



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



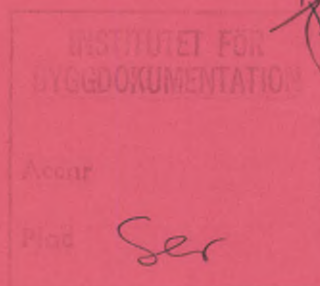
Rapport

R99:1989

# Mark- och konkurrensvillkoren

## Tillämpning i den kommunala markpolitiken

Annika Lindell



Byggforskningsrådet

/HFA 820707/

R99:1989

**MARK- OCH KONKURRENSVILLKOREN**

**Tillämpning i den kommunala markpolitiken**

**Annika Lindell**

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 820707-2 från Statens råd för byggnadsforskning till Institutionen för fastighetsteknik, Kungliga tekniska Högskolan, Stockholm.

## REFERAT

Kommunernas tillämpning av mark- och konkurrensvillkoren har studerats genom utvärdering av en enkät utsänd 1984 till 177 kommuner och besvarad av 62.

Resultaten visar att identifiering av villkorens effekter försvåras av den kraftiga nedgång i bostadsbyggandet som skedde vid 1970-talets mitt. Svårigheter uppstår att renodla villkorens effekter i förhållande till andra faktorer som påverkat den kommunala markpolitiken.

Inom ett fåtal kommuner bedöms villkoren som verkningslösa medan övriga kommuner hävdar att villkoren - åtminstone delvis - fyller sin funktion.

Effekter som kan noteras är att tjänstemän på kommunerna ansåg att andelen av det statligt belånade byggandet som sker på kommunförmedlad mark har ökat. Detta motsägs dock av den statistiska utvärderingen av faktiskt byggande. En annan möjlig effekt är en dämpning av markprisutvecklingen, vilken dock kan bero på andra faktorer än villkoren. Tillämpningen av villkoren förefaller dock att ske problemfritt och inom ramen för kommunernas tidigare verksamhet.

Med tanke på den nya situation som uppstod på bostadsmarknaden efter 1970-talets produktionsnedgång förefaller det dock som om villkoren inte gavs en övertänkt utformning från början, vilket har resulterat i att villkoren ofta genomgått förändringar, även på tämligen vitala punkter.

I Bygghörsningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

Denna skrift är tryckt på miljövänligt, oblekt papper.

R99:1989

ISBN 91-540-5114-2

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Svenskt Tryck Stockholm 1989

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD		1
SAMMANFATTNING		3
1	INLEDNING	9
2	MÅLSÄTTNING OCH SYFTE MED PROJEKTET	11
3	BAKGRUND	12
3.1	Bakgrund till mark- och konkurrensvillkorens införande	12
3.2	Byggkonkurrensutredningen	13
3.3	Prop 1974:150 Riktlinjer för bostadspolitiken	15
3.4	Civilutskottets behandling	17
3.5	Debatt rörande bostadspolitiken	17
4	MARK- OCH KONKURRENSVILLKOR	19
4.1	Markvillkoret	19
4.2	Konkurrensvillkoret	20
4.3	Förändringar av markvillkoret	22
4.4	Förändringar av konkurrensvillkoret	28
5	TIDIGARE UNDERSÖKNINGAR INOM ÄMNESOMRÅDET	32
5.1	Bostadsstyrelsens utvärdering av mark- och konkurrensvillkoren, 1981.	32

5.1.1	Markvillkoret	33
5.1.2	Konkurrensvillkoret	37
5.1.3	Undersökningsmetod	41
5.2	Hanssons konsekvensanalys "Mark- och konkurrensvillkor i bostadsbyggandet", 1981.	42
5.3	Projektet "Kommunerna, byggintressenterna och bostadsmarken", SIB, Gävle.	46
6	UTVÄRDERING AV ENKÄT	52
7	SLUTKOMMENTARER	75
	LITTERATURFÖRTECKNING	82
	BILAGA	

## FÖRORD

Denna studie har utförts vid institutionen för fastighetsteknik, KTH. Arbetet har till större delen bekostats med anslag från Statens råd för byggnadsforskning. Projektet tillkom genom initiativ av professor Gerhard Larsson. Forskningsingenjör Per-Olof Almqvist genomförde enkätutsändningen. Enkätmaterialen har sedermera övertagits och bearbetats av undertecknad, som också svarat för övriga avsnitt i studien.

I inledningsskedet diskuterades riktlinjerna för projektet med en referensgrupp tillsatt av BFR. I denna grupp ingick Lil Benton, SIB Gävle, Bengt Hansson, LTH, Assar Lundqvist, Bostadsstyrelsen och Sven Norekrans, Västerås kommun. I slutskedet har professor Hans Mattsson gett goda råd.

Stockholm i augusti 1989.  
Annika Lindell





## SAMMANFATTNING

Markfrågorna har under de senaste årtiondena blivit centrala frågor i den bostadspolitiska debatten. Detta har sin bakgrund i tillväxten av antalet hushåll och i de ökade kraven på ökad utrymmesstandard. Något som i sin tur har medfört ökad konkurrens om marken med efterföljande prisstegringar.

Under 1960-talet gjorde många större byggföretag omfattande investeringar i mark, liksom en del mindre företag gjorde relativt omfattande markförvärv. Det fanns starka skäl att köpa mark, speciellt för byggproducerande företag då man genom ägandet fick möjlighet att bebygga den egna marken och att förbehålla sig byggprojekt vid försäljning av mark till kommunen eller annat byggföretag.

Kommunerna byggde också upp en förhållandevis stor markreserv under 1960-talet. Därefter avtog emellertid kommunernas förmåga att investera i mark på grund av att kommunernas ekonomi försämrades, något som ledde till att ett system växte fram som gav kommunerna möjlighet att lånefinansiera sina förvärv.

Markförvärvslånen ansågs emellertid inte vara tillräcklig hjälp för kommunerna att köpa in mark och lånemöjligheten befarades snarare ge den effekten att konkurrensen om marken ökade. Byggföretagen ansågs nämligen ha stora resurser att köpa upp mark och dessutom ha möjlighet att binda kapital under en lång tid. En ökad förvärvsfrekvens hos kommunerna skulle följaktligen leda till höjda markpriser och därmed öka kostnaderna för bostäderna. I viss mån befarades även att ökad markspekulation skulle uppkomma.

Mot bakgrund av den beskrivna situationen tillsatte regeringen en utredning vars uppgift var att finna former för förbättringar av konkurrensförutsättningarna inom bostadsbyggandet.

Utredningen presenterade 1972 resultatet av sitt arbete i skriften "Konkurrens i bostadsbyggandet" (SOU 1974:40). I utredningen slogs det fast att effektiv konkurrens inom bostadsbyggandet är en viktig förutsättning för att bostäder av en given kvantitet skall kunna produceras till lägsta kostnad. Detta genom att konkurrens stimu-

lerar säljare av varor och tjänster till ökad effektivitet eftersom köparna strävar efter att välja de bästa produkterna. Det är således så att köparnas önskan att köpa den bästa produkten stimulerar säljarna till att förbättra sina produkter samt att utnyttja resurserna bättre.

Utredningen hävdade att konkurrens i bostadsbyggandet endast kunde uppnås om marken neutraliserades som konkurrensfaktor. Först därefter kunde byggherrarna tävla om produktionsuppgifterna med sin skicklighet.

Utredningen föreslog därför att ett villkor skulle inrättas vars innebörd skulle vara att de förmånliga statliga lånen endast skulle kunna erhållas under förutsättning av att marken förmedlats av kommunen. De avsedda effekterna av detta s k *markvillkor* var att intresset för att förvärva mark för bostadsändamål skulle minska hos andra än kommunen, vilket torde vara både prisdämpande och konkurrensfrämjande. Vidare föreslogs att kommunen skulle ha ansvaret för att byggherreuppdragen skulle anförtros de byggherrar som var kompetenta till att på ett kvalificerat sätt ombesörja byggande och förvaltning. I enlighet med detta lades förslaget att det som villkor för statligt bostadslån till nybyggnad av gruppbyggda småhus och flerfamiljshus skulle krävas att upphandlingen skett genom anbuds konkurrens. Förutom detta s k *konkurrensvillkor* föreslog utredningen att markfördelningstävlingar borde tillämpas i större utsträckning än vad som tidigare skett.

Mark- och konkurrensvillkoren infördes i Bostadsfinansieringsförordningen (BFF 1974:946) och trädde i kraft 1 januari resp 1 juli 1975.

Villkoren har genomgått en rad förändringar sedan dess, men deras grundläggande innebörd är densamma som då de infördes. De har nu överflyttats till Ny- och ombyggnadslåneförordningarna (1986:692-693).

Målsättningen för denna rapport är att genomföra en studie av mark- och konkurrensvillkoren. Syftet är bl a att undersöka omfattning och karaktär av den hittillsvarande tillämpningen av villkoren samt att analysera den roll som villkoren spelat.

