

2016-06-10

Ert dnr:
N2016/00206/PUB

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Jan-Ove Östbrink

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Plats för fler som bygger mer (SOU 2015:105)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting

- anser att utredningens slutsatser om förhållandena på den svenska byggmarknaden, med enligt utredningen omfattande vertikal integration, borde ha lett till förslag som syftar till att motverka sådan vertikal integration som riskerar att leda till en osund prisutveckling,
- vill ånyo uppmana regeringen att utarbeta en bostadspolitik som möjliggör för alla att erhålla goda bostäder, som säkrar finansieringen av nya bostäder även på svaga marknader, som ökar rörligheten i det befintliga bostadsbeståndet och som dämpar kostnadsutvecklingen inom bygg- och bostadssektorn,
- kan i likhet med utredningen konstatera att dagens byggmarknad är fragmenterad och att detta påverkar konkurrensförutsättningarna på marknaden. Mot denna bakgrund vill SKL ånyo påtala behovet av mer kostnadseffektiva processer inom byggbranschen och av regelverk som stödjer mer standardiserade byggsystem. Regelverken bör utformas utifrån nordiska förhållanden och åtgärder vidtas som underlättar etablering av utländska aktörer,
- vill framhålla att kommunerna både eftersträvar och arbetar för att bidra till ökad konkurrens i byggsektorn och att utredningen i dessa delar innehåller onyanserad och ogrundad kritik,
- finner det anmärkningsvärt att utredningen inte ser behov av att lämna några förslag gällande ägarsambandens betydelse för konkurrensen med hänsyn till de problem som utredningen själv tar upp,
- tillstyrker utredningens förslag att regeringen bör ge en myndighet till uppgift att samla in upphandlingsstatistik kring ett antal grundläggande faktorer,
- ställer sig bakom förslaget att Upphandlingsmyndigheten ska ges i uppdrag att se över behovet av upphandlingsstöd för bostadsbyggande.

Synpunkter

Allmänna synpunkter

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) var en av initiativtagarna till den nu framlagda utredningen om en bättre konkurrens, men har inte beretts möjlighet att delta i utredningen. Förbundet kan med facit i hand konstatera att det fokus som lagts på kommunernas roll och ansvar för att främja en ökad konkurrens vad avser byggande av bostäder borde ha motiverat förbundets medverkan i utredningen. Sannolikt hade

det också lett till att direkta faktafel och bedömningar som grundas på bristande kunskap eller missuppfattningar kunnat undvikas.

Förbundet konstaterade, i samband med att man under föregående mandatperiod bedrev ett särskilt utvecklingsarbete i syfte att stärka kommunernas möjligheter att planera och genomföra en lokal bostadspolitik som möter framtida utmaningar, att byggsektorn till stora delar är en nationell näringsverksamhet som är helt befriad från internationell konkurrens och där ett fåtal rikstäckande företag har fått en dominerande ställning inom bostadsproduktionen, inte minst i storstadsområdena. Den bristande konkurrensen finns inte bara i entreprenadledet. Även i byggmaterialindustrin är konkurrensen i Sverige otillräcklig. Enligt statistik från SCB ökade byggkostnaderna med 35 procent under de tio åren från 2004 -2013. Byggmaterialkostnaderna ökade ännu mer, med 45 procent, samtidigt som KPI gick upp med 12,5 procent. Ofta är det också samma ägare i byggmaterialindustrin som bland entreprenörer och fastighetsutvecklare.

Slutsatser, bedömningar och förslag

Bostadsbyggandet i Sverige

Det svenska bostadsbyggandet har under en längre period varit alltför lågt, byggkostnaderna har samtidigt ökat mer än andra producentpriser i ekonomin och produktivitetens utvecklingen inom byggindustrin har över tid varit anmärkningsvärt låg. Ökade byggkostnader och en låg produktivitetens utveckling indikerar tydligt svag konkurrens och ett begränsat omvandlingstryck. Detta i kombination med en mycket hög koncentration och vertikal integration, såsom påvisas i utredningen, borde enligt SKL ha lett till förslag som syftar till att motverka sådan vertikal integration som riskerar att leda till en osund prisutveckling.

SKL delar därutöver utredningens slutsats att en annan bidragande orsak till den låga produktivitetens utvecklingen torde vara att byggmarknaden är fragmenterad. Det påverkar också konkurrensförutsättningarna på byggmarknaden. SKL har mot denna bakgrund påtalat behovet av mer kostnadseffektiva produktionsprocesser och standardiserade byggsystem och regelverk.

