 initierat flera studier som syftar till att identifiera existerande och potentiella problem inom bostadsbyggandet.

Denna rapport baseras på en enkätundersökning som gjorts i ett urval av Sveriges kommuner. I dessa bor närmare hälften av befolkningen. Kommunerna tillfrågades om hur de ser på marktillgången och plansituationen i kommunen, vilka som bygger samt hur deras planering för bostadsbyggande ser ut. Syftet har varit att belysa utbudet av byggbar mark och hur det påverkar konkurrenssituationen.

Byggbar mark är en nyckelresurs för nybyggnation. Byggbar blir marken först när det finns en giltig detaljplan. Därför har detta helhetsgrepp tagits.

I rapporten konstateras att situationen varierar mellan kommunerna men att kommunerna kan öka utbudet av byggbar mark genom en snabbare planprocess och genom att öka försäljningen av mark. Därtill bör de se till att planerad mark också bebyggs.

Även staten kan bidra till ökat utbud av mark genom att prioritera utbyggnad av infrastruktur så att nyexploatering av mark underlättas och genom förändringar i det kommunala utjämningsystemet så att kostnader som belastar kommuner vid expansion beaktas.

Stockholm juni 2015

Dan Sjöblom
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	16
1 Bakgrund	26
2 Byggbar mark - ett helhetsgrepp	29
2.1 Undersökningen	30
2.2 Tidigare undersökningar	30
3 Markfrågor	32
3.1 Kommunerna stora markägare	33
3.2 Byggbolagens ägande av mark	35
3.3 Kommunal marktilldelning och konkurrens	37
3.4 Vilka krav ställer kommunerna vid försäljning av egen mark	41
3.5 Vem initierar byggandet i kommunerna?	43
3.6 Konkurrens och mångfald	45
4 Planfrågor	46
4.1 Kommunernas resurser och tid för att ta fram nya planer	48
4.2 Överklaganden av planer	55
4.3 Vad kommunerna gör för att minska tiden för planprocessen	56
4.4 Byggbar mark där det inte byggs	58
4.5 Genomförandetid	59
4.6 Behov av att upphäva gamla planer	60

5	Marknaden	61
5.1	Oanvända byggrätter	65
5.2	Hur kan kommunen skynda på byggandet.....	66
5.3	Vad gör kommunen?.....	66
6	Kommunala förutsättningar och ambitioner	68
6.1	Hur stor befolkningsökning vill kommunerna ha?	68
6.2	Vad klaras av med oförändrad service och ekonomi	69
6.3	Betydelse av markinnehav och markpriser	70
6.4	Nyexploateringsområden och på längre sikt?.....	71
6.5	Strävar kommunerna efter att bygga billigt?.....	71
6.6	Skatteutjämningsystemets påverkan på bostadsbyggandet.....	73
6.7	Infrastruktur	74
7	Slutsatser	77
7.1	Ökat utbud av byggbar mark	77
7.2	Vad kommunerna kan göra för att öka utbudet av byggbar mark	79
7.3	Vad staten kan göra för att utbudet av byggbar mark ska öka	80
8	Referenser	81
	Bilaga 1	84
	Bilaga 2.....	95

Sammanfattning

Om bostadsbyggandet ska kunna öka är det viktigt att det finns tillgång till byggbar mark i tillräcklig omfattning. Vill man påverka markpriset så att det minskar behöver utbudet av mark öka. Det är i och för sig inte någon garanti för att det byggs fler bostäder men en nödvändig förutsättning.

Byggbar blir marken först när den detaljplanerats och planen vunnit laga kraft. Det innebär att kommunen, genom planmonopolet, styr vilken mark som blir tillgänglig och när den blir möjlig att bygga.

Eftersom utbudet av mark inte är tillräckligt för att möta efterfrågan och byggnation av nya bostäder tycks hållas tillbaka för att uppnå högre lönsamhet behöver utbudet av detaljplanerad mark öka och marken bebyggas snabbare när den väl är planerad.

Konkurrensverkets rapport 2015:4 *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012* visar på kommunernas centrala betydelse och pekar på behovet av att närmare analysera deras förutsättningar och ageranden.

Konkurrensverket har genomfört en enkätundersökning i ett urval på 45 kommuner där nästan halva Sveriges befolkning bor. Det övergripande syftet var att ta reda på varför det råder brist på byggbar mark i Sverige och vilken betydelse som markägandet har för denna situation. Även plansituationen undersöktes liksom kommunens egna bedömningar av förutsättningarna och möjligheterna att öka bostadsbyggandet.

Mark

Markägandet är ojämnt fördelat i landet. Många kommuner äger mycket mark. Flera av de undersökta kommunerna säger sig ha tillräckligt med mark för att kunna styra utvecklingen i kommunen. Några har ett begränsat markinnehav och blir därmed mer beroende av andra markägare för sin expansion. Det går inte att tvinga fram byggande på annan mark än den kommunen själv äger.

Kommuner som har tillräckligt stort eget markinnehav kan styra tillgången på byggbar mark genom försäljning av marken och vilka volymer som släpps ut.

Byggbolagen tar hänsyn till vad de anser att de kan släppa ut på marknaden. De anser, med viss rätt, att om det kommer ut många bostäder på en gång i ett område blir de svårare att sälja. Antalet nyproducerade bostäder anpassas därför till hur många som kan förmodas bli sålda. Anpassningen görs inom varje bolag för sig, men också övriga bolag tar hänsyn till denna marknadsfaktor innan de börjar bygga.

Detta bidrar till att hålla priset uppe på slutprodukten bostaden. Så gott som samtliga kommuner, 90 procent, ansåg dock att priset på marken inte hade någon betydelse för slutpriset på bostäderna. En av de kommuner som bedömde att markpriset påverkar slutpriset var dock Stockholm där en stor del av nyproduktionen sker.

Byggbolag letar också möjliga objekt att bebygga, särskilt i attraktiva lägen. Ofta är kommunen ägare till mark som parkeringsplatser, eller andra ytor i det offentliga rummet som är möjliga att bygga bostäder på. Konvertering av industri- och kontorsfastigheter till bostäder sker också frekvent.

Undersökningen visar att kommunerna i de flesta fall är den viktigaste markägaren av exploaterbar mark. Därmed är kommunernas tilldelning och försäljning av mark viktig för att styra det potentiella byggandet. Att öka utbudet av byggbar mark är ett sätt att sänka priset på den. Vi har inte uppfattat att kommunerna reflekterat över denna möjlighet och över orsakssambandet mellan kvantitet och pris på den lokala nivån. Utbudet av kommunal mark måste öka liksom byggtakten om priset på mark och efterhand på bostäder ska kunna påverkas.

Byggande

Metoderna för hur kommunerna anvisar mark varierar. Många kommuner använder flera olika metoder, men direktanvisning där kommunen väljer ut ett bolag som får ensamrätt till marken är vanlig. Några kommuner använder enbart direktanvisning. Det finns även kommuner som säljer all mark i någon form av konkurrensutsättning. De flesta kommuner använder flera olika metoder när de anvisar mark. Hur markanvisningen sker är avgörande för hur konkurrensen fungerar oavsett vilken metod som används.

Ett av resultaten i undersökningen är att kommunerna generellt lägger sig vinn om att det är flera olika bolag som tilldelas mark och som bygger. Detta verkar också ha medfört att mångfalden bland byggherrar har ökat. Den tidigare uppfattningen att det är få byggbolag som dominerar byggmarknaden bör därför delvis modifieras utifrån dagens förhållanden, även om det fortsatt handlar om en koncentrerad marknad.

Initiativ till nybyggnadsprojekt tas ofta av byggbolag, även i kommuner med större markinnehav. Det kan bero på att bolagen är innovativa och aktivt söker möjliga projekt. Det kan också tolkas

som att kommunerna kan bli bättre på att ta sitt bostadsförsörjningsansvar.

Detaljplanerna

Det måste nästan överallt finnas en giltig detaljplan innan det går att bygga. De flesta byggen sker där planen är fem år eller yngre. För några år sedan fastställdes planerna ännu tätare på byggstart.

Att ta fram en ny detaljplan tar lång tid. Tiden varierar mellan kommunerna. Drygt hälften av kommunerna har angivit att de normalt behöver 18 månader eller mer för detta. Därtill överprövas ofta planerna. De flesta kommuner anger själva att överklagandeprocessen tar kortare tid än kommunens egen planprocess.

Nästan hälften av kommunerna säger själva att de inte har tillräckliga resurser för planarbetet och några har även angivit att processerna i kommunen tar lång tid med bland annat flera beslutstillfällen. Den långa tidsutdräkten skapar osäkerhet till exempel om planens slutliga utformning och om hur bostadsmarknaden ser ut när planen blir klar. Osäkerhet är i sig en faktor som verkar hämmande på produktionen. Därför är det viktigt att planeringsperioden kortas så mycket som möjligt.

En viktig del i planprocessen är de samråd som hålls med berörda intressenter. Generellt sett tycker kommunerna att samråden är viktiga för att få in synpunkter och för att förankra och informera om planändringen. De flesta har ingen synpunkt på kretsen som får överklaga ett planbeslut medan andra vill minska den bland annat genom att ta bort rätten att överklaga för organisationer.

Med tillräckliga resurser och en effektivare process i kommunen skulle det gå att minska tiden det tar att ta fram en ny detaljplan. Vi

har också funnit att, även om underlaget är begränsat och baseras på de bedömningar kommunerna själva gjort i vår enkät, de kommuner som använder plansamrådet för att fånga in synpunkter från berörda sakägare och därefter modifierar planerna tycks få färre överklaganden.

Det är således kommunerna som i allt väsentligt sitter på nyckeln till en kortare planprocess. Dels genom att tillföra de resurser som de anser behövs för att klara ärendehanteringens på kortare tid, dels genom att minska antalet beslutstillfällen samt försöka minska antalet överklaganden genom att i ökad utsträckning beakta relevanta synpunkter som lämnas vid samrådet.

Genomförandetid

En detaljplan har en genomförandetid. Under denna tid är det tänkt att byggnationen ska ske. Kommunerna har i ökad utsträckning satt den kortaste tillåtna genomförandetiden, fem år, för nya detaljplaner.

Men om det inte byggs inom fem år fortsätter planen att gälla så länge kommunen inte upphäver den och ingen kommun verkar ens ha tänkt en sådan tanke. Det finns nästan överallt inaktuella planer som inte har upphävts. Om det gäller kommunal mark som bebyggs går det även att ställa villkor på att den återgår om byggnation inte kommit igång. Bara en enda av de 40 kommuner vi frågat anger att dock de ställer sådana villkor.

När ett bolag innehar planlagd mark är det oftast ett önskemål att det också byggs på den inom en snar framtid. Men om det inte byggs under genomförandetiden finns inga sanktionsåtgärder utan planen fortsätter att gälla om kommunen inte upphäver den. Det enda markägaren behöver göra är att åter söka bygglov om denne

någon gång framöver vill bebygga marken. Ingen kommun verkar ens ha haft en tanke på att upphäva detaljplaner där ingen byggnation skett.

Så gott som överallt finns inaktuella planer som inte upphävts. Beslut om korta genomförandetider speglar ett medvetande om att planer som inte utnyttjas under genomförandetiden kan bli inaktuella. Det är angeläget att de planer som trätt i kraft också utnyttjas inom genomförandetiden. Annars sätts en hämsko på kommunens utveckling och utbudet på bostadsmarknaden.

Ytterst få kommuner angav att de tillämpar någon form av sanktion om marken inte bebyggs i tid. Bara en enda av de undersökta kommunerna har angivit att de ställer sådana villkor. Kommunerna upplever att de har svårt att påverka ägare att bygga om denne inte vill. Det är angeläget att detaljplanerad mark bebyggs, särskilt när det är kommunen som ägt och anvisat marken. Kommunal mark bör överlätas med villkoret att den börjar bebyggas inom den genomförandetid som detaljplanen har. En möjlighet att sätta press på att marken bebyggs är att inte fullfölja köpet/marköverföringen innan byggnationen står klar. Detta förfarande går också att kombinera med krav på någon slags avtalsvite om inte bygget påbörjats inom två år efter markförsäljningen.

En annan tänkbar sanktionsåtgärd om ett bygge inte påbörjas är att upphäva detaljplanen om den inte utnyttjats när genomförandetiden gått ut. Ingen av de kommuner vi frågat gör detta. En anledning kan vara att kommunen anser att planen är bra och att det är angeläget att byggnation kommer till stånd. Att ta fram en detaljplan tar tid, även om många kommuner skulle kunna korta tiden. En medveten avvägning av vilket som tar längst tid, att vänta ut byggherren eller att genomföra en ny planprocess, skulle kunna ligga bakom att planerna lever vidare.

Sanktionsåtgärder om marken inte börjar byggas inom genomförandetiden bör sammanfattningsvis tillgripas oftare. En möjlighet är vid överlåtelse av kommunal mark införa klausuler om ekonomiska sanktioner om marken inte bebyggs inom genomförandetiden eller att arrendera ut marken tills den bebyggs. En annan metod som kommunerna bör pröva är att, enligt den redan befintliga möjligheten i PBL, upphäva detaljplaner som inte utnyttjats när genomförandetiden gått ut.

För att underlätta för kommuner att tillse att planlagd mark också bebyggs bör regeringen överväga att uppdra åt Boverket att ta fram ett stöd för detta.

Billigt boende

Det relativt låga tillskottet av bostäder bidrar till att priserna på dem och hyrorna för dem kan hållas uppe. Detta i sin tur begränsar kretsen som har möjlighet att efterfråga nya bostäder. Därför frågade vi kommunerna om de har en strävan att bygga billiga bostäder.

Många kommuner angav att de vill bygga billiga bostäder för vissa kategorier, oftast ungdomar.

Speglar då svaren en ambition utan förankring i det verkliga ägerandet? Något som stöder denna teori är kommunernas svar på frågan om de uppmärksammat några flaskhalsproblem i byggprocessen. Flera har svarat att brist på finansiering för bostadsköp är en trång sektor och några anger också finansiering av byggande som ett hinder.

Till viss del är det kommunerna som styr vilka bostadskostnaderna blir, särskilt om det är kommunens egna bolag som är byggherrar.

Det visar sig också att byggkostnaderna är högre när marken förvärvats från kommunen än om den tidigare ägts av ett byggbolag. Det tycks vara så att kommunerna i praktiken inte generellt prioriterar att få fram nybyggda bostäder med låga boendekostnader.

Detta styrks också av svaren på frågorna om markpriser. De flesta kommuner svarade att det är en fördel med höga markpriser och att markpriset har liten betydelse för slutpriset på bostaden.

Incitament för ökad byggtakt

Under lång tid efter andra världskriget har bostadsbyggande subventionerats med skattemedel genom att en låg ränta garanterades. Det har rört sig om stora belopp och betydande del av statsbudgeten har gått till sådana subventioner. Byggandet subventioneras inte längre. De boende får betala marknadspris vid bostadsköp och nybyggnadshyror gäller för nyproducerade hyresrätter.

I enkäten ställdes frågan om det kommunala utjämningsystemet spelade någon roll för utbyggnadstakten. Fler än hälften av kommunerna har ingen åsikt i frågan och en tredjedel anser inte att systemet påverkar beslut om nybyggnation. Ett mindre antal kommuner, tio procent, menar dock att utjämningsystemet är ett stort hinder.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att kostnadsutjämningsen endast i liten utsträckning beaktar de strukturella kostnaderna för kommuner med kraftig befolkningstillväxt¹. Investeringar behöver ofta göras långt innan intäkter från de nya invånarna kan kompensera för kostnader som uppstår vid

¹ Yttrande över inkomstutjämnning i kommuner och landsting: SKL dnr 15/0256.

expansion. Några av de kommuner där det byggs mest löser detta problem genom att kräva att ett bolag som erhåller markanvisning också bygger infrastruktur som exempelvis förskolor.

Bidrag och stöd till företag minskar konkurrensen. En uppenbar risk är att direkt stöd till byggföretag bara medför ökade vinster i byggbranschen men att en åsyftad ökning av byggandet inte kommer till stånd. De subventionerade projekten tränger helt enkelt ut andra projekt. Undersökningen visar snarast att eventuella stöd behöver riktas direkt till kommunerna för att bland annat möjliggöra att kommunal infrastruktur kommer på plats.

En fråga man kan ställa sig är om det kommunala utjämnings-systemet skulle kunna användas för att öka incitamenten till bostadsbyggande. Systemet erbjuder en möjlighet till stöd och styrning utan att ge subventioner, direkt eller indirekt, till företag samtidigt som det är konkurrensneutralt. I vart fall bör utjämnings-systemet ta hänsyn till de initiala kommunala investeringar som krävs vid expansion. För att öka incitamenten för kommuner att öka nybyggnadstakten kan kostnadsutjämnningen ändras så att hänsyn tas till de kommunala kostnader som är förknippade med expansion. Regeringen bör överväga att tillsätta en utredning med denna inriktning.