Arbetet baseras på en enkät som 1984 sändes ut till 117 av landets kommuner, varvid 62 kommuner återsände enkäten besvarad mer eller mindre fullständigt (svarsfrekvens 53 %). Ett mindre antal kommuner återsände enkäten obesvarad med motiveringen att markvillkoret var helt oväsentligt inom kommunen eftersom allt bygande sedan en längre tid skett på kommunägd mark.

Utvärderingen av enkäten visade att villkorens betydelse varierat inom de olika kommunerna. Det förefaller dock som om nästan samtliga kommuner anser att villkoren har ett visst värde.

Identifieringen av villkorens effekter försvåras av att det samtidigt som villkoren infördes skedde en nedgång i bostadsbyggandet. Detta framgår av att det år 1970 framställdes 105 000 inflyttningsfärdiga lägenheter i Sverige. 1974 hade antalet sjunkit till drygt 80 000 och 1975 var antalet nere i 75 000. Därefter låg antalet runt 50 000 lägenheter per år för att 1985 vara nere i ca 30 000.

Detta visar att förändringar i produktionsvolymen skett sedan villkoren infördes, vilket naturligtvis innebär svårigheter att särskilja mark- och konkurrensvillkorens effekter från påverkan av produktionsnedgången med påföljande efterfrågenedgång av material och arbeten. Produktionsnedgången torde innebära störst återverkningar inom exploateringsområden då nyexploatering av bostadsområden sker i mindre omfattning än tidigare, medan det mindre omfattande byggandet inom sanerings- och förnyelseområden inte påverkas så kraftigt av produktionsnedgången.

Markvillkorets huvudprincip är att statliga bostadslån endast kan erhållas under förutsättning att kommunen förmedlat marken. I enkäten tillfrågades kommunerna om hur de uppfattar förhållandet mellan den del av bostadsbyggandet som uppförs med statliga lån på kommunförmedlad mark i förhållande till det totala statligt belånade byggandet inom kommunerna. Det visar sig att drygt 70 % av kommunerna anser förhållandet vara ungefär detsamma såväl före som efter införandet av villkoret. Det förefaller dock som om en ökning av andelen sker efter införandet eftersom 24 % av kommunerna anser att andelen ökar inom förnyelse- och saneringsområden, liksom 20 % av kommunerna anser att andelen ökar inom

exploateringsområden. Oavsett områdestyp anser 5 % av kommunerna att ökningen är markant.

Detta visar att markvillkorets grundprincip förefaller att ha återverkningar i kommunerna, men det är helt klart att graden varierar mellan kommunerna. Det är även svårt att finna några förklaringar varför andelen varierar mellan kommunerna. Försök till jämförelser mellan procentandel och invånarantal resp politisk majoritet ger inga säkra samband.

Bedömningen att markvillkoret medför att en ökad andel av det statligt belånade byggandet sker på kommunförmedlad mark motsägs emellertid av de uppgifter som kommunerna ger om hur stor andel av det totala bostadsbyggandet som sker med statliga lån på kommunförmedlad mark. Medelvärdet av dessa uppgifter visar att ifråga om styckebyggda småhus har andelen sjunkit från 66 % i början på 1970-talet till ca 50 % tio år senare. Styckebyggda småhus var dock undantagna från markvillkoret. För gruppbyggda småhus kan inga stora förändringar noteras utan andelen ligger relativt stadigt runt 76-78 %. Det är inom lägenheter i flerbostadshus som de stora och märkliga förändringarna sker. Under åren före villkorens införande skedde ca 79 % av allt statsfinansierat byggande på kommunförmedlad mark, men samtidigt som villkorens införande sker en relativt kraftig nedgång till ca 65 %. Därefter ökar andelen för att slutligen återigen sjunka.

Ett av markvillkorets syften var att dämpa markprisutvecklingen. Detta förefaller i viss mån ha uppnåtts, då ungefär hälften av kommunerna anser att markprisutvecklingen har dämpats. Det är emellertid svårt att avgöra om detta är en följd av markvillkoret eller om det beror på att byggföretagen minskat lagerhållningen av mark. När markprisutvecklingen jämförs mellan sanerings- och exploateringsområden framgår det att markpriserna inom saneringsområden har stigit mer och/eller snabbare än inom exploateringsområden.

Under 1960-70-talen gjorde kommunerna stora markförvärv, vilka delvis finansierades med hjälp av markförvärvslån. I början på 1980-talet togs emellertid dessa lån bort. Detta har dock inte inneburit svårigheter för kommunerna att föra en aktiv markpolitik.

Endast inom ett mindre antal kommuner anses de finansiella förutsättningarna utgöra en begränsning för den kommunala markanskaffningen och inom ett ytterst fåtal kommuner önskas lånen åter. Kommunernas framförhållning avseende markförsörjningen är fortsättningsvis mycket god och det förefaller således som om markvillkoret inte medfört kortare tidsperspektiv inom kommunerna, vilket annars var en både trolig och önskvärd effekt.

Kommunerna anser även att mark- och konkurrensvillkoren rymms inom ramen för kommunernas tidigare verksamhet och att handläggningen av uppkomna ärenden sker problemfritt genom att möjligheten till dispens finns. Emellertid förefaller inte villkoren ha haft någon effekt för bostadsproduktionens inriktning eller volym.

Möjligheterna till dispens från villkoren tycks inte innebära att detta förfarande utnyttjas i hög grad. Mängden dispensärenden syns relativt konstant inom både sanerings- och exploateringsområden. En viss minskning kan dock skönjas inom exploateringsområden, vilket kan bero på att kommunen äger den aktuella exploateringsmarken.

I samband med dispensgivning kan kommunerna ställa upp villkor som måste uppfyllas om statliga bostadslån skall utgå. Detta förefaller dock vara relativt ovanligt då endast 21 % av kommunerna utnyttjar detta systematiskt. Inom 68 % av kommunerna förekommer det aldrig eller ytterst sällan att dylika villkor ställs, medan resterande 11 % ibland utnyttjar möjligheten. Dessa villkor avser vanligen frågor som lägenhetsfördelning, gårdssanering och överlåtelsepris.

Ett av konkurrensvillkorets grundläggande syften var att ge kommunerna möjlighet att påverka bostadsbyggandet så att de byggherrar som har de bästa förutsättningarna och viljan att bygga goda och billiga bostäder anlitas. För att uppnå detta måste olika anbud jämföras, vilket upplevs som ett svårighetsmoment inom flera kommuner. Majoriteten av kommunerna hävdar att bedömningen vanligtvis sker utan svårighet, men flera kommuner påpekar att antalet referensobjekt kan vara otillräckligt då objekten har skilda egenskaper, liksom att det kan vara svårt att renodla kvaliteten och kostnader vid olika utformning.

Avslutningsvis kan följande reflektioner göras. Mark- och konkurrensvillkoren infördes vid en tidpunkt då ett intensivt byggande höll på att trappas ner. Produktionsnedgången innebar en övergång till en ny situation på bostadsmarknaden med påtagliga effekter för markförsörjningen, såväl inom exploaterings- som saneringsområden. Med tanke på detta förefaller det som om reglerna inte har getts en övertänkt form från början eftersom de ändrats så ofta och på tämligen vitala punkter.

## 1 INLEDNING

Staten och kommunerna har ett gemensamt ansvar för bostadsförsörjningen. Detta är en huvudregel som har gällt allt sedan de första statliga insatserna under andra världskriget. Vid mitten av 1940-talet formades de riktlinjer för bostadspolitiken som i sina huvuddrag alltså gäller och som syftar till att höja bostadsstandarden både kvantitativt och kvalitativt samt att hålla bostadskostnaderna nere.

Markutnyttjandet i tätorternas utkanter blev allt intensivare, vilket ledde till att marken framstod som en nyckelfaktor i samhällsplaneringen. Dess läge och kostnaderna för dess utnyttjande ägnades en växande uppmärksamhet och då mest inom bostadssektorn. Tillgänglighet och förutsättningar för nyttjande spelade en avgörande roll för bostadsproduktionens omfattning och inriktning.

En tillgång som marken, med dess stora betydelse för utvecklingen av samhället och dess invånare borde, enligt regeringen, inte behandlas som ett spekulationsobjekt. Regeringen ansåg även att en ohämmad konkurrens om marken leder till knapphet, misshushållning, monopoltendenser och spekulativa prisförändringar.

I syfte att motverka dylika tendenser infördes i mitten på 1970-talet en rad regler och förutsättningar som måste uppfyllas för att fördelaktiga statliga bostadslån till finansiering av bostadsbyggandet skulle kunna erhållas.

I januari 1975 infördes det s k markvillkoret i bostadsfinansieringsförordningen och i juli samma år infördes även konkurrensvillkoret.

Markvillkoret innebar kortfattat att det krävdes att kommunen förmedlat marken till köparen för att förmånliga statliga bostadslån skulle erhållas. Syftet var att förbättra kommunernas möjligheter att se till att marken anförtros de byggherrar som har de bästa möjligheterna och viljan att bygga goda och billiga bostäder. Vidare syftade villkoret till att eliminera, eller i vart fall dämpa, konkurrensen om marken och därmed underlätta för kommunerna att bedriva en aktiv markpolitik.