Konkurrens och bostadsbyggande

Utredningen konstaterar att tillgången på kommersiellt intressant byggbar mark är central för marknadens aktörer och att sådan mark är en knapp resurs där utbudet begränsas av olika regleringar och planeringskapaciteten. SKL har visat att olika statliga hinder såsom riksintresseanspråk, strandskyddsområden, riskområden och bullerregler påtagligt minskar tillgången på attraktiv mark där människor vill bo och därför krävt att staten ”städas framför egen dörr”. Dessutom är länsstyrelsernas processer i samband med planläggning omständliga och ineffektiva. SKL har vidare visat att kommunernas planberedskap generellt är god och att kommunerna också i allt större utsträckning bedriver en aktiv markpolitik som utöver markköp och markförsäljningar inbegriper samverkan mellan olika parter, strategisk planläggning, kommunal service, marknadsföring, ekonomisk långsiktighet och tydliga politiska målbilder. SKL har också kunnat visa att det finns ett stort behov av effektivare processer för planering, fastighetsbildning och projektering i bygg- och fastighetsbranschen för att projekten ska komma igång snabbare. Tyvärr kommer idag projekten ofta igång långt efter det att detaljplanerna vunnit laga kraft.

På tillväxtmarknader som präglas av stor efterfrågan, höga fastighetsvärden och god tillgång till riskvilligt kapital byggs bostäder för grupper med god betalningsförmåga till ett antal som upprätthåller en god prisbildning och lönsamhet som avspeglar sig även i mätningar av markpris. För att öka bostadsbyggandet och bredda utbudet så att det även omfattar nya åtkomliga bostäder för grupper i andra inkomstlägen krävs en rad åtgärder som sammantaget syftar till att öka antalet byggande aktörer och som innebär att företagen kan tillhandahålla bostäder med olika upplåtelseformer och i olika prissegment.

På svaga bostadsmarknader med generellt låga fastighetsvärden och med bristande tillgång på riskvilligt kapital är utmaningarna av ett annat slag. Reglerna för nerskrivning av nybyggda bostäder som uppförs av kommunala bostadsbolag behöver ses över för att nyproduktion överhuvudtaget ska kunna vara möjlig. För att en privat aktör ska kunna bygga nytt krävs dels kapital, dels en rimlig fördelning av risken mellan samhället och den enskilde aktören. Här är erfarenheten att det många gånger inte finns någon bank som är beredd att till rimliga villkor finansiera projektet. Dessutom är de statliga kreditgarantierna som dyrast där de behövs som mest.

Byggmarknadens struktur och utveckling

Utredningen konstaterar att marknadskoncentrationen har minskat i byggtreprenörsledet men fortfarande är hög inom specifika byggled och att pristransparensen avseende byggmaterial är bristfällig.

SKL efterfrågar regelverk som stödjer mer standardiserade byggsystem utifrån nordiska förhållanden, liksom åtgärder som underlättar etablering för utländska aktörer

med egna värdekedjor, och att detta i sin tur kan skapa bättre förutsättningar för kostnadseffektivt byggande. Här saknar SKL konkreta förslag från utredningen kring hur detta ska kunna uppnås.

Bostadsbyggandets organisation

Genom upphandling kan de kommunägda bostadsföretagen bidra till en utveckling mot en mer dynamisk konkurrens. Genom upphandlingsverktyget kan en marknad skapas för nya företag, såväl utländska som svenska, som konkurrerar med nya produkter och produktionsprocesser. SABO har börjat tillämpa ramavtal för upphandlingar av flerbostadshus. Även SKL har inlett en ramavtalsupphandling av flerbostadshus, högre och lägre hus som ska kunna uppföras i alla kommuner, där ett av syftena med upphandlingen är att främja utvecklingen av nya produkter och produktionsprocesser som kan tillhandahållas av såväl utländska som svenska företag.

Bostadsbyggandets spelregler och kommunernas roll

I utredningen framförs påståendet att kommuner kan ha svaga eller motstridiga incitament att planera för och ge förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande, dels på grund av att bostadsbyggande för med sig ökande investeringar i annan infrastruktur och dels på grund av att befintliga kommuninvånare motsätter sig byggande. Påståendet är ogrundat och ger en direkt felaktig bild av verkligheten i Sveriges kommuner.

I en annan nyligen avlämnad statlig utredning (Bättre samarbete mellan stat och kommun, SOU 2015:109) ges en helt annan bild: ”De allra flesta kommuner har en uttalad politisk ambition att bygga bostäder och att öka kommunens folkmängd. Därmed finns även en vilja att planlägga för bostadsbebyggelse och många kommuner satsar resurser på att planlägga mer och snabbare. Detta har resulterat i att planläggningsaktiviteten har ökat. Vi bedömer alltså inte att brist på kommunalpolitisk ambition är den stora ”boven i dramat”. Allmänintresset av att åstadkomma ett ökat bostadsbyggande i kommunerna är starkare än enskilda invändningar. Dock kan mer göras för att påskynda överklagandeprocesser och angeläget är också att se över reglerna för vem som får överklaga vad.

Utredningen framhåller att ett enhetligt och transparent förfarande vid markanvisning och planarbete kan minska fragmentisering av marknaden för bostadsbyggande och ge förutsättningar för mer kostnadseffektivt bostadsbyggande. SKL delar den uppfattningen och vill påpeka att lagstiftningen redan är anpassad till detta.

