

Kommittédirektiv

Bättre konkurrens i bostadsbyggandet

Beslut vid regeringssammanträde den 13 juni 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska

- dels ta fram underlag för sådana offentliga upphandlingar av bostadshus där hyresnivån i de färdiga bostäderna är bestämd på förhand,
- dels analysera på vilket sätt kommuners agerande påverkar möjligheten att utveckla verksamheten över hela landet för företag som har byggande till låg kostnad eller upplåtelse av bostäder till låg hyra som affärsidé.

Syftet med utredningen är att gynna en utveckling där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna och där företag med sådana affärsmodeller ges bättre förutsättningar att verka.

Utredaren ska bl.a.

- redovisa utfallet av genomförda ramavtalsupphandlingar av bostadshus,
- ta fram underlag i form av riktlinjer för och goda exempel på förfrågningsunderlag för upphandling av bostadshus med förutbestämd hyra,
- kartlägga i vilken utsträckning kommuners agerande har påverkat bostadsbyggande företags vilja att genomföra projekt, hur kommunerna har motiverat sitt agerande, och
- om det bedöms lämpligt lämna förslag som leder till att omotiverade skillnader i kommunernas agerande förhindras eller begränsas.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 december 2020.

Förbättrad konkurrens som ett medel för billigare bostäder

Bristande konkurrens inom byggsektorn har återkommande identifierats som en möjlig orsak till stigande byggkostnader och i förlängningen ett hinder för ett bostadsbyggande som motsvarar såväl efterfrågan som behov hos hela befolkningen. Byggkonkurrensutredningen identifierade i sitt betänkande Plats för fler som bygger mer (SOU 2015:105) ett flertal möjliga sätt att förbättra konkurrensen. Konkurrensverket har följt upp utvecklingen efter det att betänkandet presenterades i rapporten Bättre konkurrens i bostadsbyggandet. En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov (rapport 2018:7).

Konkurrensverket har i rapporten identifierat offentlig upphandling av bostadsbyggande, kommunala särkrav i bostadsbyggandet samt konkurrensen inom byggmaterialindustrin som områden som borde prioriteras att utreda vidare för att skapa en bättre konkurrens i det svenska bostadsbyggandet. Motivet för att utreda området offentlig upphandling är att antalet anbud i de allmännyttiga bostadsföretagens upphandlingar tycks minska. Kommunala särkrav lyfts upp som ett område att utreda eftersom det fortfarande utgör ett problem enligt företrädare för byggbranschen. Skälet till att utreda konkurrensen inom byggmaterialindustrin är främst att det saknas aktuella studier inom det området.

Det finns ett fortlöpande behov av att studera konkurrensförhållandena på byggmarknaden och göra fördjupade studier av vissa områden. Regeringen bedömer att kunskapsläget är sådant att det finns anledning att nu gå vidare och genomföra åtgärder på ett av de områden som pekats ut som angelägna i Konkurrensverkets rapport – offentlig upphandling av bostadsbyggande – i första hand med de allmännyttiga bostadsbolagen som beställare. Det finns dessutom anledning att fördjupa kunskaperna kring det som i rapporten benämns kommunala särkrav. Syftet är att bidra till en marknadssituation där fler bostäder som byggs i Sverige upplåts på sådana villkor att de kan efterfrågas av huvuddelen av befolkningen.

Uppdraget att ta fram underlag för offentliga upphandlingar av bostadshus där hyresnivån i de färdiga bostäderna har bestämts på förhand

Hur har genomförda ramavtalsupphandlingar av bostäder utfallit?

De offentliga beställarna av bostadsbyggande utgörs till största delen av kommunalt ägda bostadsbolag som vart och ett gör relativt få beställningar. För att utnyttja den samlade beställarkompetensen hos företagen och för att erbjuda potentiella anbudsgivare en större volym att lämna anbud på har Sveriges Allmännytt (tidigare SABO) genomfört ett antal ramavtalsupphandlingar från 2012 och framåt. Upphandlingarna har resulterat i att flera företag offererat byggande av färdiga flerbostadshus, exklusive grundläggning och markarbeten, till priser som varit väsentligt lägre än genomsnittet för nybyggda flerbostadshus. Ramavtalen har följts av avrop och genomförda projekt på många platser i landet.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har också genomfört en upphandling av bostadshus som omfattar två ramavtal. Denna har medgett en något vidare beställarkrets att göra avrop, som t.ex. kommunala förvaltningar och andra kommunala företag. Sedan början av 2017 kan avrop göras med stöd av ramavtalen och även denna upphandling har resulterat i anbud med lägre priser än genomsnittet för nybyggda flerbostadshus.