Konkurrensvillkorets grundläggande syfte var att få till stånd en öppenhet i upphandlingsförfarandet som skulle vara ägnad att stimulera tävlingsmomentet i upphandlingen och motverka osunda konkurrensbegränsningar. Dessutom avsågs det tjäna till upplysning ifråga om skälig kostnadsnivå på marknaden. Konkurrensvillkoret hade en konstruktion som liknade markvillkoret, vilket innebar att det krävdes att upphandling av byggnadsarbeten och material måste ha skett genom anbuds konkurrens för att bostadslån skulle medgivas till lånsökanden.

Mark- och konkurrensvillkoren har fört en stormig tillvaro under sina levnadsår och har följts av en intensiv debatt. I denna rapport, som grundas på en enkät som sändes ut till ett urval av landets kommuner, görs ett försök att beskriva bakgrunden till villkorens införande liksom även deras uppbyggnad. Då villkoren har ändrat utseende ett flertal gånger under de år som gått sedan deras tillkomst redogörs inledningsvis för de förändringar som skett.

Som nämndes har debatten om villkoren varit intensiv och ett antal utredningar har utförts, vilka har avsett att utvärdera villkoren och deras betydelse. I denna rapport ges sammanfattade beskrivningar av de tidigare undersökningarna.

Slutligen utvärderas den nämnda enkäten.



## 2 MÅLSÄTTNING OCH SYFTE MED PROJEKTET

Målsättningen för detta projekt är att genomföra en studie av mark- och konkurrensvillkoren. Ursprungligen avsågs projektet att inriktas endast på markvillkoret, med det framstod som lämpligt att även behandla konkurrensvillkoret i anslutning till studien av markvillkoret. Huvudorsak härtil var förväntade svårigheter att renodla konsekvenser och erfarenheter av markvillkoret respektive konkurrensvillkoret eftersom de båda villkoren tillsammans bygger upp ett samverkande system. Bland de bostadspolitiska instrumenten sammanförs ofta mark- och konkurrensvillkor i diskussionen (även de i litteraturförteckningen refererade studierna behandlar mark- och konkurrensvillkoret parallellt).

Markvillkorets mål är att tillse att bra och billiga bostäder byggs och kan således sägas innefatta även konkurrensvillkoret i den mån det inpassas häri. Villkorens förväntade markpolitiska effekter vad gäller markkonkurrens, markpriser och omfattning i bostadsbyggande syftar mot att tillgodose bostadskonsumenter med bra och billiga bostäder.

Avsikten är därför att behandla konkurrensvillkoret utifrån ovanstående utgångspunkt och därmed endast översiktligt vidröra själva byggproduktionsledet.

Projektets syfte är:

- att undersöka karaktären av den hittillsvarande tillämpningen av mark- och konkurrensvillkoren.
- att mot denna bakgrund analysera den roll villkoren spelat som hjälpmedel att nå uppställda syften.
- att för ett antal kommuner belysa planer och åtgärder som vidtagits för att hantera situationen efter det datum då övergångstiden ifråga om undantag från markvillkoret löpte ut.

### 3 BAKGRUND

#### 3.1 Bakgrund till mark- och konkurrensvillkorens införande.

Markfrågorna har under de senaste årtiondena intagit en central ställning i den bostadspolitiska debatten. Anledningen till detta har varit tillväxt i antal hushåll, urbanisering och krav på ökad utrymmesstandard, vilket medfört ökad konkurrens om marken. Följden anses ha blivit prisstegringar. Kommunerna har genom planmonopolet haft möjlighet att bestämma var och hur tätbebyggelse får äga rum. Och efter att detaljplan fastställts har markägaren haft rätt att förverkliga de byggrätter som uppkommit genom planen. Markägaren har därvid haft ett avsevärt inflytande över formerna för byggandet. Det bör dock beaktas att kommunerna via exploateringsavtalen också haft stora möjligheter att ingripa i markägarnas inflytande över byggandet.

Under 1960-talet gjorde många större byggföretag omfattande investeringar i mark liksom en del mindre företag gjorde relativt omfattande markförvärv. Det fanns starka skäl att köpa in mark, speciellt för byggproducerande företag då man genom ägandet fick möjlighet att säkra en viss verksamhet i framtiden, dels genom att bebygga den egna marken och dels genom att förbehålla sig byggprojekt vid försäljning av mark till kommun eller annat byggföretag.

Kommunerna byggde också upp en förhållandevis stor markreserv under 1960-talet. Därefter avtog emellertid kommunernas förmåga att investera i mark på grund av att kommunernas ekonomi försämrades, något som ledde fram till att ett system växte fram som gav kommunerna möjlighet att lånefinansiera sina förvärv.

Markförvärvslånen ansågs emellertid inte vara tillräcklig hjälp för kommunerna att köpa in mark och lånemöjligheten befarades snarare ge den effekten att konkurrensen ökade om marken. Byggföretagen ansågs nämligen ha stora resurser för markköp och dessutom ha möjlighet att binda kapital under lång tid. En ökad förvärvsfrekvens hos kommunerna skulle följaktligen leda till höjda markpriser och därmed ökade kostnader för bostäderna. I viss mån befarades även att ökad markspekulation skulle uppkomma.

Man ansåg också under 1960-talet att den starka ställning som markägaren gavs i byggnadslagstiftningen ledde till vissa allmänna olägenheter. Markägarna befarades kunna påverka bebyggelseplaneringen på ett för samhället olämpligt sätt. Detta kom speciellt till uttryck då markägaren utgjordes av ett byggföretag, då det ansågs att dessa torde innebära en större risk för olämplig påverkan eftersom deras motiv är starkare och de ekonomiska resurserna större. Det befarades även att effektivitetskontrollen skulle minska om företag med anknytning till materialledet eller produktionsledet var markägare eftersom byggprocessen då avskärmades från konkurrens.

Mot bakgrund av den beskrivna situationen tillsatte regeringen en utredning vars uppgift var att föreslå åtgärder för förbättringar av konkurrensförutsättningarna inom bostadsbyggandet. Efter några års arbete presenterades 1972 resultaten av utredningen i skriften "Konkurrens i bostadsbyggandet" (SOU 1972:40).

### **3.2 Byggkonkurrensutredningen**

I denna utredning slogs det fast att effektiv konkurrens inom bostadsbyggandet är en viktig förutsättning för att bostäder av en given kvantitet skall kunna tillverkas till lägsta möjliga kostnad. Detta för att konkurrens stimulerar säljare av varor och tjänster till ökad effektivitet eftersom köparna strävar efter att välja de bästa produkterna -med andra ord- köparnas önskan att köpa den bästa produkten utgör en drivfjäder för säljarna att förbättra sina produkter både pris- och kvalitetsmässigt, samt att utnyttja sina resurser bättre.

De förslag som utredningen lade fram, och som syftade till att hävda konsumenternas intressen genom att nå effektivitet och låga kostnader, kan delas in i tre huvudgrupper.

- 1) Rådighet över marken
- 2) Markfördelning
- 3) Upphandlingsförfarandet (inkl motverkande av anbudssamråd)

Utredningen hävdade att konkurrens i bostadsbyggandet endast kan uppnås om marken neutraliseras som konkurrensfaktor. Först där-

efter kan byggföretagen tävla om produktionsuppgifterna med sin skicklighet.

Utredningen föreslog därför att ett villkor skulle inrättas vars innebörd skulle vara att de förmånliga statliga lånen endast skulle kunna erhållas under förutsättning av att marken förmedlats av kommunen. De avsedda effekterna av detta villkor var att intresset för att förvärva mark för bostadsändamål skulle minska hos andra än kommunen, vilket torde vara både prisdämpande och konkurrensfrämjande.

Vidare föreslogs följande kompletteringsregler till villkoret:

- efter en femårig övergångstid skulle villkoret gälla all nyproduktion av bostäder med undantag för småhus i saneringsområden och glesbygd.
- byggherrar som vid tidpunkten för utredningen ägde mark i saneringsområden föreslogs få bostadslån även framledes för nybyggnad på denna mark.

Genom att införa detta s k *markvillkor* skulle kommunens centrala roll i bostadsbyggandet markeras och kommunens fördelning av mark till byggprojekt skulle bli avgörande för konkurrensen och effektiviteten i bostadsbyggandet.

Det framhölls även att kommunen i sin planering och markfördelning måste se till att bostadsbyggandet delas upp i enheter, lämpliga från produktions- och förvaltningssynpunkt. Vidare skulle kommunen ha ansvaret för att byggherreuppdragen anförtros de byggherrar som är kompetenta till att på ett kvalificerat sätt ombesörja byggande och förvaltning. I enlighet med detta gav utredningen förslaget att det som villkor för statligt bostadslån till nybyggnad av flerfamiljshus och gruppbebyggda småhus skulle krävas att upphandlingen har skett genom anbudskonkurrens (*konkurrensvillkor*). Utredningen ansåg även att markfördelningstävlingar borde tillämpas i större utsträckning än vad som tidigare skett.