Genomgående framhålls i svaren på undersökningen att den statliga och delvis även regionala infrastrukturen måste byggas ut för att nybyggnation ska bli möjlig. Detta är inte enbart ett storstadsfenomen utan gäller i stora delar av Sverige. Utbyggd infrastruktur är därför en nyckelfaktor för ökat bostadsbyggande.

Summary

If housing construction is to increase, it is important to have access to sufficient quantities of land to build on. To reduce the price of land, land supply has to increase. This is in itself no guarantee that more houses will be built; however, it is a necessary prerequisite.

Land does not become eligible for construction until detailed development plans have been drawn up and become legally binding. This means that municipalities, through their planning monopoly, can control what land is available and when it becomes eligible to build on.

Due to the fact that land supply is not enough to meet the demand – and that the construction of new property seems to be held back in order to achieve greater profits – the supply of zoned land needs to increase, and development of the land must start faster, once it has been planned.

The Swedish Competition Authority's report 2015:4 *Better competition in housing construction? A follow-up from 2009–2012* demonstrates the municipalities' central importance and highlights the need to more closely analyse their conditions and actions.

The Swedish Competition Authority has carried out a survey on a selection of 45 municipalities, which house nearly half of Sweden's population. The overall objective was to find out why there is a lack of building land in Sweden and what importance land ownership has in this matter. The planning situation was also examined, as was the municipalities' own assessment regarding the expectations and the possibilities of increasing housing construction.

Land

Land ownership is unevenly distributed across the country. Many municipalities own a lot of land. Several of the examined municipalities claim to own enough land to control the development within the municipality. A few of the municipalities' land ownership is limited, and thus they are more dependent on other land owners to expand. Municipalities are not able to force construction on land that they do not own themselves.

However, municipalities that own enough land can control the access to building land by selling land, and by monitoring the volumes that are released.

Construction companies take into consideration the level which they feel they can place on the market. They are of the opinion, and quite rightly so, that it will be harder to sell residences if many of them are released onto the market at the same time. The numbers of newly produced residences are therefore adjusted to correspond with the numbers that are estimated to be sold. This adjustment is carried out within each separate company; however, the other companies also consider this market factor prior to commencing construction.

This adds towards maintaining the price of the final product, i.e. the residence. However, almost all of the municipalities, 90 per cent, said that land prices had no influence the final price of the residence. One of the municipalities that did deem the land prices to affect final prices was Stockholm, where a large part of the new construction is taking place.

Construction companies also look for possible development objects, especially in attractive areas. The municipalities often own land

such as parking lots, or other spaces within the public sphere that are possible to build on. Industrial and office buildings are frequently converted into residences.

This survey shows that, in most cases, the municipalities are the principal landowners of developable land. As such, municipalities can allocate and sell land in order to control any potential construction. Increasing the supply of building land is a way of lowering its price. We have perceived that municipalities have not reflected on this possibility, nor on the causal link between quantity and price at the local level. To affect land prices, and consequently residence prices, the supply of municipal land must increase, as must the pace of construction.

Construction

The municipalities' methods for assigning land vary. Many municipalities use several different methods; however, direct allocation, in which the municipality gives one company exclusive land rights, is common. Some municipalities only use direct allocation. There are also municipalities that sell all land using some form of competitive allocation. Most municipalities use several different methods when they are assigning land. The way that land is assigned is crucial for how competition works, regardless of the method used.

One thing indicated by the survey is that municipalities strive to ensure that many different companies are assigned land and get to construct. This also appears to have led to an increase in diversity among property developers. The previous perception – that a few construction companies dominate the construction market – should therefore be partially modified based on current conditions, although it still is a concentrated market.

New construction projects are often initiated by construction companies, even in municipalities with larger land holdings. This may be the result of companies being more innovative and actively seeking possible projects. However, it can also be interpreted to mean that municipalities can take more responsibility for providing residences.

Local plans

There must be a valid detailed development plan for almost everything before commencing construction. Most construction takes place when the plan is five years old, or less. A few years ago, plans were established even closer to the start of construction.

Drawing up a new detailed development plan takes a long time. The time it takes varies between the different municipalities. A little over half of the municipalities have stated that they normally need 18 months or more for this purpose. In addition, the plans are often subject to appeal. Most municipalities state that the appeal process takes less time than the municipalities' own planning process.

Almost half of the municipalities claim that they do not have enough resources to carry out the planning work, and some have also stated that the processes within the municipality take a long time, with decisions being made on several different occasions. This long delay creates uncertainties, for instance regarding what final form the plans will take, and what the housing market will be like, once the plan is finalised. This uncertainty is in itself a factor that stifles production. It is therefore important that the planning period is shortened as much as possible.

An important part of the planning process is the consultations with relevant stakeholders. Generally speaking, all the municipalities

agree that these consultations are important, as they allow for comments to be received, and for changes to be established and communicated. Most municipalities are not concerned with what actors are allowed to appeal a plan, while others want to decrease the number of actors by disallowing organisations to appeal.

With sufficient resources and a more effective process within the municipalities, it would be possible to shorten the time it takes to draw up a new detailed development plan. We have also found that – despite the foundations for this being limited and based on the municipalities' own assessments provided in our survey – the municipalities that use planning consultations in order to get feedback from relevant stakeholders, and then modify their plans based on these comments, seem to reduce the number of appeals.

It is thus the municipalities themselves that have the key to shortening the planning process, partly by providing the resources that they consider necessary in order to finalise the case sooner, and partly by decreasing the number of occasions on which decisions are made, as well as attempting to decrease the number of appeals by taking relevant comments provided at the consultation into account.

Execution time

A detailed development plan has an execution time. The construction process is intended to be completed within this time frame. The municipalities have increasingly set the shortest possible execution time, of five years, for all new detailed development plans.

However, if nothing is built within five years, the plan continues to be valid as long as the municipality does not cancel it, and not a

single municipality seems to have even considered doing so. Almost everywhere, there are outdated plans that have not been repealed. If it is municipal land that is being developed, it is also possible to demand that the land be handed back if construction has not started. However, only one out of 40 municipalities that we have asked stated that they set these types of conditions.

When a company possesses zoned land, they are often asked to develop that land as soon as possible. However, if they do not build anything during the execution time, there are no sanctions, but the development plan continues to be valid, unless the municipality repeals it. The only thing a landowner needs to do is to re-apply for a building permit, if they decide to develop the land in the future. No municipality seems to have even considered repealing detailed development plans for land on which no construction has taken place.

There are outdated plans almost everywhere that have not been repealed. The decision to shorten execution times reflects an awareness that plans, which are not completed during the execution period, may become outdated. It is important that plans, which have come into force, are executed within the execution period. Otherwise, it can hinder the municipalities' development and its housing market supply.

Very few municipalities state that they apply some sort of sanction if the land is not developed on time. Only one out of 40 municipalities stated that they set these types of conditions. The municipalities feel that they have a hard time influencing owners to build if they do not want to. It is crucial that land with detailed development plan is developed, especially when the municipalities have owned and allocated the land. The municipalities should only assign land on the condition that development commences within

the execution time of the detailed development plan. One way to put pressure on the land being developed, is to ensure that the purchase/land transfer is not carried out until the building is completed. In addition, this procedure can be combined with a requirement for some kind of contractual penalty if the construction work has not started within two years of the land sale.

Another possible sanction to be enforced if construction has not commenced is to repeal the detailed development plan if it is not used prior to the expiration date of the execution period. None of the municipalities that we have asked currently do this. One reason might be that municipalities consider the plan to be good and consider it crucial for the construction to come about. Drawing up a detailed development plan takes time, even though many municipalities could shorten that time. A conscious weighing of what takes the most time – waiting out a property developer, or carrying out a new planning process – could be the reason why the plans live on.

In conclusion, sanctions should be enforced more often, if land has not been developed before the execution period has expired. When transferring municipal land, one option is to include clauses on financial sanctions if land remains undeveloped within the execution period, or to lease the land until it has been developed. Another method that municipalities should try is to, in accordance with the existing options in Swedish Planning and Building Act (PBL), repeal detailed development plans that have not been carried out prior to the end of the execution period.

To make it easier for municipalities to ensure that zoned land is developed, the government should also consider commissioning the National Board of Housing, Building and Planning to develop support for this.

Affordable housing

The relatively low number of residences that are being built, contributes to property and rent prices remaining high. This in turn limits the circle of buyers who can demand new housing. We therefore asked the municipalities about their ambition to build affordable housing.

Many municipalities stated that they wanted to build affordable housing for certain categories, often young people.

Do their answers reflect an ambition that has no bearing on their actual conduct? Support for this theory can be found in the municipalities' answers to the question on whether they had noticed any bottleneck problems within the construction process. Several municipalities have answered that one bottleneck is a lack of financial support when purchasing property, and others have also stated that funding for construction is a problem.

In part, it is also the municipalities that control what the property prices will be, especially if the municipalities owned companies are the property developers. It also shows that construction costs are higher when the land has been acquired through the municipalities, than when it has previously been owned by a construction company. It seems to be the case that many municipalities in practice do not prioritise the development of new housing with affordable prices.

This is supported by the answers they have given to questions on land prices. Most municipalities answered that high land prices are an advantage and that land prices have little importance in the final price of the residence.

Incentive for an increased building pace

For many years after the Second World War, housing construction was subsidised by tax revenues through guaranteed low interest rates. The amounts in question have been large, and a significant part of the national budget has gone towards such subsidies. These days, construction is no longer subsidised. Residents have to pay the market value when purchasing property, and newly built tenancy apartments are subject to rents that reflect their newly constructed state and building costs.

In the survey, there was a question about whether the municipal equalization scheme influenced the building pace in any way. More than half of the municipalities were not concerned with this issue, while a third consider the scheme to have no effect on decisions regarding the construction of new housing. However, a small amount of municipalities, 10 per cent, argue that the municipal equalization scheme is a big obstacle.

The Swedish Association of Local Authorities and Regions (SKL) is of the opinion that the equalisation scheme only marginally takes into account the structural costs incurred by municipalities with high population growth². Investments must often be made long before revenue from new residents can compensate for costs that occur upon expansion. Some of the municipalities, who had the most constructions, solve this problem by requiring a company that is allocated municipal land to also build infrastructures, such as nursery schools.

² Statements regarding income equalisation in local authorities and regions: SKL ref. no. 15/0256

Benefits and support to companies reduces competition. An obvious risk is that direct support to construction companies only leads to increased profits for the construction industry, and not to the intended increase in construction. These subsidised projects simply shut other projects out. The survey shows that any possible support needs to be directly targeted at the municipalities in order to ensure that municipal infrastructure is put in place.

A question that can be asked is whether the municipal equalisation scheme could be used to increase the incentives housing construction. The scheme offers the possibility to support and control without giving direct or indirect subsidies to companies, while being competition-neutral. In any case, equalization schemes should take into account the initial municipal investment that is required upon expansion. In order to increase incentives to ensure that municipalities increase the construction pace, price equalisation schemes can be changed to take into account the municipalities' costs associated with expansions. The government should consider appointing a committee to focus on this matter.

Overall, the answers to the questions in the survey highlight that the governmental, and to some extent the regional, infrastructure must be expanded in order for the construction of new housing to become possible. This is not just an urban phenomenon, but it is the same in large parts of Sweden. Developed infrastructure is therefore a key factor in increasing housing construction.

1 Bakgrund

Alla är överens om att det byggs för få bostäder. Hur man ska öka byggandet råder det däremot delade meningar om. Konkurrensen påverkas av hur företagen agerar, av markägandet, av incitament och av plan- och byggregleringar. De flesta kvarvarande regleringar på bostadsmarknaden är kommunala.

Konkurrensverket har under det senaste halvåret genomfört tre undersökningar som behandlar byggande i Sverige. Den nu redovisade undersökningen är den tredje och sista som för närvarande är planerad.

Kommunerna har mångdubbla roller i bostadsbyggandet. De äger de flesta av de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen som står för en stor del av hyresrätterna. De är stora markägare i många kommuner även om detta inte ser likadant ut över allt. De har centrala roller i såväl plan- som bygglovsprocesser. Slutligen är kommunerna stora beställare av både bygg- och anläggningsprojekt på den lokala marknaden.

Konkurrensverket har sedan 2014 ett breddat uppdrag att stödja offentlig upphandling. Detta var utgångspunkten för den första rapporten. En enkätundersökning med allmännyttiga kommunala bostadsföretag som har genomfört upphandling av nybyggda bostäder åren 2009-12 visar att dessa fick in i genomsnitt fyra anbud vid varje upphandling. Det är dubbelt så många anbud som kommunerna får in vid livsmedelsupphandling men ändå ett relativt litet antal om konkurrensen ska fungera väl.

De fyra största byggbolagen har en högre marknadsandel vid offentliga upphandlingar än på bostadsmarknaden i övrigt och

vinner i genomsnitt större upphandlingar än övriga anbudsgivare. Endast en enda utländsk anbudsgivare har vunnit någon upphandling i undersökningen. Det återspeglar naturligtvis dåligt den relativt omfattande utländska konkurrens och medverkan som finns på byggmarknaden i övrigt. Hela fyra av tio upphandlare anser att det är svårt att få små företag att vara med i upphandlingar av nya bostäder.

Konkurrensverket har därefter, i en andra rapport (och med utgångspunkt i sin tidigare rapport från 2006, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet*) undersökt hur marknaden har utvecklats på tio års sikt. Det mest slående är då att integrationen mellan olika led tycks ha ökat och att det tycks ha blivit allt svårare att vara ett företag som bara äger fastigheter eller bara bygger fastigheter. Processen blir allt oftare sammanhållen med ett och samma (stora) företag som anskaffar mark, ordnar detaljplanering (i samverkan med kommunen), bygger i egen regi eller med sina vanliga underentreprenörer, och (allt som oftast) upplåter till en bostadsrättsförening.

De fyra största byggbolagen har sammanfattningsvis fortfarande en stark ställning såväl på den privata som på den offentliga marknaden för bostadsbyggande. Dock har koncentrationen inom bostadsbyggandet minskat de senaste tio åren, det vill säga de största företagens marknadsandelar har sammantaget minskat. Samtidigt sluter sig de stora företagen kring sina egna projekt och prioriterar lönsamhet framför tillväxt. Det medför dels att de mindre företagen inte får sälja till de stora men även att de stora företagens medverkan på andra marknader begränsas. De behöver sina byggresurser till egna projekt och även den offentliga upphandlingen kan därigenom bli lidande.

Denna tredje rapport är tänkt att kunna vara en utgångspunkt när kommunerna analyserar vilken deras roll är och vilka möjligheter

de har att påverka bostadsmarknaden. När Konkurrensverket frågar de allmännyttiga bostadsbolagen varför de inte bygger mer än de gör är det vanligaste svaret brist på byggbar mark och komplicerad planprocess.

Våra undersökningar indikerar att kommunernas plan- och markhantering är svårhanterlig för mindre företag. Sammanfattningsvis är förutsebarheten låg, riskerna stora och tidsåtgången för varje projekt avsevärd. Det krävs en stor mängd projekt i ett och samma företag för att man ska kunna ta igen på gungorna vad man förlorar på karusellerna och för att överbrygga den långa tid som går mellan att utgifter måste plöjas ned i ett projekt tills det att inkomsterna eventuellt rullar in. De mindre byggbolagen klarar inte av att utjämna mellan risker och över tid i den omfattning som behövs för att klara den kommunala mark- och planpolitiken.

Det finns dock många myter om kommunal plan- och markpolitik. Konkurrensverkets undersökning visar att framförhållningen faktiskt har ökat i planprocessen, vilket framgår av att planberedskapen blivit större. Det finns sammanfattningsvis mera färdigplanerad mark där man omgående skulle kunna söka bygglov. Planprocessen har varit föremål för många utredningar som resulterat i flera förändringar av Plan- och bygglagen (PBL). Uppenbarligen har detta inte varit resultatlöst. Planprocesserna hos kommuner tar – åtminstone numera – längre tid än vad överklagandehanteringens gör.

Arbetet med att förenkla planreglerna och bredda markförsörjningen måste fortsätta. Men andra förändringar måste också vidtas för att sådana åtgärder ska få fullt genomslag på marknaden. När ett byggföretag har mark och den är planerad måste det också komma ett hus på plats. Den ökade planberedskapen tyder på att byggföretag eller kommuner "hamstrar" mark för framtida behov och att byggtakten i hög grad styrs av lönsamhetsfaktorer.