Upphandlingarna visar på de möjligheter som offentlig upphandling ger för att skapa utrymme för företag som vill bygga bostäder till lägre kostnader. Det finns därför anledning att bygga vidare på de erfarenheter som har gjorts och lägga dessa till grund för framtida upphandlingar. Såväl erfarenheterna från beställare och leverantörer som resultatet i form av hyresnivåer, boendemiljöer och upplevd boendekvalitet hos de hushåll som flyttat in i de nybyggda bostadshusen är relevanta för att framtida upphandlingar ska ha förutsättningar att bli så bra som möjligt.

Utredaren ska därför

- översiktligt beskriva hur ramavtalsupphandlingarna har genomförts,
- redovisa utfallet av upphandlingarna i form av antalet uppförda bostadshus fördelat på beställare och leverantör,
- redovisa de erfarenheter som beställare och utförare haft av genomförda upphandlingar, och

- kartlägga hur hyrorna i de uppförda bostäderna, med beaktande av boendemiljö och upplevd boendekvalitet, förhåller sig till hyrorna på respektive lokal bostadsmarknad, särskilt andra nyproducerade bostäder.

Hur kan en upphandling med en förutbestämd hyresnivå genomföras?

De allmännyttiga bostadsbolagen har ett särskilt intresse av att upphandla bostadsbyggande till låga priser inom ramen för en verksamhet som bedrivs enligt affärsmässiga principer. Detta för att kunna fullfölja uppdraget att främja bostadsförsörjningen i kommunen genom att erbjuda bostäder med hyror anpassade för alla hushåll.

Dagens hyressättning sker i en process som är helt separerad från upphandling av bostadshus och som är formellt oberoende av byggkostnaderna. De framtida hyresnivåerna ingår därför normalt inte som en del av förfrågningsunderlaget vid en upphandling. Redan i dag ingår dock antaganden om framtida hyror i de upphandlande bolagens interna kalkyler för nya bostadsprojekt.

Om den kommande hyresnivån bestäms på förhand öppnas nya möjligheter i en upphandling av bostäder som en vara eller tjänst. Det går t.ex. att låta flera olika delar av ett projekt, såsom finansiering eller förvaltning av det färdiga bostadshuset, ingå i det som upphandlas. Både rollen som beställare och som leverantör skulle förändras inom de ramar som upphandlingslagstiftningen ger.

Det är en etablerad företeelse på marknaden att upphandla andra byggnader än bostäder med en framtida hyra som en del av avtalet. Det finns därmed erfarenheter av vilka avtalsformer som kan hantera olika typer av förändrade hyrespåverkande förutsättningar. Dessa erfarenheter kan antas vara giltiga även vid upphandling av bostäder.

Hyresnivån för bostäderna kan användas i ett förfrågningsunderlag på olika sätt. Det anbud som medger lägst hyresnivå kan anses vara ekonomiskt mest fördelaktigt. Med en på förhand bestämd hyresnivå kan dock även andra kvaliteter offereras inom en kalkyl som bygger på en angiven hyra och påverka utvärderingen av vad som är det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet. Hyran kan i sig vara beskriven som en totalhyra, en hyra per kvadratmeter eller någon form av normhyra.

Det finns i dag inte något formellt hinder mot att låta framtida hyresnivåer ingå som en del av förfrågningsunderlaget vid en upphandling. I enlighet med januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, ska fri hyressättning vid nybyggnation införas. En separat utredning kommer att tillsättas för detta. Utredaren ska följa det arbetet.

Genom att i samråd med berörda parter ta fram riktlinjer och ett eller flera goda exempel på förfrågningsunderlag där hyresnivån i de färdiga bostäderna har bestämts på förhand kan den särskilda utredaren bidra till att utvecklingen på marknaden påskyndas. Ett sådant underlag kan användas av de allmännyttiga bostadsbolagen som ett medel för att tillhandhålla bostäder till hyror som är överkomliga för dem som söker bostad.