Detta innebar att statliga bostadslån till egenregi-byggda projekt endast skulle lämnas om byggherren tilldelats mark efter markfördelningstävling. Det föreslogs emellertid att Bostadsstyrelsen skulle

få möjlighet att efter särskild prövning lämna en tidsbestämd dispens från konkurrenskravet för egenregi-byggande samt allmännyttiga och kooperativa företag. Ytterligare en konsekvens av kravet på anbuds konkurrens blev att upphandling efter anbudsinfordran från bara ett företag (förhandlingsenteprenad) inte fick tillämpas annat än i undantagsfall och efter särskilt medgivande från länmyndigheten.

Genom dessa upphandlingsregler borde, enligt utredningen, samma öppenhet kring upphandling av bostäder kunna skapas som den som råder vid offentlig upphandling.

### **3.3 Proposition 1974:150 Riktlinjer för bostadspolitiken**

I propositionen 1974:150 "Riktlinjer för bostadspolitiken" redovisade departementschefen sina ställningstaganden till Bygghkonkurrensutredningens förslag.

Det konstaterades att bygglagstiftningen och lagstiftningen rörande långivning var kommunernas viktigaste medel för att fullgöra sin ledarställning inom samhällsbyggandet och för att föra en aktiv markpolitik. Vidare påpekades att kommunerna saknat rådighet över en avsevärd del av den mark som tagits i anspråk för bebyggelse vilket underströks av det faktum att endast 2/3-delar av bostadsbyggandet i exploateringsområden hade skett på mark som varit i kommunens ägo eller förmedlats av kommunen. Beträffande saneringsområden hade andelen varit betydligt lägre. Innebörden av detta förhållande var att kommunerna hade starkt begränsad möjlighet att fullgöra sin styrande och ledande uppgift samt att konkurrensen, och därmed också effektiviteten inom bostadsbyggandet, blev försvagad. Det ansågs således vara av vikt att stärka den kommunala markpolitiken genom reformer.

Departementschefen ansåg att Bygghkonkurrensutredningens förslag om markvillkor skulle innebära att kommunerna fick ett effektivt medel för att tillse att den kommunala fördelningen av bostadsmark kom de byggherrar tillgodo som hade de bästa förutsättningarna och viljan att bygga goda och billiga bostäder. Därutöver skulle markvillkoret eliminera eller i vart fall dämpa konkurrensen om exploateringsmark som bl a utgjorde ett avsevärt hinder mot en aktiv

kommunal markpolitik.

Markvillkoret borde enligt departementschefen införas fr o m 1 jan 1975.

Det torde emellertid vara nödvändigt att från markvillkoret göra undantag för styckebyggda småhus vilka avsågs bebos av sökanden. Vidare ansågs följande övergångsbestämmelser vara nödvändiga:

- Under en övergångstid fram till 1/7 -84 skulle markvillkoret inte gälla om lånsökaren ägde eller innehade marken med tomträtt den 1/11-74.
- Inom saneringsområden borde samma undantag gälla men utan tidsbegränsning.
- För särskilda fall borde Kungl. Maj:t kunna medge dispens från markvillkoret.

Vad gällde konkurrensvillkoret ansåg departementschefen liksom Byggkonkurrensutredningen att samhället måste göra insatser i syfte att förstärka konkurrensmomentet i bostadsbyggandet. I första hand borde insatserna inriktas på att motverka egenregi-bygge och att stimulera anbudsupphandling i former som är effektiva kostnads- mässigt.

Byggen i egenregi borde i viss mån vara möjliga att finansiera med statliga bostadslån utan föregående markfördelningstävling. Byggkonkurrensutredningen hade föreslagit att möjlighet till dispens skulle finnas men departementschefen ansåg detta onödigt då syftet att möjliggöra egenregi-bygge bättre kunde tillgodoses genom att kommunens inställning till långivningsfrågan gavs avgörande betydelse vid prövningen av låneansökan. Detta skulle innebära att kommunens inställning var utslagsgivande eftersom kommunens medgivande i princip borde vara förutsättning för lån. Kommunen skulle ge sitt godkännande till projekt som bedömdes vara likvärdiga projekt upphandlade i konkurrens dvs kostnaderna för bygget inte skulle överstiga kostnadsnivån för upphandlade objekt och om kommunen även i övrigt bedömde produktionen i egen regi lämplig.

Förutom detta skulle lån kunna utgå utan kommunalt medgivande

om statlig myndighet fann särskilda skäl till detta.

Då dessa föreslagna åtgärder innebar stora förändringar föreslogs en övergångstid på 5 år (fram till 1/7-79) för att marknaden skulle få tid att anpassa sig till dessa nya bestämmelser rörande egenregi-byggen.

Konkurrensvillkoret föreslogs träda i kraft 1/7-75.

### **3.4 Civilutskottets behandling**

I civilutskottets betänkande över propositionen (CU 1974:36) meddelades att CU godkände vad som förordades i propositionen såväl om markvillkoret som om åtgärderna för att främja konkurrensen på byggmarknaden.

### **3.5 Debatt rörande bostadspolitiken**

I ett referat av en debatt rörande riktlinjerna för bostadspolitiken (11/12-74)(Riksdagens protokoll nr 141, 1974) framgår att enigheten om betydelsen av införandet av markvillkoret var stor. Detta avspeglades i resultatet av omröstningen om markvillkorets införande då 281 riksdagsledamöter röstade för införandet medan 46 ledamöter röstade mot och en avstod.

Socialdemokraterna konstaterade att enigheten aldrig förut varit så stor i ett utskott som behandlat bostadsfrågan som denna gång och detta måste innebära att regeringsförslaget om den nya bostadspolitiken måste ha varit genialt.

Till detta kan sägas att frågan om markvillkoret slutligen skapade enighet mellan alla partierna. Centerpartiet och Vänsterpartiet Kommunisterna (VPK) var omedelbart positiva (emellertid ansåg VPK att förslaget var alltför begränsat). Folkpartiet yrkade först i en motion på avslag men lade efter preciseringar och tolkningar ned yrkandet om avslag.

Moderaterna i sin tur yrkade inledningsvis på avslag men förklarade sig senare kunna acceptera markvillkoret efter preciseringar och tillägg vilka gjorde det möjligt för kommunerna att uppställa villkor

för främjande och genomförande av saneringsplanering utan förvärv av marken. Detta var, enligt moderaterna, mycket viktigt eftersom praktiskt taget alla kommuner saknar resurser att uppträda som enda köpare av saneringsfastigheter. Moderaterna påpekade dessutom att konkurrensreglerna måste få strikt tillämpning för att markvillkoret skall ha någon betydelse.



## 4 MARK- OCH KONKURRENSVILLKOR

### 4.1 Markvillkoret

Markvillkoret infördes i Bostadsfinansieringsförordningen (BFF 1974:946) och utgjorde förordningens 6 §. Villkoret trädde i kraft den 1 jan 1975 och fick följande lydelse:

#### **Förutsättningar för lån**

6 § Bostadslån utgår endast om kommunen, landstingskommunen eller aktiebolag, som helt äges av kommunen eller landstingskommunen och vars verksamhet uteslutande består i att förvärva eller förvalta mark, har till lånesökanden för genomförande av byggnadsföretaget överlåtit marken, upplåtit den med tomträtt eller överlåtit tomträtt till marken.

Första stycket gäller ej

1. om lånet avser småhus som skall bebos av sökanden och denne har förvärvat marken från annan än byggintressent eller

2. om sökanden har ägt marken eller innehaft den med tomträtt sedan den 1 november 1974, beträffande mark inom område utan samlad äldre bebyggelse dock endast under förutsättning att ansökan om bostadslån ges in före den 1 juli 1984.

Första stycket gäller ej heller, om marken eller tomträtten förvärvats på exekutiv auktion eller genom arv, gåva, testamente eller bodelning och hinder mot bostadslån på grund av bestämmelserna i första och andra styckena ej hade förelegat om marken eller tomträtten varit i den förre ägarens hand. Vad som har sagts nu äger motsvarande tillämpning på

1. förvärv genom fusion,

2. bostadsrättsförenings förvärv från riksorganisation som den tillhör, från medlem av organisationen eller från förening inom organisationens ram samt

3. annat förvärv som med hänsyn till parternas inbördes förhållanden bör jämföras med fusionsförvärv.

Regeringen kan för särskilt fall förordna att bostadslån får utgå utan hinder av bestämmelserna i första stycket. I fråga om hus i område utan samlad äldre bebyggelse meddelas sådant förordnande endast efter ansökan av kommunen och om starka skäl föreligger.

Villkoret utformades sålunda så att bostadslån endast kunde utgå om marken förmedlats av kommunen eller landstingskommun. Från detta undantogs dock småhus som skulle bebos av lånesökaren under förutsättning att denne ej förvärvat marken från byggintressent.