2 Byggbar mark - ett helhetsgrepp

Efterfrågan på nya bostäder är stor i Sverige. Det finns många förslag till hur byggandet kan öka genom förändrad och förenklad byggprocess. Förslagen tar oftast fasta på att förändra en eller annan del i byggkedjan. Innan ett nytt hus står färdigt ska ett antal steg passeras. Det gäller allt från införskaffande av mark över eventuellt beslut om och fastställande av ny detaljplan till bygglovsansökan och själva uppförandet av byggnaden. Förslagen rör ofta en del av stegen och blir därför partiella. Eftersom byggprocessen är komplex blir effekten av förslagen oftast otillräckliga för att påverka byggandet.

Den viktigaste förutsättningen för att kunna bygga är tillgången till byggbar mark. För att marken ska vara byggbar måste den nästan alltid ha en giltig detaljplan. Kommunen är ofta en stor markägare och har på så sätt en viktig roll för markförsörjningen. Eftersom det också är kommunen som har planmonopol innebär det att kommunernas agerande blir avgörande för att mer mark ska komma ut på marknaden och kunna bebyggas.

För att öka byggandet måste hänsyn tas till både marktillgång och plansituation. Därför har Konkurrensverket frågat kommunerna hur de hanterar sin mark och om deras plansituation. Först när svaren kombineras erhålls en helhetsbild över tillgången på byggbar mark, vilket är den främsta ambitionen med denna rapport.

2.1 Undersökningen

För att ta reda på hur kommunerna ser på dessa frågor har Konkurrensverket genomfört en enkätundersökning i ett urval av Sveriges kommuner. De tillfrågades om hur de ser på marktillgången och plansituationen i kommunen, vilka som bygger för närvarande samt hur deras planering för bostadsbyggande ser ut.

Urvalet gjordes bland kommuner som i Boverkets bostadsmarknadsenkät angivit att de hade bostadsbrist på kort och medellång sikt och där byggbolag hade relativt stort markinnehav enligt fastighetsregistret. I de valda 45 kommunerna bor nästan halva Sveriges befolkning (se bilaga). Huvuddelen av dem ligger i de expansiva delarna i Sverige där efterfrågan på bostäder är stor.

Frågorna ställdes dels till kommunstyrelsens ordförande dels till kommunchefen. Svarsfrekvensen var närmare 90 procent.

2.2 Tidigare undersökningar

Nyligen presenterade Konkurrensverket en aktuell uppföljning³ av en totalundersökning av bostadsbyggandet i Sverige som första gången gjordes 2006.⁴ Två betydelsefulla förändringar har skett under denna tid. Kommunal mark har blivit viktigare för att förse marknaden med mark för byggande och planberedskapen tycks ha ökat.

Konsekvensen av att kommunerna har blivit viktigare för markförsörjningen är att deras markanvisningar blivit mer

³ Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012. Konkurrensverket 2015:4.

⁴ Bättre konkurrens i bostadsbyggandet. Konkurrensverket 2006:2.

avgörande för möjligheten att bygga. Vilken metod som används för markanvisning är betydelsefullt för konkurrenssituationen på byggmarknaden. Kommunernas markpolitik har blivit viktigare för att påverka nybyggnadstakten.

Att kommunal mark blivit viktigare kan ha flera orsaker. Det har inte byggts så stora volymer, cirka 20 000 lägenheter per år, under en period varför byggbolag kan ha haft ett begränsat intresse att binda kapital i markinnehav när tidigare ägd mark bebyggts. Ett annat alternativ är att privatägd mark inte tagits i anspråk i väntan på "bättre tider". Kommunerna kan också ha bedrivit en aktivare markpolitik för att få igång byggandet.

Den ökade planberedskapen innebär att detaljplanerna numera ofta är antagna tre till fem år innan bygget påbörjats. Tidigare var de ofta antagna tätare inpå byggstart. Det betyder att byggnation nu sker med bättre framförhållning. Detta är i huvudsak positivt även om det kan indikera att man av marknadsskäl "ligger på" färdigplanerad mark som borde bebyggts snabbare. Om planerna är äldre än fem år kan det i och för sig visa att kommunen har ett bra begrepp om och bra beredskap för sin framtida expansion och var den ska äga rum. Är det istället bolagen som äger mark där planerna är äldre än fem år kan det eventuellt framstå som ett sätt att av lönsamhetsskäl styra utbudet av bostäder.

3 Markfrågor

Byggbar mark är en förutsättning för att kunna bygga. Det är en nyckelfråga för byggherrar som vill konkurrera på bostadsmarknaden. Tillgången på byggbar mark är emellertid ofta begränsad, framför allt i större tätorter. Generellt är svenska kommuner stora ägare av mark. Kommunens markpolitik har därför stor betydelse för bostadsbyggandet. Deras agerande är avgörande för vilka byggherrar som kan bygga och för att konkurrensen ska fungera.

Andra stora markägare är byggföretagen. Flera byggföretag har relativt stort markinnehav som de gärna värderar i kommande, potentiella, bygggrätter. Det finns flera förklaringar till att byggföretagen binder kapital på detta sätt. En är att byggföretagen strävar efter att ha en långsiktig produktion så de söker därför förvärva mark i samma takt som mark tas till produktion. En annan förklaring som lyfts upp i debatten är att det finns indikationer på att byggföretagen "lagrar" detaljplanerad mark eller avvaktar med att bygga antingen i väntan på stigande bostadspriser eller för att kunna hålla priserna uppe, vilket i sin tur leder till att en ökning av utbudet av bostäder fördröjs.⁵

Eftersom markfrågan och kommunal markpolitik är så central för ett ökat bostadsbyggande och för att öka konkurrensen har undersökningen valt att rikta flera frågor till kommunerna avseende detta område. Frågorna handlande om markägandet i kommunen, hur försäljning av kommunal mark eller så kallad marktilldelning gick

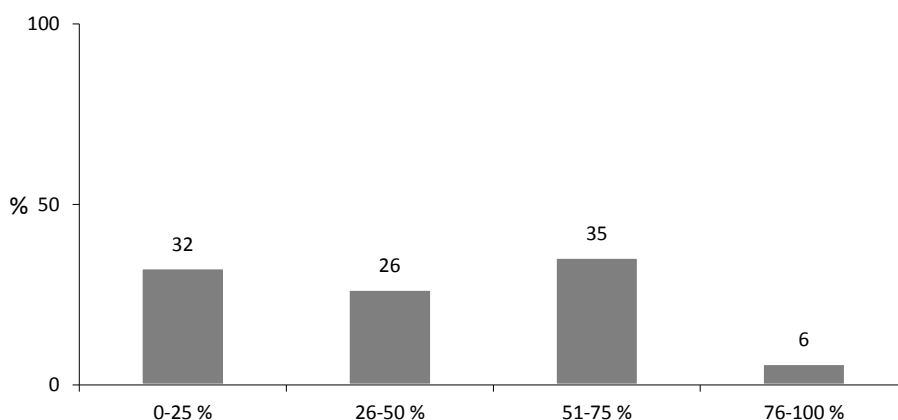
⁵ Sweco, Sveriges Kommuner och Landsting, 2014, "HUR HÄNGER DET IHOP? En studie av tjugofem kommuners planlagda mark för bostadsbyggande och möjliga skäl till varför det inte byggs".

till i kommunerna och vilka krav som kommunerna ställde vid marktilldelning och vem som initierar byggandet i kommunerna.

3.1 Kommunerna stora markägare

Enligt undersökningen är det många kommuner som äger en stor andel av den mark som är potentiellt byggbar. På frågan om hur stor andel i procent av marken, som är avsedd för eller som kan exploateras, som ägs av kommunen konstaterar 41 procent att de äger hälften eller mer av den byggbara marken. vilket illustreras i figur 1. Det kommunala markägandet varierar dock och det finns flera kommuner där det kommunala markägandet är ytterst begränsat (< 10 %).

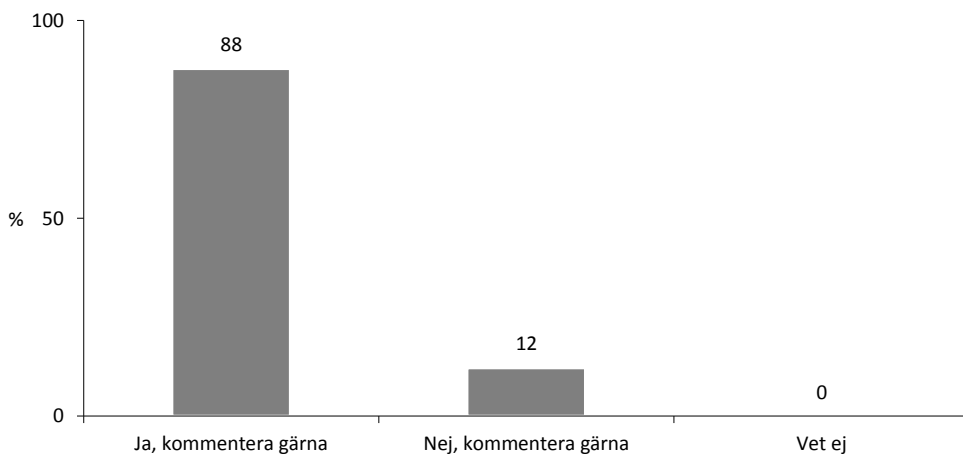
Figur 1 Uppskatta hur stor andel i procent av marken som är avsedd för eller kan exploateras som ägs av kommunen? (n=34)



Det bör noteras att förvånande många av kommunerna, cirka tjugo procent, inte kunde ge någon uppgift om hur mycket mark de ägde och/eller hur stor andel av den byggbara marken som var kommun-ägd och inte heller ange uppgifter om byggföretagens markägende.

En majoritet av kommunerna, cirka 88 procent, ansåg att deras eget innehav av mark som kan frigöras för exploateringsändamål var viktigt för att kunna kontrollera byggandet. Detta illustreras i figur 2.

Figur 2 Anser ni att eget innehav av mark som kan frigöras för exploateringsändamål är viktigt för att kontrollera byggandet i kommunen? (n=38)



Av kommentarerna kan det konstateras att de flesta också anser att ett kommunalt markinnehav är ett mycket viktigt instrument för att styra byggandet i kommunen. Kommunerna pekar på att kommunalt markägende ger ett bättre förhandlingsläge om villkoren för bostadsbyggande, avseende bland annat upplåtelseform och

gestaltning, möjlighet att kontrollera exploateringsstakten i kommunen och förbättra konkurrensen i bostadsbyggandet.

En kommun betonade att det var ett av de få instrument som kommunen har för att styra byggandet:

"Kommunalt markägande är mycket viktigt. En av få numera verktyg för att styra byggandet."

Det finns dock kommuner som menar att ägande av egen mark inte är centralt för att styra byggandet eftersom det är attraktivt att bygga där. Vem som äger mark har då inte någon större betydelse utan det byggs ändå.

Sammantaget visar resultaten att kommunerna generellt sett äger en stor del av den byggbara marken och att kommunerna anser att markägandet är ett mycket viktigt instrument för att styra bostadsbyggandet och förbättra konkurrensen. Det finns dock flera kommuner som har bristande kunskap om markägandet i kommunen vilket kan innebära att de saknar viktiga instrument för att styra bostadsbyggandet.

3.2 Byggbolagens ägande av mark

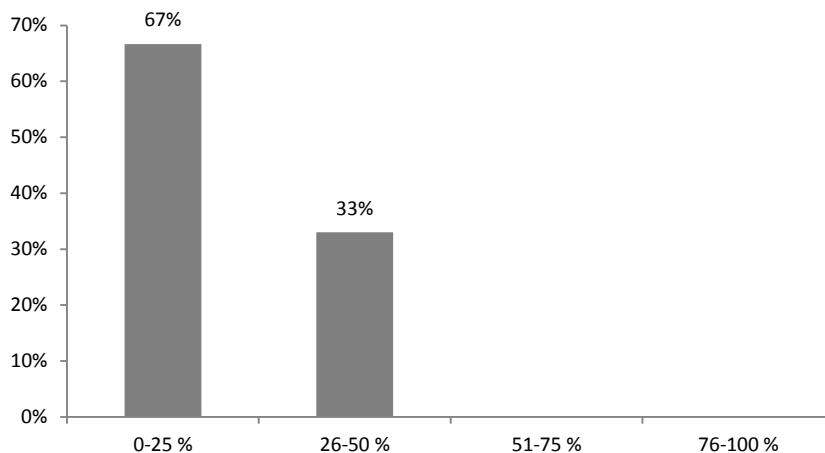
Byggbolagen positionerar sig på den framtida marknaden genom att köpa mark som de bedömer kan komma att exploateras. Detta är också ett sätt att försöka styra kommunens utbyggnadsplaner. Visserligen är det inget som säger att en kommun nödvändigtvis måste detaljplanera ett markområde på grund av att markägaren önskar det. Ändå förekommer det. Inte minst för att kommunen då vet att markägaren är angelägen att förränta sin investering och

därmed angelägen att bygga. Markinnehav blir på så sätt ett strategiskt instrument för att kunna bygga.

De stora byggföretagen eftersträvar en portfölj med byggprojekt som täcker flera års produktion. Objekten sträcker sig från mark i områden som ännu inte är detaljplanerade, över pågående detaljplanering, detaljplanerade objekt och pågående byggnation. Det är förståeligt att bolagen vill ha denna framförhållning. Både processen innan ett byggprojekt kan påbörjas och själva byggprocessen tar tid. Att kunna planera verksamheten under flera år är fördelaktigt ur flera synpunkter.

Enligt undersökningen varierar byggföretagens andel av den mark som betraktas som exploaterbar väsentligt mellan kommuner. I en fjärdedel av kommunerna saknas dock kunskap om hur stor del av marken som ägs av byggföretag. Baserat på de som svarat kan man konstatera att kommunen är en större markägare av exploateringsmark än byggföretagen i 80 procent av kommunerna. I undersökningen uppskattar kommunerna i genomsnitt att de äger 46 procent av marken och att byggföretagen äger 23 procent.

Figur 3 Uppskatta hur stor andel i procent av marken som är avsedd för eller som kan exploateras ägs av kommunen? (n=27)



Även om byggföretagen äger stora delar av den exploaterbara marken i kommunerna är det kommunala ägandet ofta större. Det ger många kommuner ett viktigt verktyg för att förbättra konkurrensen och minska risken för att byggföretag kan "hamstra mark" eller avvakta med att använda byggrätter antingen i väntan på stigande bostadspriser eller för att kunna hålla priserna uppe.

För att säkerställa att det byggs krävs dock att kommunerna har en aktiv markpolitik som ökar byggandet och säkrar att fler företag får möjlighet att bygga så att konkurrensen ökar.

3.3 Kommunal marktilldelning och konkurrens

Kommunerna äger en stor andel av den exploaterbara marken vilket innebär att kommunernas markförsäljning eller så kallade markanvisningar spelar en viktig roll för bostadsbyggandet och

konkurrensen. En markanvisning innebär att en exploatör under en begränsad tid får ensamrätt på att utarbeta förslag till byggnation. Avsikten är att marken ska detaljplaneras, överlåtas och bebyggas.

Det finns två huvudsakliga former för markanvisning: direktanvisning och anvisning baserat på jämförelseförfarande, som anbuds-konkurrens eller markanvisningstävling, mellan olika aktörer.

Direktanvisning innebär att marken anvisas till en byggherre utan jämförelser mellan olika alternativ. Ofta initieras direktanvisningar genom att byggherren kontaktar kommunen med ett förslag på nybyggnadsprojekt. Även kommunen kan initiera direktanvisningar.

Jämförelseförfarande innebär att marken anvisas av kommunen efter någon form av jämförelse mellan olika byggherrar. Anvisningen kan ske genom en anbudstävling baserat på pris eller andra kriterier, exempelvis utformning eller innovation. Men anvisningen kan även ske utan en utlyst tävling genom att kommunen helt enkelt väljer ett alternativ bland flera.

Respektive anvisningsform har olika fördelar. Kortfattat brukar anföras att direktanvisningar kan spara resurser för kommunerna eftersom initieringen och planeringen av projekt ligger hos byggherren. Direktanvisningar skapar incitament för nya, innovativa lösningar och förslag från byggherrar. Direktanvisningar kan dock fungera som ett inträdeshinder för nya aktörer. Upparbetade kontakter inom kommunen samt erfarenheter från tidigare anvisningar kan ha betydelse för att tilldelas mark genom en direktanvisning. Direktanvisningar ger även kommunen möjlighet att öka konkurrensen och mångfalden genom att fördela marken till flera olika byggherrar. Beroende på hur kommunen hanterar direktanvisningar kan således konkurrensen både öka och inskränkas.

Jämförelseförfaranden och anbudstävlingar anses ibland som en mer rättvis form att fördela kommunal mark då fler kan delta under givna ramar. Tävlingar brukar också anges som ett sätt för kommuner att utmana byggherrar till att ta fram nyskapande förslag. Förutsättningarna i en markanvisningstävling kan variera. Det kan vara en tävling där bara råmarken är given till en där detaljplanen redan är fastställd. I det sista fallet blir det till största delen priset som avgör vem som får bygga.