Utredaren ska därför

- klargöra vilka olika ställningstaganden som behöver göras vid en upphandling av bostäder där hyresnivån i de färdiga bostäderna är bestämd på förhand,
- ta ställning till vilka av dessa ställningstaganden som bör framgå av ett förfrågningsunderlag i en sådan upphandling, och
- ta fram underlag i form av riktlinjer för och goda exempel på sådana förfrågningsunderlag.

Hur påverkar lagen om offentlig upphandling konkurrensen mellan byggherrarna?

Att de allmännyttiga bostadsbolagens upphandlingar omfattas av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, förkortad LOU, säkerställer att de företag som lämnar anbud behandlas på ett likvärdigt sätt, vilket gynnar konkurrensen. Samtidigt har Sveriges Allmännytta lyft fram att LOU begränsar de allmännyttiga företagens möjlighet att konkurrera på lika villkor med privata fastighetsägare. Organisationen anser att synen på de allmännyttiga bolagen som offentligt styrda organ enligt LOU står i motsats till bestämmelserna i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som anger att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer och den tydliga åtskillnad från de kommunala ägarna som följer av detta.

För att kunna ta ställning till om det som Sveriges Allmännyttiga angett som negativa effekter på konkurrensen bör leda till en förändrad reglering behövs ett fördjupat kunskapsunderlag. Framför allt är eventuella negativa effekter på entreprenörernas vilja att lämna anbud viktiga att identifiera, eftersom det skulle innebära att huvudsyftet med LOU motverkas.

Utredaren ska därför

- analysera om kravet på de allmännyttiga bostadsbolagen att tillämpa LOU har inneburit att möjligheten att uppföra bostadsbyggnader med önskad kombination av pris och kvalitet begränsats i något avseende.

Uppdraget att analysera på vilket sätt kommuners agerande påverkar företag med byggande till låg kostnad eller upplåtelse av bostäder till låg hyra som affärsidé

Vilka krav ställer kommunerna?

Med kommunala särkrav i snäv mening avses när en kommun ställer krav på en byggnads tekniska egenskaper utöver vad som framgår av 8 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, samt av förordning och föreskrifter som utfärdats med stöd av PBL. De aktuella kraven beslutas av staten. Kommunens uppgift är att kontrollera att kraven kan förväntas uppfyllas inför ett startbesked för en åtgärd respektive att de är uppfyllda inför ett slutbesked ges. Av 8 kap. 4 a § PBL, som trädde i kraft den 1 januari 2015, framgår att egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper som kommunen ställer är utan verkan, utom i särskilt angivna undantagsfall.

En kommun kan i relation till ett bostadsbyggande företag uppträda i åtminstone fyra olika roller.

Kommunen beslutar som *planmyndighet* om ett markområde får bebyggas, för vilket ändamål och med vilken utformning. Kommunen som planmyndighet råder även över i vilken utsträckning den som bebygger kvartersmarken också ska utföra och förvalta för planområdet gemensamma anläggningar, vilket påverkar omfattningen av byggherrens åtagande.

Kommunen kan som *tillsynsmyndighet* över de tekniska egenskapskraven bedöma att en viss lösning inte är förenlig med de statliga kraven.

I egenskap av *markägare* kan kommunen ställa krav på en kommande byggnad som villkor för att sälja eller upplåta marken med tomträtt. Markupplåtelsen kan också villkoras med bostädernas upplåtelseform eller kommunens framtida möjlighet att disponera ytor t.ex. för särskilda boendeformer. Kommunen kan också som ägare till en grannfastighet agera för att påverka utformningen av bygglov m.m. på intilliggande fastigheter.

Som *utförare av gemensamma anläggningar*, som t.ex. gator och vatten- och avloppsnät, kan kommunen påverka tidsplanen för utbyggnaden av kvartersmarken.

Kommunernas olika ageranden i alla dessa avseenden innebär för bostadsbyggande företag att olika krav ställs beroende på i vilken kommun företaget försöker uppföra hus som är likadant utformade. Även sådant agerande som inte utgör särkrav i snäv mening skulle därför kunna utgöra konkurrens hinder. Kunskaperna om hur kommunernas agerande faktiskt påverkar de bostadsbyggande företagen behöver dock fördjupas.

Det finns kommuner som arbetar med prisdifferentiering eller andra typer av incitament vid upplåtelse eller försäljning av mark i syfte att motverka segregation och möjliggöra bostäder till lägre kostnader. En förutsättning för detta är att EU-rätten följs, särskilt statsstödsreglerna. Det behövs mer kunskap om hur sådana villkor får faktiskt genomslag i form av lägre boendekostnader och förbättrad integration samt hur de påverkar företags vilja att lämna anbud vid upphandlingar.

Genom att ta del av erfarenheter från bostadsbyggande företag vars affärsmodell bygger på att man uppför flerbostadshus som till väsentliga delar tas fram i en standardiserad process är det möjligt att få en mera allsidig bild av om och hur kommuners agerande påverkar den reella marknaden för företagen.

Utredaren ska därför

- kartlägga i vilken utsträckning kommuners agerande har påverkat bostadsbyggande företags vilja att genomföra projekt,
- bedöma och redovisa i vilken roll och på vilket sätt kommunen agerat i de fall som kartläggningen påvisar, och
- särskilt redovisa vilken betydelse kommunernas villkor för markupplåtelse har haft.

Behövs ytterligare åtgärder för att förbättra konkurrensen?

Väl avvägda och likalydande regler och likformig tillämpning över landet ger bättre förutsättningar för företag att konkurrera och därmed uppnå skal-fördelar och lägre kostnader. Förutom den lagändring som genomfördes 2015 har regeringen tagit flera initiativ i syfte att göra behandlingen av plan- och byggärenden mera likformig. Exempel på detta är införandet av tidsfrister vid hanteringen av bygglov, uppdrag till Boverket att lämna förslag om förenklad kontroll av serietillverkade hus och de olika uppdrag som getts till Boverket och Lantmäteriet för att digitalisera i första hand detaljplane- och bygglovsprocesserna. Regeringen har vidare gett en kommitté i uppdrag att genomföra en grundlig och systematisk översyn av byggregelverket och kommunernas tillämpning av kontrollsystemet i PBL och vid behov föreslå förändringar (dir. 2017:22).

Om utredarens kartläggning visar att kommuner bryter mot gällande bestämmelser eller på annat sätt skapar olika förutsättningar för bostadsbyggande företag, finns det anledning att ta ställning till om kommunernas agerande har varit motiverat. Om så inte är fallet kan det finnas anledning att föreslå ytterligare åtgärder utöver de som redan initierats och som pågående utredningar kan komma att föreslå. Under det senaste decenniet har PBL, samt förordningar och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, varit föremål för flera förändringar och utredningar. Förslag till ytterligare förändringar i detta regelverk bör därför endast lämnas om det bedöms nödvändigt. Om sådana förändringar trots allt anses motiverade ska utredaren ta del av och beakta de förslag som tidigare och nu pågående utredningar lämnat efter PBL:s ikraftträdande 2011 samt eventuella synpunkter på förslagen som lämnats, om de har remitterats. Det måste säkerställas att förslag till ändrad reglering med syfte att förbättra konkurrensen väger upp tidigare identifierade nackdelar.

Utredaren ska därför

- ta ställning till i vilken utsträckning kommunernas agerande i de kartlagda fallen har varit motiverade,
- om det bedöms lämpligt föreslå åtgärder som leder till att omotiverade skillnader i kommunernas agerande förhindras eller begränsas, och
- lämna de förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Konsekvensbeskrivningar

Om utredaren lämnar förslag som är av betydelse för den kommunala självstyrelsen påminner regeringen om den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt 14 kap. 3 § regeringsformen. Också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen ska redovisas. Utredaren ska beskriva hur förslagen förväntas påverka samhällsekonomin och aktörerna på bostadsmarknaden på kort och lång sikt. Eventuella effekter på de offentliga finanserna ska särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

I den del av uppdraget som avser offentlig upphandling förutsätts utredaren ha ett nära samarbete med SKL liksom med de företag och kommuner som deltagit i upphandlingarna, såväl vid beskrivningen av redan inträffade händelser som vid utformandet av underlag för framtida upphandlingar. Samråd ska ske med Upphandlingsmyndigheten i denna del av uppdraget.

I den del av uppdraget som avser kommunernas agerande förutsätts utredaren arbeta nära de bostadsbyggande företag vars verksamhet ligger till grund för undersökningen. Samråd ska ske med SKL.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 december 2020.

(Finansdepartementet)