Villkoret gällde inte heller om lånsökaren ägt marken eller innehaft den med tomträtt sedan 1/11-74 (detta gällde emellertid endast fram till 1/7-84 för mark inom område utan samlad äldre bebyggelse dvs inom exploateringsområde måste låneansökan ges in före 1 juli 1984).

Vidare gjordes undantag från markvillkoret för förvärv av mark eller tomträtt som skett genom exekutiv auktion eller arv, gåva, testamente och bodelning under förutsättning att markvillkoret inte utgjort hinder för bostadslån om marken eller tomträtten varit i förre ägarens hand. Detta gällde även förvärv genom fusion och bostadsrättsförenings förvärv från riksorganisation samt andra förvärv jämförbara med fusionsförvärv.

Slutligen fick regeringen möjlighet att för särskilt fall förorda att bostadslån får utgå utan beaktande av markvillkoret. Inom exploateringsområden måste emellertid kommunen ansöka om dylikt förordnande och starka skäl måste föreligga.

#### 4.2 Konkurrensvillkoret

Bestämmelserna i Bostadsfinansieringsförordningen som rörde konkurrensfrågor var:

- 11 § huvudregeln om anbudsvillkor
- 12 § bestämmelser om otillbörligt gynnande av anbudsgivare
- 13 § undantag från huvudregeln
- 14 § särskilda bestämmelser vid egenregi bygge
- 15 § punkten 3, sista ledet; kostnadsprövning
- 48 § andra stycket; redogörelse för avgivna anbud
- 51 § lånesökandes yttrande efter avstyrkande, anbudsgivares rätt att begära prövning
- 67 § förmedlingsorganets besvär rätt

I denna skrift behandlas emellertid endast paragraferna 11 tom 14 då det är dessa som är av störst intresse.

Huvudregeln finns i 11 § och denna behandlar upphandling i anbudskonkurrens vilket skall vara ett lånevillkor för nybyggnad av flerfamiljshus och gruppbebyggda småhus.

**11 §** Bostadslån för nybyggnad av annat hus än småhus som skall bebos av lånesökanden utgår endast om byggnadsarbetena upphandlas genom infordrande av anbud och genom prövning och antagande av anbud utan föregående förhandling med anbudsgivare.

Den 12 § behandlar otillbörligt gynnande av anbudsgivare.

**12 §** Bostadslån utgår ej, om lånesökanden vid upphandling enligt 11 § har antagit anbud som är påtagligt sämre än annat anbud och detta innebär att anbudsgivaren otillbörligt gynnas.

Har förmedlingsorganet avstyrkt låneansökningen på grund av bestämmelserna i första stycket, utgår lån endast om särskilda skäl föreligger.

Har förmedlingsorganet tillstyrkt låneansökningen, skall länsbostadsnämnden pröva om hinder mot lån föreligger på grund av bestämmelserna i första stycket, om sådan prövning begärts av anbudsgivare, vars anbud ej antagits, eller när anledning därtill eljest finns. Föreligger särskilda skäl att frångå förmedlingsorganets bedömning, skall låneansökningen avslås.

I den 13 § redovisas ett undantag från huvudregeln i 11 § vilket innebär att förhandlingsentreprenad kan godtagas om upphandlingen kan anses vara lämplig och minst lika fördelaktig som upphandling i konkurrens.

**13 §** Utan hinder av att upphandling sker på annat sätt än som anges i 11 § kan lån utgå under förutsättning att upphandlingen kan antagas vara minst lika fördelaktig och även i övrigt lämplig.

Har förmedlingsorganet avstyrkt låneansökningen på grund av bestämmelserna i första stycket, utgår lån endast om särskilda skäl föreligger.

Har förmedlingsorganet tillstyrkt låneansökningen, skall länsbostadsnämnden pröva om hinder mot lån föreligger på grund av bestämmelserna i första stycket. Föreligger särskilda skäl att frångå förmedlingsorganets bedömning, skall låneansökningen avslås.

Slutligen sägs i 14 § att bestämmelserna i 11-13 § inte skall gälla vad avser bostadslån för nybyggnad avsedd för ägaren till marken eller tomträttsinnehavaren (egenregi-bygge).

Vad gäller lån till egenregi-bygge som inte avser småhus och som skall bebos av lånsökanden utgår bostadslån endast om kostnaden för bygget inte bedömes överstiga kostnadsnivån vid upphandling och om egenregibygge kan anses vara en lämplig form för det aktuella bygget.

Om förmedlingsorganet avstyrkt låneansökan utgår lån endast om särskilda skäl föreligger och om förmedlingsorganet tillstyrkt låneansökan skall länsbostadsnämnden pröva om hinder mot lån föreligger på grund av paragrafens andra stycke.

14 § Bestämmelserna i 11—13 §§ gäller ej beträffande bostadslån för sådan nybyggnad som skall utföras av ägaren till marken eller tomt-rättshavaren (egenregibygge).

Lån som avser egenregibygge av annat hus än småhus som skall bebos av lånesökanden utgår endast om kostnaden för bygget bedömes ej överstiga kostnadsnivån vid upphandling på sätt som eljest krävs för att lån skall utgå och om egenregibygge med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet kan anses vara en lämplig produktionsform.

Har förmedlingsorganet i fall som avses i andra stycket avstyrkt låneansökningen, utgår lån endast om särskilda skäl föreligger.

Har förmedlingsorganet tillstyrkt låneansökningen, skall länsbostadsnämnden pröva om hinder mot lån föreligger på grund av bestämmelserna i andra stycket. Föreligger särskilda skäl att frångå förmedlingsorganets bedömning, skall låneansökningen avslås.

### 4.3 Förändringar av markvillkoret

Markvillkoret har varit föremål för en rad förändringar och nedan ges en kort sammanfattning av dessa förändringar. Villkoret som infördes i Bostadsfinansieringsförordningen trädde i kraft den 1 januari 1975 och redan samma år infördes den första ändringen, som dock var av mindre betydelse sett ur rent markpolitisk synvinkel då förändringen gällde möjligheten att erhålla statligt lån till energibesparande åtgärder. 1977 försvann emellertid denna bestämmelse och det blev i stället möjligt att erhålla lån för förbättrings-åtgärder av boendemiljöer utan hinder av markvillkoret.

I propositionen 1976/77:100 föreslogs även att om det förhållandet förelåg att villkoret var uppfyllt för en del av marken som skulle bebyggas så skulle inte villkoret gälla för resten av marken om dess areal var ringa. Vidare föreslogs att om låneansökan gällde

småhus som skulle bebos av lånsökanden skulle låneansökan bifallas oavsett om marken var förvärvad från byggintressent, dock under förutsättning att inga villkor fanns som band köparen till byggintressenten vid upphandling av material och byggnadsarbeten. Dessa ändringar trädde i kraft 1/7-77.

Nästa förändring, vilken syftade till att underlätta övergång från hyresrätt till bostadsrätt, föreslogs i propositionen 1977/78:93 och gällde undantag från markvillkoret för de fall där kommunen överlåter eller upplåter mark till byggintressent med förbehållet att marken sedan skall överlåtas till bostadsrättsförening. Det senare förvärvet skulle därmed undantas från markvillkoret om föreningen stod under kommunal insyn. Dessa ändringar trädde i kraft 1/7-78. I samma proposition föreslogs även att dispensprövningen flyttas från regeringen till länsbostadsnämnderna avseende saneringsområden och till bostadsstyrelsen avseende exploateringsområden.

1980 infördes en ny regel att markvillkoret inte skulle gälla då det handlar om statliga lån till åtgärder för att minska radondotterhalter.

I propositionen 1980/81:194 föreslogs att markvillkoret helt och fullt skulle slopas för bostadslån i fråga om ny- eller ombyggnad i saneringsområden och att villkoret upphävs temporärt (1/7-81-30/6-82) beträffande lån för nybyggnad av s k styckebyggda småhus i exploateringsområden, dvs under en begränsad tid skulle bostadslån ges även till styckebyggda småhus (småhus avsedda att bebos av låntagaren själv) där villkor eller bindningar fanns till byggintressent vad gällde upphandling av material eller arbetsinsatser. Vidare föreslogs en förlängning med tre år av övergångstiden för undantag från markvillkoret ifråga om sådan mark i exploateringsområden som innehafts sedan 1/11-74.

Anledningen till att slopa markvillkoret i saneringsområden var enligt den borgerlige bostadsministern det faktum att kommunerna i huvudsak använt markvillkoret för att i samband med dispenser ställa krav ifråga om överlåtelsepriser, lägenhetsfördelning vid ombyggnad m m. Det var enligt ministern mycket viktigt att kommunerna har möjlighet att utöva detta inflytande men detta kunde och borde tillgodoses på annat sätt (genom det utökade kommunala

inflytandet i låneärenden som infördes 1978 (prop 77/78:93, CU 77/78:28, rskr 77/78:265) och som innebar att kommunens yttrande i låneärenden får frångås endast om det finns särskilda skäl) än att det finns ett krav på kommunal markupplåtelse från vilket kommunen har möjlighet att ge dispens.

De övriga förslagen skulle ses som extraordinära åtgärder avsedda att trygga bostadsbyggandet för de närmaste åren, då situationen var den att kommunernas markinnehav inte var tillräckligt stora och det kärva ekonomiska läget för kommunerna försvårade markinköp samt att olika byggintressenter hade stora markarealer som ej skulle hinna bli bebyggda före utgången av övergångsbestämmelsen 1984.

I propositionen 1980/81:194 föreslogs även att reglerna för dispens från markvillkoret skulle förändras. De tidigare dispensreglerna om generella undantag från markvillkoret med möjlighet för lånemyndighet att medge dispens i särskilt fall förändrades något. Tidigare hade länsbostadsnämnden möjlighet att medge dispens inom saneringsområden om det fanns särskilda skäl - något som naturligt försvann då markvillkoret slopades för saneringsområden. Beträffande dispens inom exploateringsområden krävdes tidigare särskilt medgivande om undantag från bostadsstyrelsen, något som endast fick lämnas efter ansökan av kommunen och om starka skäl förelåg. I enlighet med de, i propositionen, föreslagna förändringarna erhöll länsbostadsnämnden möjlighet att få bevilja bostadslån inom exploateringsområden för särskilda fall, under förutsättning att ansökan skett av kommunen och starka skäl förelåg.

I propositionen 1981/82:100 hävdade den borgerliga regeringen att behovet av stimulansåtgärder inom bostadsbyggandet låg kvar och föreslog därmed att de tillfälliga förändringarna i markvillkoret avseende bostadslån för småhus avsedda att bebos av lånesökanden skulle förlängas med ett år, dvs länsbostadsnämndens beslut skulle meddelas under tiden 1/7-82 - 30/6-83. Detta godkändes av civilutskottet och infördes i förordningen.

Vid tiden för nästa proposition hade ett regeringsskifte ägt rum och i propositionen 1982/83:118 hävdade den socialdemokratiska bostadsministern att markvillkoret borde återinföras i sanerings-

områden. Mark som förvärvats före 9/2-83 skulle dock undantas fram till den 1/7-85. Orsaken till återinförandet skulle vara att markera det kommunala inflytandet och att ge kommunerna ett verkligt inflytande över markanvändningen och därmed sammanhängande frågor och genom detta styra bostadsförsörjningen i enlighet med uppställda mål.

Återinförandet av markvillkoret inom saneringsområden skulle emellertid inte utgöra något absolut krav på att marken upplåtits av kommunen, utan enligt bostadsministern vore det tillräckligt att ge kommunerna möjlighet att utöva ett avgörande inflytande på lånefrågan i de fall där marken förvärvats av annan än kommunen. Ett lämpligt tillvägagångssätt vore att kombinera huvudregeln om markvillkoret med en regel om att länsbostadsnämnden skall ge dispens från markvillkoret om kommunen tillstyrker att dispens ges. I annat fall skall dispensansökan avslås.

Bostadsministern ansåg att samma regler om dispensgivning borde gälla inom såväl sanerings- som exploateringsområden. Sålunda borde reglerna för dispens från markvillkoret ifråga om lån till projekt i exploateringsområden ändras så att det för dispens är tillräckligt att kommunen tillstyrker en dispensbegäran.

Vidare föreslogs att övergångstiden för undantag från markvillkoret för mark som innehafts sedan 1/11-74 borde förkortas med två år och därmed endast gälla till 30/6-85, eftersom övergångstiden ansågs vara alltför lång.

Eventuella problem som skulle kunna uppstå på grund av förkortningen till exempel att en kommun inte anser sig kunna eller vilja köpa den mark som är aktuell för bebyggelse borde emellertid kunna hanteras av kommunen genom ställningstaganden i dispensfrågor.

Enligt bostadsministern borde undantaget från markvillkoret avseende styckebyggda småhus där bindning till byggintressent föreligger kunna förlängas ytterligare en tid. Detta för att stimulera bostadsinvesteringarna samt sysselsättningsläget inom småhusindustrin. Undantaget som även avsåg småhus inom saneringsområden föreslogs förlängas till 30/6-85.

Detta innebar sålunda att 6 § BFF (1974:946) inte skulle tillämpas i ärenden om bostadslån för ny- eller ombyggnad av sådana småhus som skulle bebos av lånsökanden om länsbostadsnämndens beslut meddelas under tiden 1/7-82 - 30/6-85.

I propositionen 1983/84:15 föreslog bostadsministern en förlängning av undantaget från markvillkoret för styckebyggda småhus. Förlängningen föreslogs bli två år och gälla i ärenden där låneansökan kom in till förmedlingsorganet i kommunen före utgången av 1987. I propositionen hävdades återigen att på grund av den dämpade efterfrågan på småhus så torde inte undantaget komma att påverka prisnivån. Det erinrades även om kommunens möjlighet att inom bostadslångivningens ram förhindra projekt som enligt kommunens bedömning skulle bli för dyra.

Ytterligare en förlängning av undantaget från markvillkoret för ny- och ombyggnad av småhus avsedda att bebos av lånsökanden föreslogs genom propositionen 1986/87:67. Undantaget borde, enligt bostadsministern, förlängas med ett år dvs till och med utgången av juni 1988.

Under 1986 förändrades Bostadsfinansieringsförordningen och den delades upp i Nybyggnads- och Ombyggnadslåneförordningen för bostäder (SFS 1986:692 resp 1986:693). Markvillkoret fick då en något annorlunda lydelse och man återfinner villkoret i 10 § nybyggnadslåneförordningen och i 11 § ombyggnadslåneförordningen.

Under rubriken *Särskilda krav om fastigheten inte har förvärvats från kommunen* finner man följande text som inte nämnvärt skiljer sig åt mellan de båda förordningarna.

#### Nybyggnadslåneförordningen

##### **Särskilda krav om fastigheten inte har förvärvats från kommunen**

10 § Om fastigheten inte har förvärvats från kommunen för genomförande av byggnadsprojektet, krävs att kommunen har medgett att bostadslån lämnas utan hinder av detta. Som villkor för sådant medgivande får kommunen ställa de krav på projektet som behövs för att främja kommunens mål för bostadsförsörjningen.



Vid tillämpning av första stycket skall med förvärv från kommunen jämföras sådana förvärv som har skett från landstingskommunen eller ett aktiebolag som helt ägs av kommunen eller landstingskommunen och vars verksamhet uteslutande består i att förvärva eller förvalta mark.

Om fastigheten har förvärvats från kommunen eller från någon som anges i andra stycket för genomförande av byggnadsprojektet och om fastigheten efter förvärvet övergår till ny ägare, gäller inte kravet i första stycket om den nye ägaren har förvärvat fastigheten på något av följande sätt:

1. Förvärv på exekutiv auktion.
2. Förvärv genom arv, gåva, testamente eller bodelning.
3. Förvärv genom fusion eller förvärv som med hänsyn till parternas inbördes förhållande bör jämföras med fusionsförvärv.
4. En bostadsrättsförenings förvärv, om förvärvet sker från den riksorganisation som föreningen tillhör eller från en medlem av organisationen eller från en förening inom organisationens ram.

Kravet i första stycket gäller inte heller i fråga om en bostadsrättsförenings förvärv i andra fall än som anges i tredje stycket 4, om säljaren har förvärvat fastigheten av kommunen för genomförande av byggnadsprojektet samt föreningen vid tiden för sitt förvärv har en sådan kommunal insyn som anges i 28 § första stycket 3 och 4 och i övrigt uppfyller de förutsättningar som anges i samma stycke.

Med förvärv av fastighet jämföras i denna paragraf förvärv eller upplåtelse av tomträtt.

I fråga om lån för låntagarbyggda egnahem gäller första stycket endast om lånesökandens köp av fastigheten är förenat med villkor som binder sökanden till en viss byggintressent vid upphandling av material eller byggnadsarbeten.

### Ombyggnadslåneförordningen

#### **Särskilda krav om fastigheten inte har förvärvats från kommunen**

**11 §** Om fastigheten inte har förvärvats från kommunen för genomförande av byggnadsprojektet, krävs att kommunen har medgett att bostadslån lämnas utan hinder av detta. Som villkor för sådant medgivande får kommunen ställa de krav på projektet som behövs för att främja kommunens mål för bostadsförsörjningen.

Vid tillämpning av första stycket skall med förvärv från kommunen jämföras sådana förvärv som har skett från landstingskommunen eller ett aktiebolag som helt ägs av kommunen eller landstingskommunen och vars verksamhet uteslutande består i att förvärva eller förvalta mark.

Om fastigheten har förvärvats från kommunen eller från någon som anges i andra stycket för genomförande av byggnadsprojektet och om fastigheten efter förvärvet övergår till ny ägare, gäller inte kravet i första stycket om den nye ägaren har förvärvat fastigheten på något av följande

sätt:

1. Förvärv på exekutiv auktion.
2. Förvärv genom arv, gåva, testamente eller bodelning.
3. Förvärv genom fusion eller förvärv som med hänsyn till parternas inbördes förhållande bör jämföras med fusionsförvärv.
4. En bostadsrättsförenings förvärv, om förvärvet sker från den riksorganisation som föreningen tillhör eller från en medlem av organisationen eller från en förening inom organisationens ram.