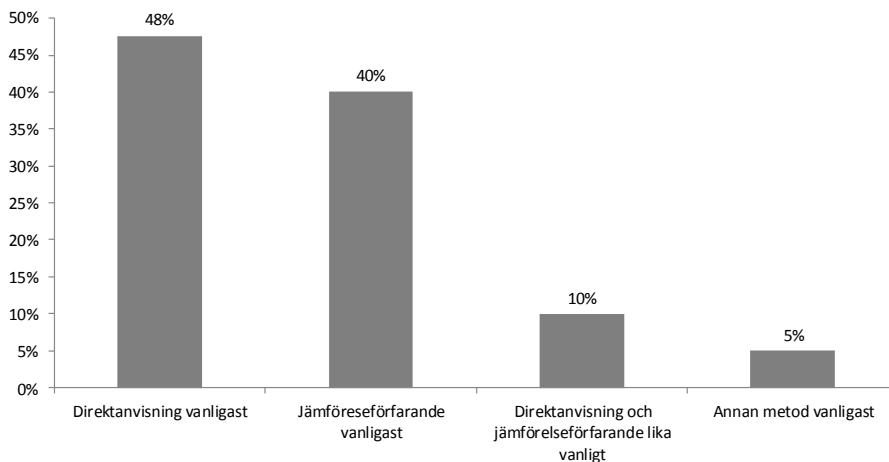
I undersökningen ställdes frågan vilka metoder som kommunerna använt för markanvisning under åren 2009–2013. Kommunerna fick ta ställning till följande metoder:

1. Direktanvisning
2. Anbudskonkurrens
3. Markanvisningstävling
4. Annan metod

Metod 2-3 definieras som jämförelseförfarande. Resultaten från undersökningen pekade på att det var en stor variation mellan olika kommuner vad gäller val av metod för markanvisning. I 80 procent av kommunerna har man använt kombination av direktanvisningar och jämförelseförfarande. Fem kommuner hade dock enbart använt sig av direktanvisning och tre kommuner hade enbart använt sig av jämförelseförfarande. I fyra av kommunerna eller tio procent av kommunerna användes nästan uteslutande ($\geq 90\%$) markanvisningstävlingar vid marktilldelning.

I figur 4 illustreras hur vanligt det är med olika metoder i de undersökta kommunerna.

Figur 4 Vilka metoder för markanvisning har ni använt under åren 2009–2013? Uppskatta i procent av alla markanvisningar 2009–2013 (n=38)



Enligt undersökningen var direktanvisning den vanligaste formen vid marktilldelning, vilket är i linje med vad som framkommit i andra undersökningar.⁶ Samtidigt kan det konstateras att jämförelseförfarande och andra metoder är nästan lika vanligt som direkttilldelning och att de flesta kommuner använder en kombination av olika metoder.

Konkurrensverket har pekat på att konkurrensutsättningen av den kommunala marktilldelningen måste öka och att anbudsförande är en viktig del för att förbättra konkurrensen och även transparensen vid marktilldelning.⁷ Även om Konkurrensverket anser att andelen anbudsförande bör öka vid marktilldelning så bör det betonas att

⁶ Se bland annat Statskontoret, 2012, "Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen, 2012:25, Boverket, 2012, Boverket, 2012, "Bostadsmarknaden 2012–2013 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013, 2012:8.

⁷ Konkurrensverket, 2013, "Konkurrensverket i Sverige-kapitel 2 "Så kan det byggas mer och billigare", Rapport 2013:10.

det finns ett värde i att kommunerna även fortsatt har möjlighet att genomföra direkanvisningar av mark eftersom det kan stimulera byggherrar att komma med innovativa lösningar och idéer.

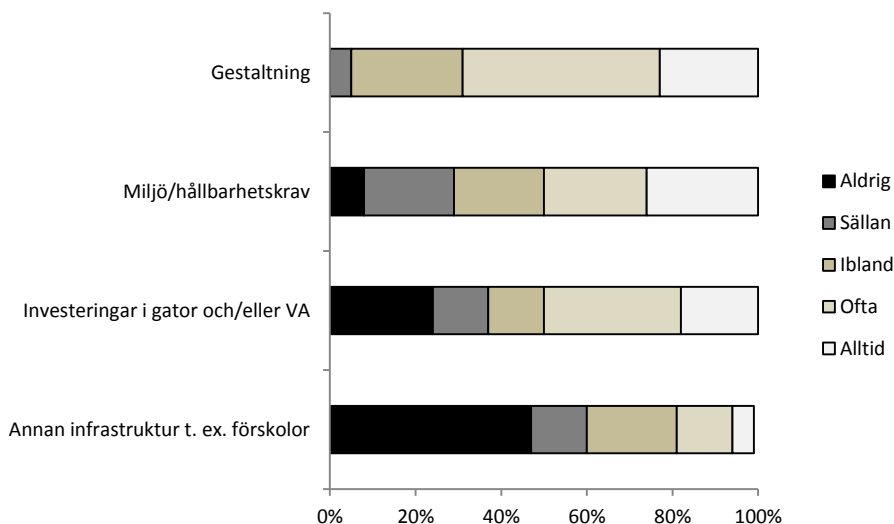
Direktanvisningar kan också användas för öka mångfald och konkurrens bland byggherrar. Det är viktigt för kommunerna att hitta rätt balans mellan olika metoder vid marktilldelning. Undersökningen visar att det finns en potential hos många kommuner att få en bättre balans mellan olika metoder vid markanvisning

3.4 Vilka krav ställer kommunerna vid försäljning av egen mark

I samband med marktilldelningen kan kommunen ställa olika krav på byggherren. I undersökningen ställdes en fråga om och i så fall vilka krav som kommunerna ställde på byggherren vid markanvisning.

Resultaten från undersökningen visar att det är mycket vanligt att kommunerna ställer krav på gestaltning. Det är också vanligt att det ställs miljö- och hållbarhetskrav. Det är något mindre förekommande att det ställs krav på att byggherren investerar i nödvändiga gator, vatten och avlopp. Det är däremot mer sällsynt att kommunerna ställer krav på byggande av annan infrastruktur som t.ex. förskolor men det förekommer i några kommuner. Ett mindre antal kommuner ställer dock alltid denna typ av krav vid marktilldelning, vilket illustreras i figur 5.

Figur 5 Vilka krav brukar ni ställa vid markanvisning?



Kriterier och förutsättningar för markanvisningar varierar således mellan kommunerna. Resultaten från undersökningen visar att kommuner ställer olika krav vid marktilldelning och att byggherrar således möter olika särkrav vid kommunernas marktilldelning. Konkurrensverket har i tidigare rapporter pekat på att kommunala särkrav vid marktilldelning kan leda till snedvriden konkurrens och till kostnadsökningar vid nybyggnation.⁸

Resultatet från undersökningen visar att många kommuner ofta ställer krav utöver gestaltning och krav om bostäders tekniska prestanda. Konkurrensverket har tidigare pekat på att denna typ av olika krav framför allt gynnar stora och mer etablerade byggherrar som bättre kan anpassa sin verksamhet för att möta dessa.⁹ Nya

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

eller mindre byggherrar saknar i högre grad resurser för att klara den typen av sammansatta projekt.

Om kommuner i stället skulle välja att genomföra separata upphandlingar av dessa projekt kan det bidra till bättre förutsättningar för fler, framför allt mindre, byggherrar att få del av markanvisningar.

Olika krav i olika kommuner medför att byggherrar kan ha svårt att agera i flera kommuner. Kommunala särkrav kan också bidra till att marktilldelningsprocesser framstår som svåra att förutse. Sammantaget föreligger en risk att alltför detaljerade kommunala krav skapar en ineffektiv kommunal marktilldelningsprocess vilket påverkar konkurrensen på byggmarknaden negativt.

En annan fråga som ställdes i undersökningen var om kommunerna hade ett intressentregister för markanvisning. Ett intressentregister ger inte bara en mer transparent bild av vilka som fått markanvisningar utan kan också användas för att bjuda in fler byggherrar till olika anbudsförfaranden. Undersökningen visade att de flesta kommunerna hade upprättat ett intressentregister för markanvisning. Ett intressentregister kan även användas som en kölista som betas av i turordning. Sker detta får nytillträdda företag sämre möjlighet att konkurrera om markanvisningar. Om ett intressentregister främjar konkurrensen beror således på hur det används.

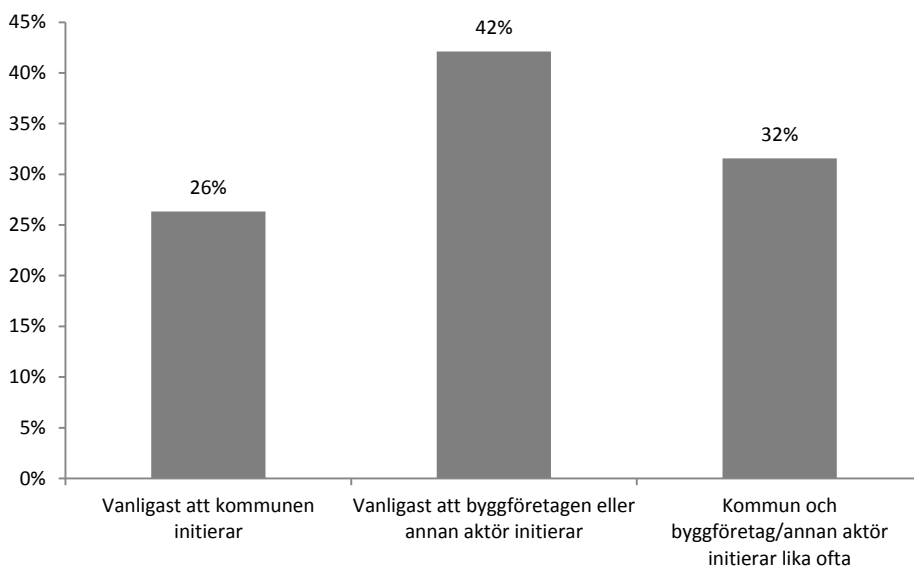
3.5 Vem initierar byggandet i kommunerna?

När det handlar om nya byggprojekt i kommunerna kan dessa initieras av kommunen, byggföretag eller fastighetsägare och andra aktörer. I undersökningen fick kommunerna uppskatta hur stor andel av projekten som initierades av kommunen respektive

byggföretag och andra aktörer. I flera kommuner där det kommunala markägandet är stort är det också framför allt kommunen som initierar nya byggprojekt. Bilden är dock inte enhetlig. Det finns flera kommuner där det kommunala markägandet är stort men där det framför allt är byggföretagen som initierar nya byggprojekt.

Oftast är det byggbolagen eller andra aktörer som initierar byggande, vilket illustreras i figur 6. I 42 procent av kommunerna var det oftast byggföretagen eller annan aktör som fastighetsägare som initierar byggande och i 26 procent kommunerna. I övriga kommuner initierade kommunen och byggföretag nya byggprojekt lika ofta.

Figur 6 Vem initierar bostadsprojekt i kommunen?



Resultaten ovan kan tolkas på en rad sätt. En tolkning är att kommunerna delvis har frångått sitt bostadsförsörjningsansvar

genom att inte själva initiera projekt. En annan är att byggföretagen har större incitament eller helt enkelt är bättre på att upptäcka möjligheter och därför initierar en stor del av byggprojekten.

3.6 Konkurrens och mångfald

För att åstadkomma en spridning av entreprenörer är metoden för markanvisningar viktig. Genom direktanvisning kan kommunen direkt styra vilka företag som ska få marktilldelning och därigenom även mångfalden. Vid anbudsförfarande kan kommunerna säkerställa att många byggherrar har möjlighet att delta och därigenom öka konkurrens och mångfald. Kommunerna har arbetat aktivt med att få en mångfald av byggherrar i bostadsbyggandet vilket kan vara en förklaring till att de största byggbolagen har minskat sina marknadsandelar de senaste tio åren och att det finns fler och större aktörer som konkurrerar med de stora nationella företagen.¹⁰

¹⁰ Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012. Konkurrensverket 2015:4.

4 Planfrågor

Markanvändningen i Sverige regleras i planer enligt Plan- och bygglagen (PBL). Det är kommunerna som fått ansvaret för att upprätta planerna och de har därför ett så kallat planmonopol. PBL innehåller fyra olika planinstrument:

- regionplaner
- översiktsplaner
- detaljplaner
- områdesbestämmelser

Regionplan är en plan för hur flera kommuner tillsammans lägger upp en gemensam strategi för regionens markanvändning och utveckling. Regionplanen är inte juridiskt bindande. I Sverige introducerades regionplaneringen i lagstiftningen med 1949 års byggnadslag och finns numera reglerad i PBL. Regionplanernas syfte är att lösa vissa mellankommunala frågor som rör mark- och vattenanvändning. Regeringen ska besluta om ett regionplaneorgan ska bildas. Regeringen kan bara besluta om ett sådant regionplaneorgan om någon eller några kommuner inte motsätter sig detta.

Översiktsplanen är ett medel för att forma kommunens långsiktiga utveckling på ett hållbart sätt. Enligt PBL ska varje kommun ha en aktuell och kommunomfattande översiktsplan. Översiktsplanen ska såväl vara strategisk som vägledande för beslut i plan- och byggärenden. I översiktsplanen ska kommunen redovisa hur mark- och vattenområden bör användas i framtiden, hur hänsyn till allmänna intressen ska tas samt hur riksintressen och miljö kvalitetsnormer

kommer att tillgodoses. Vidare ska översiktsplanen redovisa hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras och hur den fysiska planeringen ska samordnas med nationella och regionala mål. Översiktsplanen ska också redovisa i vilka områden i strandnära lägen som dispens från strandskyddet bör kunna ges om en verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Översiktsplanen kan sägas vara en överenskommelse mellan kommunen och länsstyrelsen om riksintressenas innebörd och avgränsning.

Detaljplanen anger hur ett begränsat område i en kommun ska bebyggas och hur mark- och vattenområden får användas. I en detaljplan ska kommunen bestämma och ange gränserna för vad som är allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Detaljplanen är bindande vid prövning av lov. Genom de planbestämmelser som anges i detaljplanen blir användningen av mark- och vattenområden bindande i efterföljande prövningar. Innan en detaljplan träder i kraft ska samråd ske med intressenter som berörs av planen. På så sätt fångas synpunkter upp innan man börjar bygga. En viktig intressentgrupp på ett tidigt stadium är de kommunala förvaltningarna då det bland annat är viktigt att ha reda på var el- och VA-ledningar finns och planeras innan man sätter spaden i marken. Grannar och andra som berörs av en planändring ska också beredas tillfälle att framföra sina synpunkter under samrådet.

En detaljplan ges en genomförandetid som inte får vara kortare än fem år och inte längre än femton år. När genomförandetiden gått ut gäller planen ända tills den upphävs, även om ingen byggnation skett.

Områdesbestämmelser får användas för att reglera markanvändningen i mindre områden som inte omfattas av detaljplan.

Bygglovet är själva tillståndet att bygga eller ändra användningen av en byggnad eller anläggning. Vanligtvis krävs bygglov förnybyggnation, ändring av en byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats. Bygglov krävs även för vissa andra anläggningar än byggnader. Frågor om bygglov prövas vanligen med utgångspunkt från de regler som en detaljplan eller områdesbestämmelser sätter. Dessa är tvingande. I huvudsak är det endast utanför tätbebyggt område som bygglov kan beviljas utan att en plan först tas fram.

Planmonopolet innebär således att det är kommunen som upprättar planer och beslutar om hur marken inom kommunen ska användas. Bland annat upprättar kommunen detaljplan för ett större eller mindre område. Innebörden är att det är kommunen som beslutar var det ska byggas, vad som ska byggas, hur det kommer att se ut (gestaltningen) samt när och i vilken takt det byggs genom att bestämma genomförandetider. Allt detta regleras i detaljplan. Därtill krävs bygglov från kommunen innan bygget sätts igång.