Offentlig upphandling och konkurrens

SKL delar utredningens bedömning att samverkan, i ramavtal avseende typhus och volymer, eller mellan kommuner, kan skapa skaleffekter, pressa byggkostnader och öppna upp för utländsk konkurrens. SKL anser utifrån detta att kommuner som ägare till kommunala bostadsföretag, markägare och som ansvariga för planering aktivt bör kunna främja en sådan utveckling.

SKL tillstyrker utredningens förslag att regeringen bör ge en myndighet till uppgift att samla in upphandlingsstatistik över grundläggande faktorer som antal anbud, vilka som lämnade anbud och till vilka och att ge. SKL ser det också som angeläget att kommunerna ges stöd i sitt upphandlingsarbete och ställer sig bakom förslaget att Upphandlingsmyndigheten ska ges i uppdrag att se över behovet av upphandlingsstöd för bostadsbyggande.

Ägarsambandens betydelse för konkurrensen

I utredningen konstateras att marknadskoncentrationen inom projektutveckling av bostadsrätter och vissa strategiska insatsvaror är hög. Detta ger upphov till lägre konkurrenstryck och högre priser på byggmaterial. Utredningen har dock inte funnit indikationer på avskärmning av insatsvaror eller konkurrensbegränsningar till följd av vertikal integration och har inte heller funnit några tecken på konkurrensproblem betingade av bakomliggande ägande i form av ägarsfärer. Utredningen lämnar därför inga förslag. Detta till trots så förs i utredningen ett resonemang om att till exempel Konkurrenslagen borde kunna motverka uppkomsten av företagskoncentration som kan förväntas skada konkurrensen, och konkurrensbegränsande samarbeten, och att lagen därför är viktig för att tillförsäkra en fungerande konkurrens på marknader med potentiella konkurrensproblem, vilket det finns exempel på i byggsektorn. Utredningen noterar att det speciellt kan vara värt att beakta betydelsen av starka lokala aktörers betydelse vid förvärvsprövningar.

SKL anser mot denna bakgrund att det är synnerligen anmärkningsvärt att utredningen inte finner anledning att lämna några förslag gällande ägarsambandens betydelse för konkurrensen med hänsyn till de problem som utredningen själv tar upp.

Utveckling av konkurrensen – strategier och byggbar mark

SKL anser, i likhet med utredningen, att ett ökat bostadsbyggande och en förbättrad konkurrens bäst uppnås genom produktivitetsförbättringar och genom fler aktörer och att det finns utrymme för effektivare processer i kommunerna. SKL anser dock, till skillnad från utredningen, att det inte är rimligt att tillmäta kommunernas planprocesser och markpolitik en sådan avgörande betydelse för att uppnå detta. Fokus borde istället ligga på att skapa incitament för en utveckling av produktiviteten i branschen

och för att forma regelverk som bidrar till att öka antalet företag och som främjar nytänkande och innovationer

SKL har i detta syfte till regeringen hemställt om initiativ för att möjliggöra ett mer standardiserat byggande i hela landet. Viktigt är dock i detta sammanhang att påpeka att planering och byggande måste hanteras olika beroende på de olika platsernas förutsättningar, till exempel topografi, täthet och infrastruktur. Utredningens förslag om en nationell strategi för att skapa förutsättningar att bygga kostnadseffektiva hus för det stora behov som finns i dag och i lägen där det annars inte är lönsamt kan SKL i grunden ställa sig positiv till. Dock kan tillvägagångssätten för att möjliggöra detta se olika ut, vilket bör utredas i särskild ordning.

Finansiering av bostadsbyggande

SKL delar inte utredningens bedömning att kreditrestriktioner för närvarande inte skulle utgöra ett direkt hinder för bostadsbyggandet. Tvärt om har staten de senaste åren på olika sätt medverkat till att försämra förutsättningarna för hushållen att efterfråga bostäder genom förändrade kredit- och amorteringsvillkor. Till detta kan läggas att de kreditgarantier som Boverket för statens räkning tillhandahåller är dyrast på de marknader där behovet av garantierna är störst. Kreditgarantierna har dessutom stor betydelse för små och medelstora företags möjligheter att investera i nya bostäder på lokala marknader där privata investerare är ovilliga eller inte kan bära en risk. Därmed har garantierna på dessa marknader också betydelse för konkurrensen.

Internationella erfarenheter

Flera länder har initierat program och strategier för att hantera liknande problem i bostadsbyggandet som vi har i Sverige. I utredningen framhålls att det är viktigt för svenskt vidkommande att följa denna utveckling. SKL håller med om detta. Särskilt viktigt är det att följa utvecklingen i våra nordiska grannländer och ett antal andra europeiska länder med liknande förutsättningar och problem och därvidlag identifiera sådana framgångsfaktorer och konkreta insatser som verksamt kan bidra till att minska problemen på den svenska bostadsmarknaden.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande