

# Sammanfattning

## Utredningen

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

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

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

## Bostadsmarknaden

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

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

## Seriebyggda flerbostadshus

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

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

## Ramavtalen

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

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

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

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

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

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

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

## Upphandlingsreglerna

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

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

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

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

## Förutbestämda hyror

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

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

## Kommuners betydelse

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

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

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

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

## Utökade möjligheter till bygglov för seriebyggda flerbostadshus

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

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

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

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

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