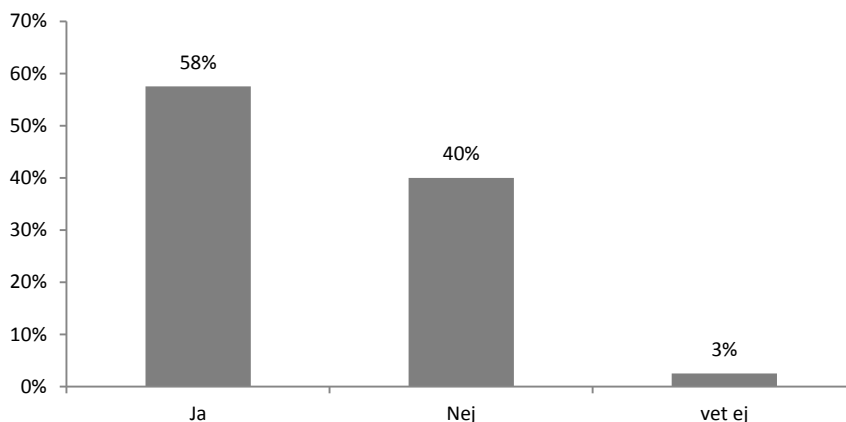
4.1 Kommunernas resurser och tid för att ta fram nya planer

Genom att kommunerna har planmonopol är deras planarbete centralt för bostadsbyggandet i kommunerna. En utdragen plan- och bygglovsprocess medför i sig att mindre aktörer på byggmarknaden missgynnas till fördel för större och kapitalstarkare aktörer eftersom kapital binds redan under planprocessen. Ur ett konkurrensperspektiv är det därför av vikt att den totala handläggningstiden i samband med plan- och bygglovsärenden inte är alltför utdragen. Genom att ha tillräckligt med resurser för planarbetet kan kommunerna bidra till att planprocessen kan genomföras på rimlig tid. I undersökningen ställdes frågan om kommunerna bedömde att

de hade tillräckliga resurser för att hantera planärenden, såväl kompetensmässigt som antalsmässigt.

Svaren i undersökningen visar att många kommuner inte anser sig ha tillräckligt med resurser för planarbetet. Även om 58 procent av kommunerna ansåg att de hade tillräckligt med resurser för planarbetet ansåg 40 procent att de inte hade det, vilket illustreras i figur 7.

Figur 7 Har ni tillräckliga resurser för att hantera planärenden, såväl kompetensmässigt som antalsmässigt? (n=40)



Av de kommuner som ansåg att de saknade resurser för att hantera planärenden påpekade mer än hälften av dem att det var svårt att rekrytera kompetent personal och att det därigenom var svårt att möta ett växande behov av planläggning.

Hur lång tid tar planarbetet

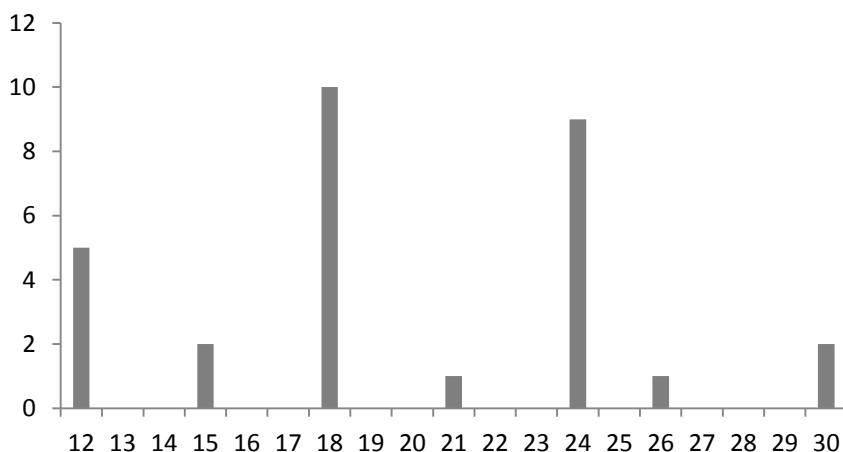
En viktig fråga i sammanhanget är hur lång tid det tar för kommunerna att ta fram nya planer. Undersökningen visade att variationen

var ganska stor och att kommunerna uppskattade att det tog mellan 12 och 30 månader att ta fram nya planer, vilket illustreras i figur 8. I genomsnitt tog det nästan 20 månader och mediantiden var 18 månader. Bortfallet var dock relativt stort då 10 kommuner eller en fjärdedel inte kunde uppge hur lång tid det normalt tar att ta fram nya planer.

Antalet beslutstillfällen under processen varierar mellan olika kommuner. Bland annat påverkas tiden av hur många politiska instanser som involveras i processen.

Sju av kommunerna, eller färre än tjugo procent, anger att de klarar att ta fram en ny detaljplan på kortare tid än 18 månader. Resten 80 procent tar alltså längre tid på sig eller kan inte ange hur lång tid de det tar.

Figur 8 Inom vilken tid klarar ni normalt att ta fram nya planer – antal månader, antal månader (x) antal kommuner (y)



Vidare pekar undersökningen på att det i genomsnitt tar något kortare tid att ta fram nya planer i de kommuner som anser sig ha

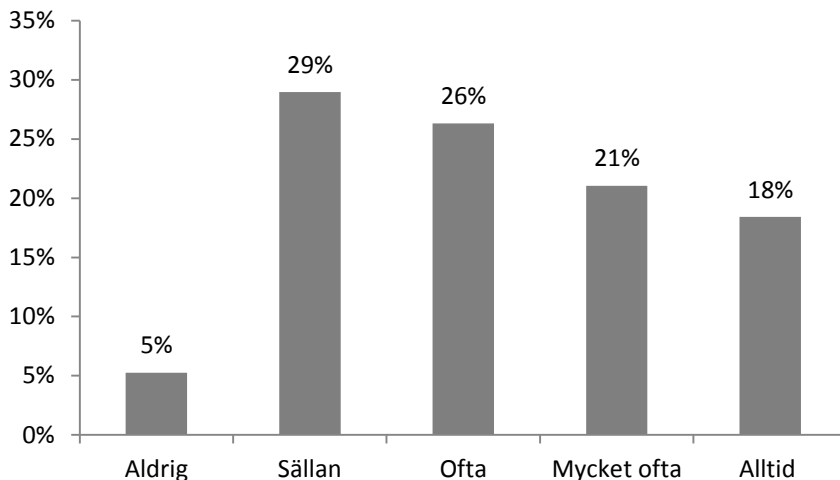
tillräckliga resurser jämfört med de kommuner som inte anser sig ha tillräckligt resurser. Skillnaden är dock relativt liten, 18,4 månader i genomsnitt för kommuner som anser sig ha tillräckliga resurser och 21,1 månader i genomsnitt för kommuner som inte anser sig ha tillräckliga resurser, vilket illustreras i tabell 1. Det bör dock noteras att bortfallet är stort och att en fjärdedel av kommunerna inte kan lämna någon uppgift om vilken tid de tar på sig att göra nya detaljplaner. Uppfattningen om att resurserna är otillräckliga speglar kommunens ambition att bidra till bostadsbyggandet men också efterfrågan på nya planer.

Byggföretagens bidrag till planarbetet

Att ta fram detaljplaner kräver resurser. Kommunen får ta ut avgifter som högst motsvarar kostnaderna för arbetet med planen av den som begär en planändring. Det är inte ovanligt att byggbolag ställer upp med resurser i planarbetet. I 65 procent av kommunerna är det vanligt att det byggföretag som får en markanvisning deltar i planarbetet med egna resurser. Det är ett sätt att få ett snabbare genomförande och ett sätt att säkerställa att det tas hänsyn byggföretagens önskemål.

Fördelen för kommunen är att den får tillgång till resurser som annars behövt köpas in. En annan aspekt är att kommunen inte bara får tillgång till arbetskraft utan också tillförs nya idéer.

Figur 9. Hur vanligt är det att det bolag som får markanvisning deltar i planarbetet med egna resurser? (n=38)



Av figur 9 kan konstateras att det i relativt många kommuner ändå är ovanligt att byggföretagen deltar i planarbete med egna resurser.

Att bolagen är villiga att lägga ner egna resurser på planarbete kan tyckas naturligt om de redan erhållit markanvisning eller äger marken. På så sätt får de bättre kontroll över vad som kommer att byggas och villkoren för planen. Det händer dock att bolagen deltar som idégivare i ett tidigare skede av planarbetet utan att få garantier för att de får den slutliga markanvisningen.

Tid för planprocessen - rättsprocess och kommunens planeringsprocess

Den tid det tar för en kommun att ta fram en plan kan ställas i relation till hur lång tid en överklagandeprocess tar. Detta är särskilt intressant eftersom både uppmärksamhet på och förslag till

åtgärder för att minska antalet överklaganden och därmed tiden för planprocessen har varit omfattande.

På frågan hur lång tid kommunerna uppskattar att överklagandeprocessen för detaljplan tar varierar kommunernas uppskattning väsentligt.

Kommunernas bedömning är att rättsprocesserna tar mellan tre månader och tre år. Cirka 75 procent av kommunerna uppskattade dock att tiden för överklagandeprocessen var kortare än tiden det tar för kommunen att ta fram en plan.

Innebörden är att den största förbättringspotentialen för att åstadkomma en snabbare planprocess finns hos kommunerna själva.

Samråden, kretsen

I planprocessen ingår att det ska hållas samråd om planförslaget. Avsikten är att låta intressenter komma till tals och att samla in synpunkter på förslaget så att hinder för byggnation ska undvikas.

I undersökningen fick kommunerna frågan om hur de ser på plansamrådets funktion?

Kommunerna anser generellt att plansamråden fungerar bra och är värdefulla för den fortsatta processen. Inte minst synpunkter från den egna kommunala organisationen bedöms värdefulla att få in. Flera kommuner pekade på att samrådet kan leda till en mer effektiv planprocess:

”Ett viktigt tidigt skede under detaljplanearbetet där synpunkter från berörda samlas in och erforderliga justeringar kan göras. Ökar genomförbarheten.”

”Samrådet är en del i den demokratiska och rättssäkra process som är grunden i vår lagstiftning. I viss mån kan utförandet vara en framgångsfaktor för en effektiv process, både vad avser tid och kunskap.”

”Det är viktigt för att skapa ett bra kunskapsunderlag, vilket ger en bättre plan än vad som annars skulle bli fallet. Mycket viktigt ur demokratisynpunkt, och bör rimligen också minska risken för överklagande. Alltså positivt ur tidssynpunkt.”

Ett beslut om detaljplan kan överklagas till Länsstyrelsen och där- efter till Mark- och miljödomstolen. Före PBL:s ikraftträdande 1987 inskränkte sig kretsen som hade rätt att överklaga ett planbeslut, sakägarna, till de grannar som var närmast berörda. Kretsen har utökats så att flera kommuner nu behandlar samtliga medborgare i kommunen som sakägare. Därtill har vissa organisationer givits rätt att överklaga planbeslut.

De allra flesta kommuner anser att sakägarkretsens omfattning är bra eller hade inga synpunkter på den. Ett par svarade att organisationer inte borde få överklaga och en vill gå tillbaka till situationen före 1987. Några ville också avgiftsbelägga överklagande till andra instans, vilken är Mark- och miljödomstolen.

En del kommuner anger att de använder samrådet och utställningen som information till allmänheten om vad som ska komma att ske men tycks inte ha någon större avsikt att ta hänsyn till de synpunkter som lämnas.

”Ett formellt krav som sällan leder till förändringar i planförslaget”

Emellertid sade sig ett mindre antal kommuner aktivt använda samrådsförfarandet för att minska antalet överklaganden. Detta verkar också ge effekt då dessa kommuner anger att antalet

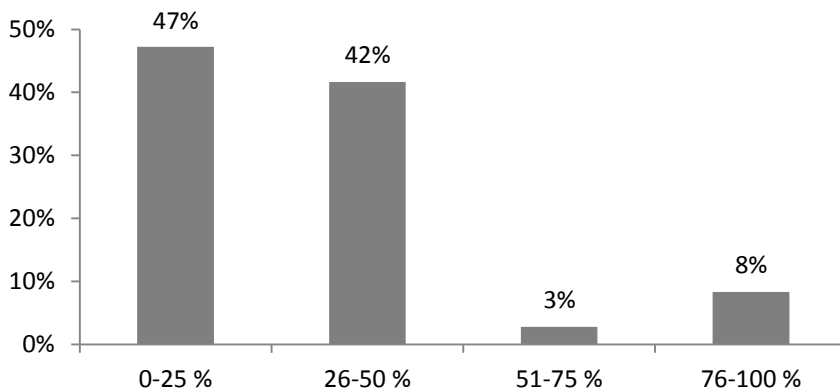
överklaganden är relativt få. Samma sak visar även andra undersökningar.¹¹

4.2 Överklaganden av planer

I undersökningen fick kommunerna även frågan hur ofta olika planärenden överklagades. Resultaten visade att variationen är stor mellan olika kommuner. När det gäller överklagande av översiktsplan hävdade mer än hälften av kommunerna att den aldrig överklagades medan fem av kommunerna angav att den alltid överklagades.

När det gäller överklaganden av detaljplaner så är detta mer vanligt förekommande. Även om många detaljplanebeslut överklagas är det stor skillnad mellan kommunerna. I en del kommuner överklagas så gott som samtliga detaljplaner medan i andra kommuner ytterst få. I en majoritet av kommunerna överklagas mindre än 50 procent av detaljplanerna, vilket illustreras i figur 10.

¹¹ Nycklar till framgångsrikt byggande; Stockholmsgruppen för tillväxt.

Figur 10 Andel av detaljplanerna som överklagas, (n=36)

Det råder dock samstämmighet om att anledningen till överklagandena är att den tänkta byggnationen medför inskränkningar i de närboendes miljö eller kränker deras rätt.

4.3 Vad kommunerna gör för att minska tiden för planprocessen

Flera utredningar har pekat på behovet av att minska komplexiteten och därmed handläggningstiderna inom den kommunala plan- och bygglovsprocessen för att öka konkurrensen och byggandet. De flesta av de undersökta kommunerna bedrev också förbättringsarbeten inom olika områden och även i samarbete med andra kommuner. Några av de åtgärder som flera av de undersökta kommunerna vidtagit för att minska tiden för planprocessen var att:

- arbeta tydligare med långsiktig planering, så som i översiktsplan och fördjupade översiktsplaner. En tydligare översikts-

plan kan exempelvis spara tid i ställningstaganden i tidiga skeden,

- arbeta med "lean", flödesorientering och benchmarking med andra kommuner,
- införa tydligare prioriteringar bland pågående projekt,
- förbättra samverkan mellan exploatörer, byggherre och förvaltningar inom kommunen samt ha en snabb dialog med länsstyrelsen,
- förbättra dialogen med allmänhet och sakägare och säkerställa en hög kvalitet på planerna för att minska riskerna för överklaganden.

Flera kommuner arbetade på olika plan för att minska tiden i planprocessen och hade även effektiviserat planprocessen genom nya arbetssätt:

"Kommunen arbetar aktivt med LEAN som metod för effektivisering och ingår även i ett samarbete med ett tiotal kommuner i Stockholmstrakten för benchmarking – Stadsbyggnadsbenchen. Planprocessens tidsåtgång mäts här. Utöver det har kommunen en konsultsamverkan som innebär att vissa detaljplaner hanteras av en konsultgrupp där samtliga erforderliga kompetenser ingår. Ambitionen är att korta plankön i kommunen och öka servicen till markägare som vill utveckla byggnadsplaner."

Samtidigt som de flesta kommuner arbetade med olika åtgärder för att korta planprocessen påpekade de att de inte alltid har kontroll över planprocessen och bland annat är beroende av statliga myndigheters handläggning och andra aktörers agerande, vilket betonades av följande två kommuner i Storstockholm:

"Vi anser att vi från kommunens sida har en mycket effektiv planprocess. Förseningar beror som regel på andra aktörer, som länsstyrelsen och i förvänsvarigt många fall även exploatören."

”Kommunen kan naturligtvis se över hela planprocessen och minimera tidsåtgången men vi är beroende av snabb handläggning av statliga myndigheter som kan ha en annan tidplan på detta.”

Länsstyrelsen kan överklaga kommunala planbeslut. I undersökningen framskymtar att olika länsstyrelser har olika gott samarbete med kommunerna. Några kommuner anger spontant Länsstyrelsen som ett hinder i planarbetet.

4.4 Byggbar mark där det inte byggs

Tillgången till byggbar mark är en central fråga för bostadsbyggandet. Flera studier har pekat på att det finns detaljplanerad mark i kommunerna som byggföretagen väljer att inte bygga på. I undersökningen visade det sig att inte mindre än 75 procent av kommunerna har detaljplanerade områden där de skulle vilja att det byggs men där ingen byggnation sker. Det finns flera anledningar till detta. En anledning är att en del av marken ligger i mindre attraktiva områden där byggföretagen anser att de har svårt att bygga med tillräcklig lönsamhet då betalningsviljan är för låg.

”Marknaden saknas eller / och kostnaderna för genomförande är för höga. Vi fortsätter att bearbeta marknaden för att få igång byggnationen”

”Byggherren vill inte på grund av dålig lönsamhet och vi tjuvar.”

Flera kommuner påpekar att det är viktigt att ha en dialog med byggherrarna för att få igång byggandet. Ibland är det dock så att kommunen och byggherrarna inte har samma målsättning, vilket försvårar byggandet i mindre attraktiva lägen:

”Kommunen vill att invånarantalet ska öka även på landsbygden. Nya planer har tagits fram men intresset från byggföretagen är litet och det är svårt att ta ut de priser som behövs för att få kostnadstäckning på landsbygden.”

Kommunerna saknar på det stora hela möjligheten att påverka byggtakten. Om en kommun vill få igång bostadsbyggande men inte äger lämplig mark kan detta vara svårt. Den vanligaste åtgärden som kommuner vidtar om det råder brist på kommunal mark är aktivt planarbete. Genom att ta fram detaljplaner visar kommunen en vilja att börja bygga.

Förutom att använda planinstrumentet är det egentligen inte någonting kommunen kan göra. Svaren visar att några kommuner försöker föra en dialog för att intressera företag att bygga. I något fall arbetar kommunen också aktivt med att sammanföra byggare och markägare. Marknadsföring av kommunen som attraktiv att bo och jobba i riktad till allmänheten och därmed indirekt till byggbolag förekommer också.

4.5 Genomförandetid

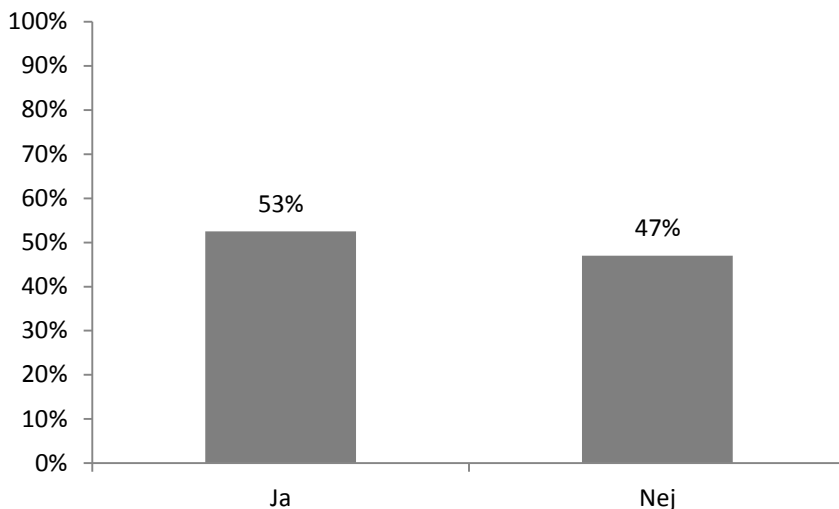
När en detaljplan antas bestäms också en genomförandetid för byggnationen. I undersökningen ställdes frågan hur lång genomförandetid kommunerna har för detaljplaner och om det är skillnad i genomförandetid på nya och äldre planer.

Genomförandetiden ska vara mellan fem och femton år. Liksom inom flera andra områden varierade svaren men en majoritet av kommunerna strävade efter att ha en kort genomförandetid för nya planer, det vill säga fem år. Kommuner som Botkyrka, Nacka, Karlstad, Norrköping, Södertälje, Stockholm och Värmdö, hade som uttryckligt mål att ha en kort genomförandetid och menade att de lyckats korta ner genomförandetiden för detaljplaner väsentligt under senare år. Vissa kommuner menade dock att det inte var någon skillnad i genomförandetid mellan gamla och nya planer.

4.6 Behov av att upphäva gamla planer

Om ingen byggnation skett när genomförandetiden gått ut fortsätter planen att gälla tills den upphävs. Därför frågade vi om det finns ett behov av att upphäva gamla och inaktuella planer. Lite mer än hälften av kommunerna ansåg att det finns ett sådant behov. Några kommuner har angivit att nya investeringar i infrastruktur kommer att medföra att en del detaljplaner blir inaktuella.

Figur 11 Finns det ett behov av att upphäva gamla och inaktuella planer? (n=40)



Ett motiv till varför kommunerna inte upphäver inaktuella planer är att det kräver resurser och så länge det inte medför skada att behålla dem är det omotiverat att prioritera detta arbete. Ett annat skäl kan vara att kommuner inte kan ta betalt för att upphäva en plan eftersom det inte finns någon intressent att debitera.

5 Marknaden

De fyra största byggföretagen har traditionellt haft en relativt stark ställning såväl inom projektutveckling som på marknaden för byggentreprenader. Konkurrensverket har tidigare uppmärksammat att hög marknadskoncentration och vertikal integration kan medföra konkurrensproblem då byggherrar som inte bygger i egen regi kan bli beroende av aktörer på entreprenadmarknaden vilka samtidigt bedriver konkurrerande verksamhet.¹²

Som nämnts finns det indikationer på att marknadskoncentrationen har minskat då de fyra största byggföretagens marknadsandelar har minskat de senaste 10 åren. Samtidigt har bostadsmarknaden vuxit i omfattning. Samtliga kommuner som deltog i studien ansåg att det var viktigt att ha mångfald bland byggherrarna för att öka konkurrensen. Dels för att få mångfald i byggandet avseende gestaltning och tekniska lösningar dels för att få mångfald vad gäller upplåtelseform.

Som tidigare nämnts är metoden för markanvisningar viktig. Genom att ge markanvisningar till många olika byggherrar med olika inriktning kan kommunen stimulera fram en mångfald i byggandet. I Stockholm hade exempelvis kommunen låtit 81 byggherrar få 256 markanvisningar mellan 2007–2011. I Göteborg hade kommunen låtit 22 olika byggherrar erhålla markanvisningar mellan 2010–2011.¹³

¹² Konkurrensverket, 2006, "Bättre konkurrens i bostadsbyggandet!", Rapport 2006:2.

¹³ ESO, 2013, "Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar, ESO 201:1.

Att kommunerna arbetat aktivt med att få en mångfald av byggherrar i bostadsbyggandet kan vara en förklaring till att de största aktörerna har minskat sina marknadsandelar.

För att få en bild av vilka byggföretag som var stora i kommunerna ställdes följande fråga:

”Vilka är de två största byggbolagen vad gäller byggande av flerbostadshus i kommunen?”

Resultatet från undersökningen pekade på en mångfald av byggherrar. I flera kommuner var de allmännyttiga bostadsföretagen bland de enskilt största byggherrarna. De bygger dock inte i egen regi utan upphandlar själva byggentreprenaden enligt LOU.

Andra företag som uppgavs vara bland de två största är de nationella företagen, Ikano Bostad, Riksbyggen och HSB. Det finns också en rad starka lokala aktörer som Lundbergföretagen i Norrköping, Derome i Varberg och Wählins som bygger hyresrätter för egen förvaltning i Solna och Sundbyberg. Flera kommuner påpekade att byggmarknaden inte är statisk och att det kommer att vara andra företag som bygger flest lägenheter nästa år.

Sju kommuner anger att de stora bolagens markinnehav har fått till följd att de också bygger mycket där. Det händer även att bolag går samman för att gemensamt köpa exploateringsmark. Vasakronan, en stor statlig markägare, har bildat ett gemensamt bolag tillsammans med Skanska för att exploatera Järvaområdet. Med avsikt att exploatera Kvarnholmen i Nacka har Folksam tillsammans med JM och PEAB bildat ett bolag.

Resultaten visar att de fyra stora nationella företagen fortfarande har en stark ställning i kommunerna. I 44 procent av kommunerna

var någon av de fyra stora nationella företagen den största bostadsbyggaren. I 67 procent av kommunerna var något av de fyra stora nationella företagen en av de två största bostadsbyggarna.

Även om de stora nationella företagen har en stark ställning finns det tydliga indikationer på att mångfalden har ökat på bostadsmarknaden och att fler och större aktörer kan möta konkurrensen från de nationella företagen. Utvecklingen är i linje med kommunernas strävan att öka mångfalden i byggandet och indikerar också att deras prioriteringar har fått genomslag i praktiken.

Det är däremot få utländska företag som kommit in på den svenska bostadsmarknaden. Anledningar till detta är stort kapitalbehov, att Sverige är en liten marknad med små objekt, höga etableringskostnader, och likt andra marknader har en speciell kultur och nationella regler som tar tid att lära sig.¹⁴

I de stora anläggningsprojekt som håller på att genomföras i Sverige deltar entreprenörer från andra länder. En positiv bieffekt är att de, när de har etablerat sig i Sverige, också visar intresse för att bygga bostadshus här. De blir då ett välkommet inslag för att öka konkurrensen på den svenska byggmarknaden.

Fördröjt byggande

Det händer att det inte påbörjas någon byggnation fast planen är klar och genomförandetiden börjat löpa. För att minska denna risk kan kommunen bestämma genomförandetiden till kortast möjliga, det vill säga fem år. Detta verkar också ha blivit allt vanligare i kommunerna. Det är också möjligt att införa en klausul om att

¹⁴ Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande. Konkurrensverket 2015:2.

markköpet går tillbaka om inte byggnation påbörjats inom en viss tid. Alternativt kan man införa klausuler om ekonomiska sanktioner i köpekontraktet. En kommun anger att de vid en markanvisning initialt arrenderar ut marken till byggherren. Sker ingen byggnation återgår marken till kommunen.

Nästan 45 procent av dagens nyproducerade bostäder i flerfamiljs-hus är bostadsrätter.¹⁵ I Stockholm stad är siffran 60 procent. Innan byggnation påbörjas vill entreprenören i görligaste mån försäkra sig om att lägenheterna blir sålda. Ett sätt är att släppa ut objektet på marknaden redan innan det byggs. Först när tillräckligt många spekulanter tecknat bindande förhandskontrakt påbörjas bygget. Det är också ofta ett krav från kreditgivare att så sker. I princip gäller samma förhållande när det är hyresrätter som byggs. Byggs bostadsrätter är efterfrågan beroende på i vilken konjunktur de blir färdiga. Detta beror inte minst på att de som köper en ny bostadsrätt ofta använder sin tidigare bostad för att finansiera köpet. En konjunkturedgång blir på så sätt dämpande för byggkonjunkturen

Byggföretagen vill ha viss avkastning för att bygga bostäder. Självklart vidtar de möjliga åtgärder för att nå den vinst som kalkylerats. För byggherrarna kan det således vara rationellt att hålla igen på takten när nya bostäder släpps ut på marknaden. Blir det "för många" nya bostäder i samma område samtidigt riskerar bolagen att råka ut för köpmotstånd. Den uteblivna försäljningsintäkten tillsammans med driftskostnaden och hyresförlusten för osålda lägenheter sänker då snabbt lönsamheten.

Intäkterna för en byggentreprenör kommer till stor del först när bygget står färdigt och bostäderna kan säljas eller hyras ut. Kostnaderna uppstår däremot både före och under byggtiden.

¹⁵ Statistiska Centralbyrån (SCB), 2015, Statistikdatabas "Boende, byggande och bebyggelse".

Därmed är det mycket viktigt att finansieringen är klar innan bygget påbörjas.

Kommuner vill inte heller expandera i för snabb takt eftersom investeringar i infrastruktur och service måste ske innan ökade intäkter från skatter och statsbidrag kommer in. Ett par kommuner har angivit att de bromsar byggtakten på grund av detta.

5.1 Oanvända byggrätter

Det förs en diskussion om att byggbolagen äger många byggrätter som de inte de facto bygger. Det kan bland annat bero på att byggföretagen gärna redovisar sina fastighetsinnehav som byggrätter, det vill säga blivande lägenheter. Det är naturligt eftersom det är färdiga lägenheter som kommer att ge intäkter.

Men byggrätten fastställs i detaljplan. Innan dess finns den inte. Det är därför något missvisande att beskriva objekt i termer av byggrätter när de ännu inte finns.

Ett av de stora byggbolagen beskriver till exempel att hälften av de byggrätter de redovisar har en färdig detaljplan medan den andra hälften finns där översiktsplanen pekar utområdet för bostadsbyggande.

Med andra ord är endast cirka hälften av deras byggrätter helt klara medan den andra hälften kan väntas bli föremål för detaljplaneläggning. För dessa vore det mer egentligen mer relevant att tala om potentiella byggrätter.

5.2 Hur kan kommunen skynda på byggandet

Under genomförandetiden har detaljplanen ett värde som motsvarar den byggrätt som planen innehåller. Förenklat kan sägas att denna rätt specificerar hur många lägenheter som kan byggas på en detaljplanerad tomt. Har en detaljplan väl antagits och vunnit laga kraft gäller den tills den upphävs. Ytterst få detaljplaner upphävs, vilket betyder att det finns gällande planer som kommunen aldrig har för avsikt att realisera. Då det är relativt resurskrävande att ta fram en ny plan blir det sällan aktuellt att göra det innan det är dags att bebygga området. Lättast är att låta befintliga planer fortsätta gälla.

Det betyder att kommunerna avstår från möjligheten att använda planinstrumentet som en form av "piska" för att få fram nya bostäder. Upphävs en detaljplan när genomförandetiden upphört kommer värdet av byggrätterna där att försvinna vilket kan vara ekonomiskt kännbart för entreprenören. Enligt vår undersökning upphäver kommunerna aldrig detaljplaner i samband med att genomförandetiden upphört.

Eftersom kommunerna vill ha igång bebyggelse och det tar tid och resurser i anspråk att göra en ny plan behöver en åtgärd som att upphäva en plan nog övervägas. Icke desto mindre är det märkligt att så aldrig sker.

5.3 Vad gör kommunen?

Svaren från kommunerna andas en viss uppgivenhet över att det är marknadens efterfråga som styr takten på nybyggnationen. Efterfrågan på nya bostäder varierar med konjunkturen. Den beror bland annat på hur mycket det kostar att bo i en nyproducerad

lägenhet jämfört med befintligt boende. Även transaktionskostnader som flyttkostnader och eventuella skatter påverkar efterfrågan. I nya bostäder blir månadskostnaderna höga oavsett upplåtelseform, vilket i sig minskar kretsen som kan efterfråga en ny bostad.

Om kommunen inte ligger i en expansiv del av Sverige är det närmast en nödvändighet att kommunen har eget markinnehav för att det ska byggas över huvudtaget. De kommunala bostadsbolagen är viktigare för att få till stånd nya lägenheter i dessa delar av landet.

En del kommuner har en mycket god planberedskap med klara detaljplaner för flera års byggande. En kommun, Lomma, har så god framförhållning att de närmast bromsar byggandet för att få en lagom utbyggnadstakt. Lomma är för övrigt en av de kommuner som anger att det kommunala utjämningsystemet är en begränsande faktor för utbyggnadstakten.

Byggandet ökar för närvarande både på anläggningssidan och på bostadssidan. Det medför att flaskhalsproblem börjar uppstå som till exempel svårigheter att rekrytera vissa personalkategorier liksom svårigheter att försörja sig med vissa typer av prefabricerade byggelement.

Några kommuner har uppmärksammat detta men på frågan om de upplever att det finns några flaskhalsproblem nämner de främst svårigheten att få tillgång till kapital. Enligt deras uppfattning kan det vara svårt att finansiera vissa byggnadsprojekt men det främsta bekymret som nämns är svårigheten att låna pengar för privatpersoner.

6 Kommunala förutsättningar och ambitioner

Eftersom det är kommunerna som har bostadsförsörjningsansvar och planmonopol är det kommunernas ambitioner som är avgörande för hur mycket som kommer att byggas. Så gott som samtliga kommuner i Sverige har som mål att befolkningen ska öka. Att byggandet inte är tillräckligt har således inte principiella orsaker. Däremot finns det andra kommunala perspektiv som kan ha betydelse för utvecklingen av byggandet.

Ökad befolkning medför att behovet av investeringar ökar. Vägar, vatten, avlopp och el är självklara investeringar som behöver göras när det byggs nya bostäder. Även behov av förskolor och skolor ökar eftersom det ofta är familjer med barn som flyttar in i de nya bostäderna.

Många kommuner vill i dag att expansion ska ske i befintlig tätortsstruktur genom förtätning. Detta medför att byggobjekten blir mindre och att utformningen av dem blir känsligare. Fördelen är att infrastruktur som gator och VA redan finns på plats. Att nya bostäder byggs nära kollektivtrafik prioriteras också av kommunerna.

6.1 Hur stor befolkningsökning vill kommunerna ha?

Samtliga kommuner i undersökningen uppgav att de ville öka sin befolkning. Kommunerna tycks i allmänhet ha en bild av hur stor befolkningsökning de siktar på. Endast tre av de fyrtio kommuner som svarat uppgav inte hur stor befolkningsökning de önskade vare sig på kort (1-3 år) eller medellång sikt (10-12) år. På frågan om hur många nya bostäder ökningen av befolkningen skulle motsvara

kunde 60 procent eller 24 av de studerade kommunerna ange vad den önskade befolkningsökningen skulle kräva i form av antal nya bostäder.

6.2 Vad klaras av med oförändrad service och ekonomi

I undersökningen försökte vi fånga in kommunernas syn på befolkningsökningens påverkan på kommunalekonomin. Resultaten visar att få kommuner reflekterar över sambandet mellan ökad befolkning, ökat bostadsbyggande och ökade kommunala utgifter.