Kravet i första stycket gäller inte heller en bostadsrättsförenings förvärv i andra fall än som anges i tredje stycket 4, om säljaren har förvärvat fastigheten av kommunen för genomförande av byggnadsprojektet samt föreningen vid tiden för sitt förvärv har en sådan kommunal insyn som anges i 26 § första stycket 3 och 4 och i övrigt uppfyller de förutsättningar som anges i samma stycke.

Med förvärv av fastighet jämföras i denna paragraf förvärv eller upplåtelse av tomrätt.

I fråga om lån för egna hem gäller första stycket endast om lånesökandens köp av fastigheten är förenat med villkor som binder sökanden till en viss byggintressent vid upphandling av material eller byggnadsarbeten.

#### **4.4 Förändringar av konkurrensvillkoret**

Bestämmelserna om konkurrensvillkoret och anknytande bestämmelser infördes i 11-14 resp 15, 48, 51 och 67 §§ Bostadsfinansieringsförordningen (BFF) och dessa trädde i kraft 1/7-75. De flesta av villkoren kom att gälla oförändrade till dess att de, oftast i ursprungligt skick, infördes i någon av de författningar som 1986 ersatte BFF.

De nya författningarna är Nybyggnadslåneförordning för bostäder (SFS 1986:692), Ombyggnadslåneförordning för bostäder (SFS 1986:693) och Förordning för handläggning, förvaltning, m.m. av bostadslån och räntebidrag (SFS 1986:694).

Markägare eller tomrättshavare som byggde i egen regi var generellt undantagna från konkurrensvillkoret fram till den 30/6-79. Efter denna tidpunkt skärptes kraven för belåning av egenregi-byggen. Kostnaderna för bygget fick därefter inte bedömas överstiga kostnadsnivån vid upphandling på sätt som annars krävdes för att lån skulle utgå. Egenregi-bygget måste dessutom med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet anses vara en lämplig produktionsform.

I de tillämpningsföreskrifter som kompletterade bostadsfinansieringsförordningen nämndes följande exempel på när egenregi-bygge i det särskilda fallet kunde anses vara en lämplig produktionsform:

- ett projekt som utgör fortsättning på en, med gott resultat, delvis genomförd etappbebyggelse.
- då totalkostnaden bedöms bli högre vid entreprenadupphandling på grund av upphandlingens ringa omfattning, dåligt konkurrens klimat eller av andra skäl.

I propositionen 1980/81:194 föreslog den borgerlige bostadsministern att konkurrensvillkoret för bostadslån temporärt skulle upphävas och att möjligheterna till produktionskostnadsanpassad belåning för hyres- och bostadsrättshus skulle vidgas till förhandlingsentreprenad och egenregiprojekt under den tid som villkoret inte gäller. Ändringarna avsågs träda i kraft 1/7-81 och gälla i låneärenden i vilka preliminärt lånebeslut meddelas under tiden 23/4-81 - 30/6-82 under förutsättning att byggnadsarbetena påbörjats före utgången av september 1982.

Orsaken till detta förslag var, enligt bostadsministern, behovet av ett ökat bostadsbyggande. Ett slopande av konkurrensvillkoret kombinerat med produktionskostnadsbelåning även för hyres- och bostadsrättshus som byggs i egen regi eller är upphandlade efter förhandling skulle ha en betydande stimulanseffekt på bostadsbyggandet.

I samband med detta föreslogs även ändrade förutsättningar för produktionskostnadsbelåning. Det nya förslaget om produktionskostnadsbelåning innebar att, under förutsättning av att byggnadsarbetena upphandlats efter förhandling, så skulle låneunderlaget bestämmas till ett belopp som motsvarade kostnaden enligt det antagna anbudet med ett skäligt tillägg för sådana kostnader som inte omfattats av anbudet. Därmed skulle problem med överkostnader minskas eftersom bostadslån lämnas för en godkänd överkostnad.

Här följer en genomgång av hur tidigare nämnda paragrafer förändrats under den tid de existerat.

11 § gällde oförändrad fram till att den övergick till att bli den första meningen i 15 § Nybyggnadslåneförordningen. Vilket även gällde för 12 §. Tillsammans utgör de nu 15 § i Nybyggnadslåneförordningen och under rubriken *Upphandling av byggnadsarbeten för hyres- och bostadsrättshus och säljarbyggda egnahem* finner man följande text:

15 § Beträffande hyres- och bostadsrättshus och säljarbyggda egnahem krävs, om inte annat följer av 16 eller 17 §, att byggnadsarbetena upphandlas genom att anbud infordras samt prövas och antas utan föregående förhandling med anbudsgivare. Bostadslån lämnas inte om sökanden därvid antar ett anbud som är påtagligt sämre än annat anbud och detta innebär att anbudsgivaren otillbörligt gynnas.

Om kommunen har *tillstyrkt* låneansökningen, skall länsbostadsnämnden pröva om bestämmelserna i första stycket andra meningen utgör hinder mot lån, om sådan prövning begärts av anbudsgivare vars anbud inte antagits, eller om det annars finns anledning att pröva frågan. Om det finns särskilda skäl att frångå kommunens bedömning, skall låneansökningen avslås. Har kommunen *avstyrkt* låneansökningen med stöd av bestämmelserna i första stycket andra meningen, lämnas lån endast om det finns särskilda skäl.

Den 13 § gällde oförändrad fram till 1983 då den förändrades, vilket bl a innebar att tredje stycket upphävdes och i och med detta fick lån endast lämnas under förutsättning att upphandlingen (om den nu ej skett enligt 11 §) antas vara minst lika fördelaktig och även i övrigt lämplig. Vad det gällde denna lämplighetsbedömning fick förmedlingsorganets bedömning ej frångås.

I och med förändringen försvann möjligheten att erhålla lån om särskilda skäl förelåg, trots att förmedlingsorganet avstyrkt ansökan. Vidare försvann tvånget att länsbostadsnämnden skulle pröva om hinder mot lån förelåg p g a bestämmelserna i första stycket vilket eventuellt resulterade i avslag av låneansökan om länsbostadsnämnden fann skäl att frångå förmedlingsorganets bedömning.

I Nybyggnadslåneförordningen överfördes den nya versionen av 13 § BFF till 16 §.

16 § Även om upphandlingen sker på annat sätt än som anges i 15 § får lån lämnas om

1. upphandlingen kan antas vara minst lika fördelaktig och
2. upphandlingen även i övrigt är lämplig.

Kommunens bedömning av lämpligheten enligt första stycket 2 får inte frångås.

Den 14 § BFF genomgick samma förändring som den 13 §, vilket innebar att förmedlingsorganets bedömning om huruvida egenregi-bygge kunde anses vara en lämplig produktionsform, inte fick frångås. Samma text som 14 § BFF hittas i 17 § Nybyggnadslåne-förordningen.

17 § Bestämmelserna i 15 och 16 §§ gäller inte för sådan nybyggnad som ägaren till marken eller tomträttshavaren utför för egen räkning (egenregi-bygge).

För lån som avser egenregi-bygge krävs

1. att kostnaderna för bygget bedöms inte överstiga kostnadsnivån vid upphandling enligt 15 § och
2. att egenregi-bygge med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet kan anses vara en lämplig produktionsform.

Kommunens bedömning av lämpligheten enligt andra stycket 2 får inte frångås.

## 5 TIDIGARE UNDERSÖKNINGAR INOM ÄMNESOMRÅDET

I detta avsnitt presenteras undersökningar inom ämnesområdet. Den utredningsverksamhet som föregått och utgjort underlag för lagstiftningen i form av förarbeten lämnas dock därhän och redovisningen inriktar sig på senare fristående undersökningar.

### 5.1 Bostadsstyrelsens utvärdering av mark- och konkurrensvillkoren, 1981

I december 1978 beslöt regeringen att ge bostadsstyrelsen i uppdrag att belysa effekterna av mark- och konkurrensvillkoren. Bostadsstyrelsen skulle kartlägga *markvillkorets* effekter för ny- och ombyggnadsverksamheten med avseende på konkurrensförhållanden, bostadsbyggandets omfattning och kommunernas markpolitik. Vidare skulle de förslag till åtgärder som eventuellt kom fram under arbetets gång redovisas. Bostadsstyrelsen skulle även redogöra för *konkurrensvillkorets* tillämpning och redovisa de förslag till förändringar som därmed skulle komma fram. Effekterna av bestämmelserna om särskilda förutsättningar för egenregi-bygge borde också redovisas.

Detta var uppdraget och resultatet av undersökningen redovisades två år senare (jan 1981) i rapporten "Utvärdering av mark- och konkurrensvillkorets effekter" (Bostadsstyrelsen, 1981).