På frågan om hur stor befolkningsökning kommunen klarar med bibehållen service och utan försämrad ekonomi visade det sig att några angav en högre tillväxtambition än vad deras nuvarande ekonomi tål. Många, 40 procent, har dock inte velat eller förmått svara på hur de ser på detta.

Även om få kommuner har berört kostnaderna för en snabb befolkningsökning är dessa en realitet. Kostnaderna kan verka som en hämsko för snabb expansionstakt. Därför kan det också vara i kommunens intresse att hålla nere byggtakten. Detta underlättar även för bolagen att portionera ut sitt nybyggnadsbestånd i den takt som säkrar deras vinstnivå och avkastningskrav. Ett par kommuner har angivit att de har som uttalad strategi att inte expandera för snabbt på grund av de investeringskostnader som detta för med sig.

6.3 Betydelse av markinnehav och markpriser

De samlade byggkostnaderna har ökat under det senaste decenniet och detta gäller särskilt priset på mark.¹⁶ Byggkostnaderna skiljer sig åt i landet och är högre i Stockholmsområdet. Skillnaderna beror framför allt på att markpriset är högre i Stockholm jämfört med övriga landet.

Markpriset har ökat procentuellt mer än övriga kostnader, vilket tyder på att efterfrågan ökat mer än utbudet. För att sänka markpriserna och därmed byggkostnaderna måste utbudet av mark öka. Mot denna bakgrund frågade vi om kommunerna anser att ett högt pris på marken är bra eller dåligt för kommunen.

När kommunerna säljer mark måste de i princip göra det till marknadspris enligt reglerna i kommunallagen. På kort sikt kan således inte kommunerna påverka markpriset. Höga markpriser är både en för- och en nackdel för kommunerna. Ett högre markpris ger större kommunala intäkter samtidigt som höga markpriser leder till högre byggkostnader och kan minska mångfalden i byggandet.

Fler än hälften av kommunerna, 22 stycken, anser att det är fördelaktigt med ett högt markpris medan en fjärdedel ansåg det negativt. Resten hade ingen uppfattning i frågan.

Det förhållandevis ringa utbudet av mark i förhållande till efterfrågan medför att markpriset blir högre än det borde kunna vara. Det begränsade utbudet av mark medför också att byggbolagen kan hålla upp priset på nya bostadsrätter och öka nybyggnadshyrorna hos bostadsförvaltare.

¹⁶ Se SCB, 2015, Statistikdatabasen "Boende, byggande och bebyggelse" visar att markpriset per kvadratmeter ökat med.

Kommuner med ett stort markinnehav kan dock påverka markpriset genom att öka utbudet av byggbar mark. Ett argument för att öka utbudet på mark är att lägre markpriser minskar incitamenten för byggföretag att sitta på stora lager av mark. Mot dessa argument kan anföras att markpriset vid kommunala markanvisningar torde spela en underordnad roll för prisbilden. Priset på bostäder och vilka typer av bostäder som byggs bestäms i huvudsak av utbud och efterfrågan på bostäder i det existerande bostadsbeståndet eller är bestämt, åtminstone delvis, genom hyresregleringen.¹⁷

Vi frågade därför om vilken betydelse markpriset har för slutpriset på bostaden. Två tredjedelar av kommunerna, 27 stycken, anser att priset på mark har liten eller mycket liten betydelse för slutpriset eller hyresnivån på bostäderna.

6.4 Nyexploateringsområden och på längre sikt?

I undersökningen ställdes frågan om det fanns större nyexploateringsområden i kommunerna och hur många lägenheter som kunde byggas där. Det visade att det fanns större nyetableringsområden i samtliga kommuner och att det kunde byggas mer än 220 000 lägenheter i dessa områden.

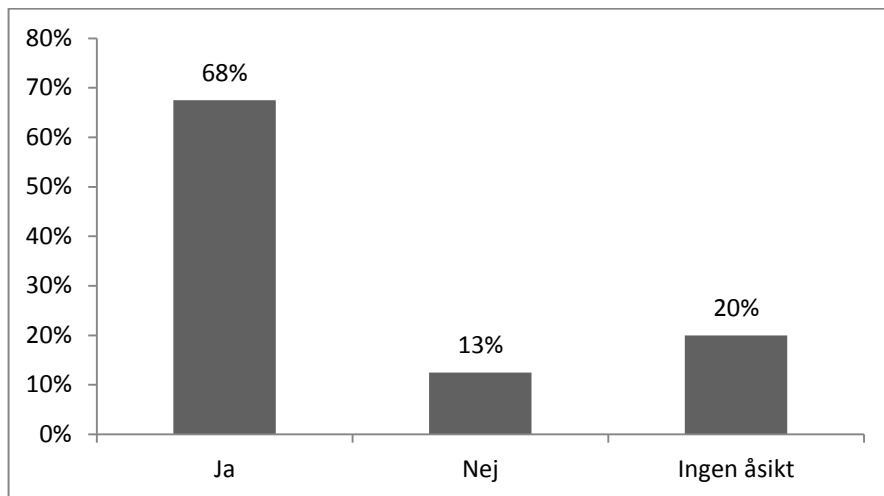
6.5 Strävar kommunerna efter att bygga billigt?

Höga hyror och bostadspriser framställs som ett hinder för bostadsbyggande och en väl fungerande bostadsmarknad. I undersökningen ställdes därför frågan om kommunerna strävade efter att bygga billigt och om så var fallet, för vilka målgrupper. Resultaten

¹⁷ Se Konkurrensverket, 2013.

visade att de flesta kommuner eller 68 procent hade en strävan att bygga billigt. Det gäller dock sällan generellt utan primärt för att underlätta för vissa grupper som unga, gamla och nyanlända att få tillgång till billiga bostäder. En relativt stor del av kommunerna hade dock inte någon strävan att bygga billigt, vilket illustreras i figur 12.

Figur12 Har ni en strävan att bygga billigt? (n=40)



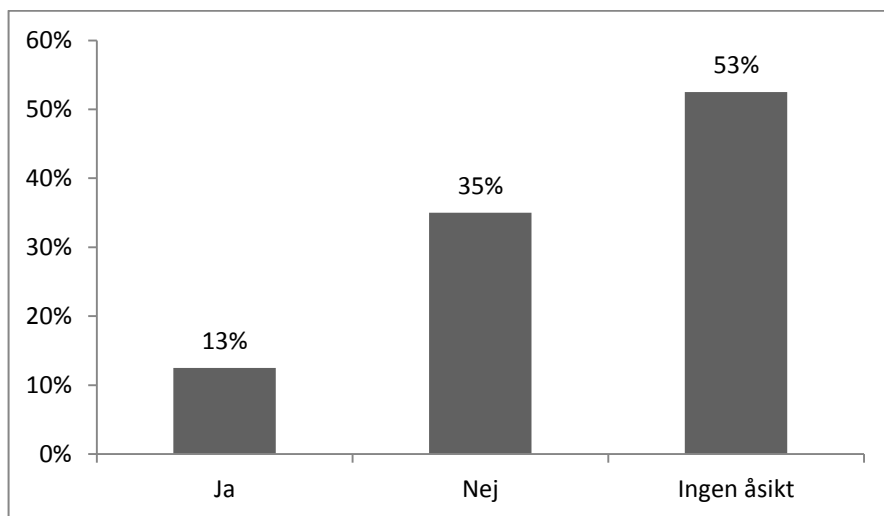
Kommunerna kan underlätta byggandet av hyresrätter genom att subventionera marken på olika sätt. Ett sätt som används är att upplåta marken med tomträtt, någon kommun rabatterar till och med tomträttsavgälden de första åren.

6.6 Skatteutjämningsystemets påverkan på bostadsbyggandet

I undersökningen ställdes även frågan vilken påverkan skatteutjämningsystemet har för bostadsbyggandet. Bakgrunden är att en ökad befolkning generellt ökar ersättningen från utjämningsystemet, men dessa tillskott kommer först efter ett par år. Behov av investeringar i till exempel skolor, gator och VA som måste göras när nya bostäder byggs uppstår redan i ett tidigare skede. Kostnaderna kommer således före intäkterna. Utjämningsystemet ger små incitament till att öka kommunens skattekraft eftersom ersättningarna då ändras så att mindre än hälften av de nya skatteintäkterna får behållas. För ett mindre antal kommuner påverkas istället avgifterna till systemet.

Fler än hälften av kommunerna har ingen åsikt om utjämningsystemets påverkan vid bostadsbyggande. En dryg tredjedel anser inte att systemet påverkar deras byggande. Därmed påverkar inte utformningen av utjämningsystemet viljan att bygga generellt. Fyra kommuner har dock angivit att systemet är ett hinder när det gäller att bygga nytt, medan en av systemets stora bidragstagare anger att det är viktigt att bibehålla dagens regler eftersom det ger den kommunen möjlighet att bygga nya bostadsområden.

Figur 13 Spelar utformningen av det kommunala skatteutjämningsystemet någon roll för bostadsbyggandet? (n=40)



6.7 Infrastruktur

I samtliga delar av Sverige är tillgång till goda transportmöjligheter avgörande för om det går att bygga nytt. Investeringar i infrastrukturen för transporter har varit eftersatt under många år.

Problemen är störst i Stockholms- och Göteborgsområdena där investeringarna länge släpat efter behoven. Att bygga nya vägar och spår är dyrt, särskilt i områden som redan är bebyggda. Därtill kommer störningar för de som redan bor där. Lösningen har blivit att nya spår och vägsträckningar dras under jord.

För att klara finansieringen har en regional skatt, trängselavgift, införts i Stockholm och Göteborg. Därtill har de kommuner som får nytta av investeringen bidragit till den med kommunalskattemedel.

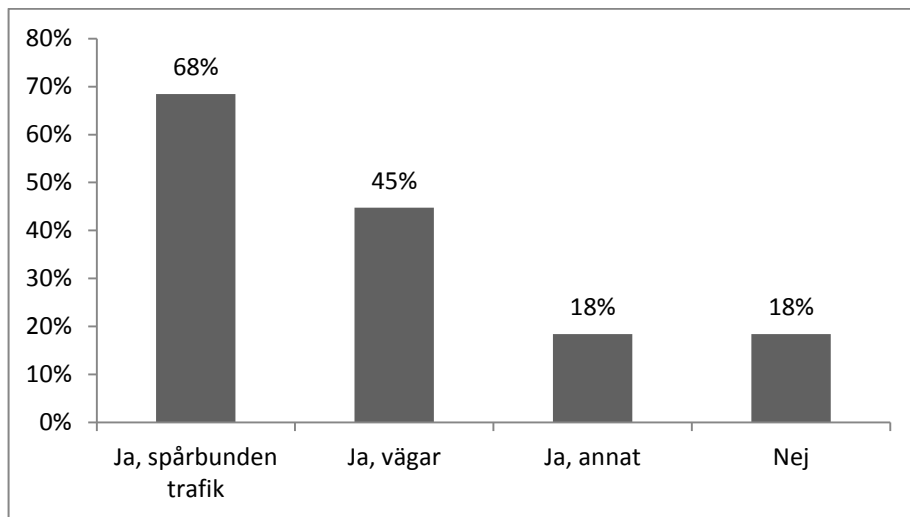
En investering som citytunneln i Stockholm är till exempel flera kommuner i Mellansverige med och finansierar.

Förutom att skjuta till pengar kan också de kommuner som berörs av utbyggda kommunikationer få förbinda sig att bygga nya bostäder i en omfattning som kan motivera investeringen. Detta prövades först i Stockholmsförhandlingen om utbyggnad av tunnelbanenätet och står nu som modell för hela landet.

Konkurrensverkets undersökning visar att majoriteten av kommunerna, eller över 80 procent, anser att brist på statlig infrastruktur som vägar och spårbunden trafik förhindrar bostadsbyggande. Även störningar från dagens trafiksystem kan behöva byggas bort för att det ska bli möjligt att öka bostadsbyggandet.

De flesta kommuner pekar på bristen på spårbunden trafik men även brist på väginvesteringar förhindrar bostadsbyggandet i många kommuner, vilket illustreras i figur 14.

Figur 14 Upplever ni att brist på statlig infrastruktur som vägar och spårbunden trafik förhindrar bostadsbyggande? (n=38)



Statliga infrastrukturesatsningar är således en viktig förutsättning för att kommunerna ska kunna expandera och bygga fler bostäder. I detta innefattas också lokal spårbunden kollektivtrafik, trots att den egentligen är en regional angelägenhet.

Fungerande trafiklösningar, särskilt spårtrafik är en förutsättning för att helt nya områden ska kunna exploateras för bostäder. De markområden som skulle komma ifråga får då ett högre värde. Emellertid ligger investeringar i ny infrastruktur långt fram i tiden vilket medför att intresset för att investera i utveckling av sådana nya områden är lågt.

Bristen på infrastruktur samvarierar på så sätt med bristen på bostäder. Detta gäller i hela landet men behovet är inte enhetligt. Ofta efterfrågar kommunerna förbättrade vägar, medan spårtrafik bedöms viktigast i tätbefolkade områden.

7 Slutsatser

Konkurrensverket har genomfört en enkätundersökning i ett urval om 45 kommuner där nästan halva Sveriges befolkning bor. Det övergripande syftet var att ta reda på varför det råder brist på byggbar mark i Sverige och vilken betydelse som markägandet har för denna situation. Även plansituationen undersöktes liksom kommunens egna bedömningar av förutsättningarna och möjligheterna att öka bostadsbyggandet.

7.1 Ökat utbud av byggbar mark

För att byggandet ska öka behöver utbudet av mark öka. Denna mark måste planläggas för bostadsändamål och planerade bostadsprojekt bli verklighet åtminstone inom genomförandetiden.

Om utbudsökningen blir tillräckligt stor bör priset på mark sjunka. Med dagens efterfrågesituation är det dock osannolikt att tänka sig att priserna på nya bostäder skulle falla, på kort men även på medellång sikt, även om priset på mark minskar. Ett lägre markpris bör dock medföra att fler exploatörer kan ha möjlighet att konkurrera om byggbar mark och skapa förutsättningar för en marknad i bättre balans på lite längre sikt.

Primärt är det således byggvolymen som påverkas av ökat markutbud. Ökat markutbud kan även minska problemen med att byggföretag kan välja att bygga enbart där deras vinst blir som högst och att vänta in marknaden innan de börjar bygga. Först på sikt kan priserna på nybyggda bostäder tänkas påverkas.

Kommunerna har en nyckelroll för att öka utbudet av mark genom sina relativt sett stora markinnehav. Men kommunerna måste också se till att detaljplanelägga den mark som ska säljas och som är under försäljning. En lång planprocess ökar osäkerheten hos entreprenörerna och begränsar därför vilka som kan bygga. Planprocessen bör därför om möjligt snabbas upp ytterligare. Kommunerna bör också försöka förebygga överklaganden så att också överklagandeprocessen går snabbare eller allra helst uteblir. Färre överklaganden bidrar också till att förkorta planprocessen.

Detaljplaner åsätts en genomförandetid som varierar mellan fem och femton år. Under denna tid ska byggnation ha påbörjats och i vart fall ska bygglov ha sökts. Det förekommer att så inte sker. Förblir marken obebyggd fortsätter planen att gälla tills den upphävs.

Det räcker därför inte att kommunen säljer mer mark och ser till att den har giltig detaljplan. Marken måste också bebyggas för att utbudet av bostäder ska öka. Därför finns det sanktionsmöjligheter om detaljplanelagd mark inte byggs under genomförandetiden. Dessa tillämpas emellertid inte av kommunerna. En möjlighet är att upphäva en detaljplan som inte uppfyllts. Enligt Jordabalken får ett köp av mark villkoras under två år. En annan möjlighet om kommunen är markägare är att införa klausuler om ekonomiska sanktioner i köpeavtalet, eller rent av låta köpet gå tillbaka om marken inte börjat bebyggas inom två år från köpet. Ytterligare en möjlighet är att arrendera ut marken till byggherren tills den bebyggts.

7.2 Vad kommunerna kan göra för att öka utbudet av byggbar mark

De kommuner som inte har kännedom om markägandet i kommunen bör skaffa sig det. Det är en grundläggande kunskap som underlättar planering och samordning vid exploatering.

Även om planprocessen blivit bättre bör den kunna gå ännu fortare. Kommunerna bör se till att de har tillräckliga resurser för planarbetet. Redan idag biträder bolagen med kompetens vid egna projekt, några kommuner hyr in extra resurser men överlag bör en snabbare planprocess prioriteras. Kommunerna bör också medvetet använda samråden till att försöka minska antalet överklaganden.

Kommunerna bör öka försäljningen av mark och sälja mer mark samtidigt. De måste också se till att den blir bebyggd. Ett sätt att få den bebyggd är att införa sanktioner i försäljningsavtalen om den inte bebyggs. Ett annat är att fastställa kort genomförandetid för en detaljplan och upphäva detaljplanen om marken inte bebyggs.

Kommunerna bör i högre grad initiera och driva på för att nybyggnation ska komma ske på detaljplanerad mark. Förutom försäljning av egen mark och förbättrad planprocess bör de initiera nybyggnation även på mark som ägs av andra. Kommunen bör inte avhända sig ansvaret för bostadsförsörjningen utan vara pådrivande för att nya bostäder uppförs oavsett vem som är markägare.

7.3 Vad staten kan göra för att utbudet av byggbar mark ska öka

Det är inte alltid i kommunens intresse att expandera för snabbt. Staten har möjlighet att ge incitament för kommuner att öka nybyggnadstakten.

Att prioritera utbyggnad av infrastruktur för att underlätta nyexploatering av mark för bostadsbyggande är ett sätt. Kommunerna anger att det behövs investeringar i såväl vägar som spårbunden trafik. Ny infrastruktur är en förutsättning för att nya områden ska kunna tas i anspråk för bostadsändamål.

Eftersom kostnader vid en expansion belastar kommunernas ekonomi innan nya intäkter erhålls kan sådana kostnader beaktas i systemet för kostnadsutjämning. Här kan staten ge incitament till ökat byggande utan att ge bidrag till företag som påverkar konkurrensen och tvärtom riskerar att driva upp byggkostnaderna på lite sikt. En sådan förändring av kostnadsutjämningen bör initieras genom att en utredning tillsätts med syfte att kompensera kommuner för kostnader som uppstår i samband med nybyggnation.

Staten kan också bistå kommunerna med stöd för att se till att planlagd mark också bebyggs. Regeringen bör överväga att uppdra åt Boverket att ta fram ett sådant stöd.

8 Referenser

Litteratur och artiklar

Bostadsmarknadsenkäten 2014: Boverket.

Ökad kommunal planläggning för bostadsbyggande och ökat utbud av markanvisningar: Kommittédirektiv Dir 2014:29.

Bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande: Kommittédirektiv Dir 2014:75.

Antal påbörjade lägenheter 2012 och 2013: SCB.

Bättre konkurrens i bostadsbyggandet: Konkurrensverket 2006.

Konkurrensen i Sverige 2013: Konkurrensverket Rapport 2013:10.

Markbrist stoppar nybyggen: Stockholms Handelskammare.

Kommunalekonomisk utjämning: SKL och Finansdepartementet.

Entreprenadupphandlingar uppdragsforskningsrapport 2014:4: Konkurrensverket.

Hänger det ihop En studie av tjugofem kommuners planlagda mark för bostadsbyggande: Sweco.

Storstilade byggplaner- Men räcker arbetskraften: Fastighetsägarna Stockholm och Stockholms Byggmästareförening.

Byggherren i centrum: Boverket.

Låst läge på bostadsmarknaden: Boverket.

En fungerande bostadsmarknad: Bokriskommittén.

Bostadsbyggande i tillväxtregioner: Svenska kommunförbundet Programberedningen Boendepolitik och Temaplan.

Kommunerna och obalanserna på bostadsmarknaden: Svenska kommunförbundet Programberedningen boendepolitik.

Ökat bostadsbyggande – delat ansvar: Sveriges Kommuner och Landsting.

Mark bostadsbyggande och konkurrens: Statskontoret.

Bäste herre på täppan: Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Outnyttjade detaljplaner för bostäder: Länsstyrelsen Stockholms län.

Den offentliga marknaden 2014: Dagens Samhälle.

Byggkonjunkturen nr 3 2014: Sveriges byggindustrier.

Bostadsägarlandet: Veidekke.

Om hushållen skuldsättning och bostadsmarknaden: evidens.

Bostadsbubbla: evidens.

Stockholmsregionens utmaningar: Stockholms Handelskammare rapport 2014:7.

Nycklar till framgångsrikt byggande: Stockholmsgruppen för tillväxt.

Marginalintäkter vid befolkningsförändring: SKL PM 14/2556.

Yttrande över inkomstutjämning i kommuner och landsting: SKL dnr 15/0256.

Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande: Konkurrensverket 2015:2.

Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009-2012: Konkurrensverket 2015:4.

Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen: SOU 2015:48.

Intervjuer

Jens Lackman; Strabag Projektutveckling AB.

Mikael Bauer med flera; Stockholmshem.

Bengt Westman, Peter Sjöquist, Anna-Bie Agerberg ; Sveriges Kommuner och Landsting.

Per Martin Eriksson; Veidekke Bostad AB.

Peter Jurdell; SABO.

Martin Öbo med flera; Göteborgs stad.

Cathrin Bergenstråhle; Nacka kommun.

Elisabeth Martin och Sofia Jonsson, Stockholms Byggmästarförening.

Anders Folkesson; Sveriges Kommuner och Landsting.

Bilaga 1

Enkät från Konkurrensverket om byggandet i kommunen

Konkurrensverket har prioriterat att följa utvecklingen på ett antal områden. Byggande av bostäder är ett av dem. Anledningen är att bostadsproduktionen inte fyller behovet av nya bostäder. Konkurrensverket har flera pågående projekt för att belysa situationen på nybyggnadsmarknaden.

Det finns flera anledningar till att det inte byggs mer. En begränsande faktor är utbudet av byggbar mark. Syftet med denna enkät är att klargöra hur situationen ser ut i ett urval av Sveriges kommuner. Urvalet grundas huvudsakligen på de kommuner som uppgivit att de har bostadsbrist i bostadsmarknadsenkäten.

Vår förhoppning är att resultaten av undersökningen skall leda fram till rekommendationer om hur byggandet kan ökas. Vi är därför mycket tacksamma om ni har möjlighet att besvara denna enkät snarast möjligt, dock senast den 15 januari. Ni når enkäten genom att klicka på länken nedan:

Länk till enkät

Till hjälp att genomföra undersökningen har vi anlitat Markör Marknad och Kommunikation AB.

Har ni frågor om undersökningens bakgrund och syfte vänligen kontakta Bo Genfors via bo.genfors@kkv.se Har ni tekniska frågor om undersökningens genomförande vänligen kontakta Markörs projektledare via peter.linser@markor.se

Stort tack för er medverkan!
Ylva Mannervik, avdelningschef

Avsnitt 1. Kommunala markfrågor

1. Hur mycket mark äger kommunen – ange i ha
2. Uppskatta hur stor andel i procent av marken som är avsedd för eller kan exploateras ägs av kommunen?
3. Uppskatta hur stor andel i procent av marken som är avsedd för eller kan exploateras ägs av byggbolag?
4. Anser ni att eget innehav av mark som kan frigöras för exploateringsändamål är viktigt för att kontrollera byggandet i kommunen?

Ja, kommentera gärna	<input type="checkbox"/>
Nej, kommentera gärna	<input type="checkbox"/>
Vet ej	<input type="checkbox"/>

5. Om kommunen har ett begränsat markinnehav – Hur får ni igång byggandet om ni så önskar?

6. Vilka metoder för markanvisning har ni använt under åren 2009–2013? Uppskatta i procent av alla markanvisningar 2009–2013:

Metod	Andel i procent
Direktanvisning	
Jämförelseförfarande – Anbudskonkurrens	
Markanvisningstävling	
Annan metod	

7. Vilka krav brukar ni ställa vid markanvisning?

Aldrig Sällan Ibland Ofta Alltid

	Aldrig	Sällan	Ibland	Ofta	Alltid
Gestaltning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljö/hållbarhetskrav	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Investeringar i gator och/eller VA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annan infrastruktur t.ex. förskolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annat vad?					

8. Har ni upprättat ett intressentregister för markanvisning?

Ja

Nej

9. Hur resonerar ni kring markpriserna? Är det en fördel eller nackdel med höga markpriser när kommunen säljer mark?

En fördel, kommentera gärna	<input type="checkbox"/>	_____
En nackdel, kommentera gärna	<input type="checkbox"/>	_____
Vet ej	<input type="checkbox"/>	

10. Vilken betydelse anser ni att markpriset har för bostadskostnaden (hyresnivån eller pris på bostadsrätt)

	Mycket Liten	Liten	Varken eller	Ganska stor	Mycket stor	Ingen uppfattning
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Avsnitt 2. Kommunala planfrågor

11. **Bedömer ni att ni har tillräckliga resurser för att hantera planärenden (såväl kompetensmässigt som antalsmässigt)**

Ja, kommentar	<input type="checkbox"/>
Nej kommentar	<input type="checkbox"/>
Vet ej	<input type="checkbox"/>

12. **Inom vilken tid klarar ni normalt att ta fram Ange antal månader**

Nya planer

Planändringar

Andra planärenden

13. **Hur vanligt är det att det bolag som får markanvisning deltar i planarbetet med egna resurser?**

	Aldrig	Sällan	Ofta	Mycket ofta	Alltid	
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Kommentar:

14. **Finns det ett behov av att upphäva gamla och inaktuella planer?
Om Ja, hur många planer har upphävts de senaste tio åren**

- 15. Finns det detaljplanerade områden som ni skulle vilja ha bebyggda där ingen byggnation sker?**

Ja,	<input type="checkbox"/>
Nej	<input type="checkbox"/>
Vet ej	<input type="checkbox"/>

Om ja, varför och hur hanterar ni det?

- 16. Vilken genomförandetid har ni för detaljplaner? Är det skillnad i genomförandetid på nya och äldre planer? I så fall hur?**
- 17. Vad händer när genomförandetiden har gått ut?**
- 18. Hur lång tid tar det att ändra en detaljplan/göra en ny plan tills den vinner laga kraft?**
- a) Hur lång tid tar processen normalt hos kommunen? Ange tidsintervall**
- b) Hur lång tid anser ni att överklagandeprocessen normalt tar? Ange tidsintervall**
- 19. Vad kan ni göra för att minska tiden för planprocessen?**
- 20. Hur ser ni på plansamrådets funktion?**

**21. Uppskatta hur ofta nedanstående planbeslut överklagas.
Uppskattat procent av varje planärende**

Planärende	Procent
Översiktsplan	
Detaljplan	
Bygglov	

22. Vilken är den vanligaste grunden för överklaganden? (ange ett alternativ)

Miljöskäl	<input type="checkbox"/>
Naturvårdskäl	<input type="checkbox"/>
Gestaltning	<input type="checkbox"/>
Inskränkning i närboendes rätt och/eller miljö	<input type="checkbox"/>
Annat vad	<input type="checkbox"/>

23. Hur ser ni på sakägarkretsen, det vill säga de som har möjlighet att överklaga planbeslut? Är dagens regler lämpliga?

Ja, kommentar	<input type="checkbox"/>
Nej, hur skulle ni vilja förändra den?	<input type="checkbox"/>
Ingen åsikt	<input type="checkbox"/>

Avsnitt 3. Bostadsbyggande i kommunen

24. Hur många bostäder planeras påbörjas nästa år

Småhus	<input type="checkbox"/>
Lägenheter i flerfamiljshus	<input type="checkbox"/>

25. Vem initierar bostadsprojekt i kommunen?

Aktör	Andel i procent av samtliga projekt
Kommunen	
Byggbolag	
Andra, vilka	

26. Vilka är de två största byggbolagen vad gäller byggande av flerbostadshus i kommunen?

27. Varför just dessa

28. Är det olika bolag som fokuserar på att bygga flerbostadshus respektive småhus?

Ja, i så fall vilka	<input type="checkbox"/>
Nej,	<input type="checkbox"/>
Ingen åsikt	<input type="checkbox"/>

29. Eftersträvar ni mångfald bland byggherrarna?

Ja, kommentar	<input type="checkbox"/>
Nej, kommentar	<input type="checkbox"/>
Ingen åsikt	<input type="checkbox"/>

**30. Upplever ni att det finns flaskhalsproblem inom byggsektorn?
Om ja hur påverkar det er kommun?**

Ja, kommentar	<input type="checkbox"/>
Nej,	<input type="checkbox"/>
Ingen åsikt	<input type="checkbox"/>

Avsnitt 4. Kommunen

31. Vill ni att kommunens folkmängd ska öka?

Ja

Nej

**32. Om ja, i vilken takt vill ni expandera kommunens folkmängd?
Ange antal på tio års sikt.**

**33. Hur stor befolkningsökning kan ni klara av på begränsad tid (1-3
år) med oförändrad service och utan försämrad ekonomi?**

Hur stor på medellångsikt (10-12 år)

Hur många nya bostäder motsvara det enligt er bedömning?

**34. Ni har i bostadsmarknadsenkäten uppgivit att ni har
bostadsbrist i hela eller delar av kommunen. På vilken sikt
(antal år) planerar ni att få bort bristen?**

35. Finns det större nyexploateringsområden i kommunen?

Ja, kommentar	<input type="checkbox"/>	<hr/>
Nej, kommentar	<input type="checkbox"/>	<hr/>
Ingen åsikt	<input type="checkbox"/>	

36. Om ja, hur många lägenheter kan byggas där?

**37. Finns det andra områden i kommunen som skulle lämpa sig för
större nybyggnadsprojekt?**

38. Är bygga billigt en strävan hos er? Om ja, vilka är målgruppen?

39. Planeras någon utbyggnad av bredbandsinfrastrukturen?

Ja, kommentar	<input type="checkbox"/>
Nej, kommentar	<input type="checkbox"/>
Ingen åsikt	<input type="checkbox"/>

Avsnitt 5. Infrastruktur

40. Upplever ni att brist på statlig infarstruktur som vägar och spårbunden trafik förhindrar bostadsbyggande?

Ja, kommentar	<input type="checkbox"/>
Nej, kommentar	<input type="checkbox"/>
Ingen åsikt	<input type="checkbox"/>

41. Spelar utformningen av det kommunala skatteutjämningsystemet någon roll för bostadsbyggandet?

Ja, kommentar	<input type="checkbox"/>
Nej, kommentar	<input type="checkbox"/>
Ingen åsikt	<input type="checkbox"/>

Bilaga 2

Urval kommuner

Kommuner -Urval för analys av markinnehav och byggande befolkning 31 december 2014						
kommunkod	Stockholms län		Östergötlands län		Värmlands län	
114	Upplands Väsby	41 816	581 Norrköping	135 283	1780 Karlstad	88 350
117	Österåker	41 180	580 Linköping	151 881	1761 Hammarö	15 256
120	Värmdö	40 541			1715 Kil	11 885
123	Järfälla	70 701	Kronobergs län			
126	Huddinge	104 185	180 Växjö	86 970	Örebro län	
127	Botkyrka	88 901			1880 Örebro	142 168
136	Haninge	82 407	Skåne län			
139	Upplands Bro	25 287	1262 Lomma	22 946	Västmanlands län	
160	Täby	67 334	1263 Svedala	20 248	1980 Västerås	143 702
163	Sollentuna	69 325	1280 Malmö	310 107	1961 Hallstahammar	15 596
180	Stockholm	911 989	1281 Lund	115 968		
182	Nacka	96 217	1283 Helsingborg	135 344	Västernorrlands län	
183	Sundbyberg	44 090	1292 Ängelholm	40 229	2281 Sundsvall	97 338
184	Solna	74 041				
191	Sigtuna	44 085	Hallands län			
192	Nynäshamn	27 041	1380 Halmstad	95 532	Brutto:	4 726 306
181	Södertälje	92 235	1383 Varberg	60 422		48,5%
			1384 Kungsbacka	78 219		
	Uppsala län				Netto:	4 544 374
380	Uppsala	207 362	Västra Götalands län			46,6%
305	Häbo	20 034	1480 Göteborg	541 145		
			1481 Mölndal	62 927		
	Södermanlands län		1482 Kungälv	42 334		
486	Strängnäs	33 878	1402 Partille	36 528		
480	Nyköping	53 508	1441 Lerum	39 771		
					totalbefolkning	9 747 355

För kommuner som inte svarat är befolkningen markerad med rött

Det byggs för få bostäder i förhållande till behovet i Sverige och en av anledningarna är bristen på tillgång på byggbar mark. Det övergripande syftet med rapporten är att ta reda på varför det råder brist på byggbar mark i Sverige och vilken betydelse som markägandet har för situationen.

Rapporten visar att kommunerna i de allra flesta fall är den viktigaste markägaren av exploaterbar mark. Kommunernas tilldelning och försäljning av mark påverkar därför det potentiella byggandet. Flera av kommunerna anser dock att de inte har tillräckliga resurser för mark- och planarbete och kommunerna använder inte fullt ut sina möjligheter att ställa krav på att bostäder faktiskt kommer på plats. Kommunerna bör villkora försäljning av mark med att den också bebyggs samt i högre grad tillämpa reglerna om genomförandetid i PBL så att ökat utbud av bostäder säkras.



Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se