Bostadsstyrelsen genomförde undersökningen dels genom att nyttja Statistiska Centralbyråns (SCB) statistiska data och dels med hjälp av enkäter. Ett stort antal enkäter sändes till samtliga länsbostadsnämnder, ett antal kommuner och organisationer samt till ett stort antal byggherre- och byggnadsföretag. Totalt utsändes 272 enkäter och av dessa besvarades 221<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> (samtliga bostadsnämnder, 52 kommuner, 99 byggherreföretag och 32 byggföretag, vidare ingick svar från Göteborgsregionens kommunalförbund, Stor-Stockholms planeringsnämnd (SSPN), Sydvästra Skånes kommunalförbund (SSK), Byggförbundet, HSB:s riksförbund, Hyresgästernas riksförbund, Näringslivets byggnadsdelegation (NBD), Svenska byggnadsarbetarförbundet, Svenska byggnadsentreprenörsföreningen (SBEF), Svenska riksbyggen, Sveriges allmännyttiga byggnadsföretag (SABO), Sveriges fastighetsägarförbund, Sveriges trähusfabrikanters riksförbund (STR) och Sveriges villaäga förbund).

Som nämnts utnyttjades även Statistiska Centralbyråns statistiska data i den sk låneobjektsstatistiken. Den nyttjade informationen redovisade produktionen av statligt belånade flerfamiljshus och gruppbyggda småhus under åren 1972-1978 med hänsyn till låntagarkategori, produktionsform, upplåtelseform för marken, föregående markägare samt exploaterings- resp saneringsområde. Bostadsstyrelsen hade gärna sett att produktionskostnaden (överkostnaden) ingick som en variabel i bearbetningen men detta var ej möjligt på grund av sekretessbestämmelser.

I propositionen 1980/81:194 redovisades en sammanfattning av undersökningsresultaten och här presenteras denna sammanfattning i något förkortad och omskriven form.

### 5.1.1 Markvillkoret

En förväntad effekt av markvillkoret var att konkurrensen om marken skulle minska, vilket skulle leda till en dämpning av prisnivån på mark. Bostadsstyrelsen ansåg det därför vara intressant att undersöka i hur stor omfattning kommuner resp byggintressenter hade förvärvat mark före resp efter markvillkorets införande 1975.

Svaren på kommunenkäten visar att kommuners respektive byggintressenters andel av markförvärven inom *exploateringsområden* låg på samma nivå åren närmast före 1975 som åren närmast efter, men att byggintressenters förvärv från annan än kommun minskat. Såväl före som efter 1975 förvärvade kommunerna över 90 % av arealen. Dessa uppgifter avsåg mark för annat ändamål än fritidsändamål och sådana jord- och skogsbruksfastigheter för vilka någon ändring av pågående markanvändning inte förväntades under överskådlig tid.

Vad gällde mark inom *saneringsområden* fanns inte någon tendens till förändring beträffande byggintressenters förvärv, medan huvuddelen av kommunerna bedömde att kommunens förvärvsverksamhet hade ökat.

En förklaring till att en jämförelse av kommuners och byggintressenters förvärv av mark före och efter 1975 visar så små förändringar anser styrelsen i sin analys vara att många kommuners och företags markförvärvspolitik påverkades redan under den tid då

byggkonkurrensutredningen pågick.

När man såg till markinnehav utanför saneringsområden (1/1-1979) gällde för de kommuner som besvarat enkäten att kommunerna ägde ca 90 % av marken. Andra byggintressenter än allmännyttiga, kooperativa och delvis kommunägda företag ägde ca 5 % (de sistnämnda uppgifterna gällde även annan mark än mark för fritidsändamål och sådana jord- och skogsbruksfastigheter för vilka någon ändring av pågående markanvändning inte förväntades under överskådlig tid).

Bostadsstyrelsen hävdade att resultaten av kommunenkäten visade att markvillkoret inneburit att byggintressenternas andel av markförvärven minskat något och att kommunerna mestadels ansåg att byggintressenternas förvärv av mark från annan än kommunen hade påverkats genom införandet av markvillkoret (vilket även bekräftas av de enkätsvar som byggföretagen lämnade). I flera fall uppgav byggföretagen i enkätsvaren att de slutat förvärva mark i exploateringsområden. Merparten av byggföretagen uppgav att de även ändrat sin markförvärvspolitik inom saneringsområden. Om något företag fortfarande förvärvade mark skedde detta oftare i kontakt med kommunen än tidigare.

Vad gällde *prisutvecklingen på mark* hävdade bostadsstyrelsen att det var utomordentligt svårt att bedöma markvillkorets påverkan. Bostadsstyrelsen kunde inte ge några objektiva svar på denna fråga utan det var endast möjligt att ge några mer eller mindre subjektiva värderingar.

Även länsbostadsnämnderna var osäkra i sin bedömning huruvida markvillkoret påverkat markpriserna. Endast en tredjedel gjorde bedömningen att en dämpning skett. Samtidigt gick meningarna isär om huruvida tendensen varit mest tydlig inom sanerings- eller exploateringsområden.

Osäkerheten var stor även inom kommunerna och liksom inom länsbostadsnämnderna ansåg endast en tredjedel att prisutvecklingen verkligen dämpats. De flesta kommunerna var dock överens om att tendensen till dämpad prisutveckling var starkare inom exploateringsområden.



Enligt bostadsstyrelsen visade enkäterna att byggintressenters förvärv av mark inom exploateringsområden minskat efter 1975 och därmed har även konkurrensen minskat, vilket sannolikt haft en dämpande effekt på markprisernas utveckling i exploateringsområden.

Inom saneringsområden var det enligt bostadsstyrelsen svårare att ha någon uppfattning om markvillkorets effekt på konkurrensen om marken eftersom utsikten att få bebygga marken och därmed benägenheten att förvärva mark är beroende av kommunens inställning. Av enkätsvaren framgick dock att byggföretagen i stor utsträckning ändrat sin markförvärvspolitik vilket troligen hängde samman med att det kan upplevas som osäkert att bedriva byggverksamhet som är beroende av kommunernas tillstyrkan.

För att belysa markvillkorets önskade effekter på konkurrensen i bostadsbyggandet besvarades frågor om:

- att marken elimineras som konkurrensfaktor
- att kommunen premierar de byggherrar som har de bästa förutsättningarna att bygga goda och billiga bostäder
- att byggherrarnas markinnehav inte ska påverka fördelningen av produktionsuppdrag
- att användandet av markfördelningstävlingar skulle öka samt att kommunen vid markupplåtelse utan tävling skulle kunna ställa ökade krav på utformning genom dispenser

Vad avser den första punkten - att marken skall elimineras som konkurrensfaktor - ansågs det intressant att veta i vilken grad detta har skett. Genom att studera hur stor andel av bostadsbyggandet som skett på kommunförmedlad mark ansåg man sig kunna få en uppfattning om detta.

Vad gäller flerbostadshus i exploateringsområden hävdade bostadsstyrelsen att SCBs statistikmaterial visade att andelen kommunförmedlad mark varit tämligen oförändrad (omkring 90 %) under åren 1972-78. Under senare delen av perioden ökade andelen något. Ifråga om nyproduktionen av flerbostadshus i saneringsområden framgår det av statistikmaterialet att andelen kommunförmedlad mark generellt sett är lägre. Enligt styrelsen kunde man dock även

här se en tendens mot en ökande andel mot slutet av 1970-talet.

Frågorna om huruvida markvillkoret har förändrat fördelningen på byggherrekategorier och fördelningen mellan upphandlingsfrågor (punkt 2 och 4) ansåg bostadsstyrelsen omöjliga att besvara då den påverkan som kommer från konkurrensvillkoret inte kan särskiljas.

Även omfattningen av kommunernas markförvärv beror på en mängd andra faktorer än enbart markvillkoret. Genom att studera SCBs uppgifter om kommunernas finanser erhöles en bild över kommunernas markförvärv. Under perioden 1972 till 1978 minskade kommunernas förvärv från 1 004 milj kr till 883 milj kr (uppgifterna avsåg alla typer av fastigheter och anläggningar). Med hänsyn till penningvärdets försämring och till att förvärven i ökad omfattning avsåg fastigheter i saneringsområden innebar, enligt bostadsstyrelsen, de redovisade siffrorna att kommunernas förvärv av mark avsedd för bostadsbebyggelse hade minskat under perioden. Detta hängde samman med det minskade bostadsbyggandet som något fördröjt påverkar förvärvsbenägenheten.

Enkätsvaren från organisationerna visade att det är vanskligt att dra bestämda slutsatser av vilken påverkan som markvillkoret har haft på bostadsbyggandet. Svårigheterna och osäkerheten beror på att bostadsmarknaden påverkas även av andra faktorer än markvillkoret samt att villkoret inte trätt i full kraft. Vissa menade i enkäten att villkoret kan ha haft en negativ effekt på bostadsbyggandets omfattning, exempelvis anförde HSBs riksförbund att före villkorets tillkomst tog byggherrar och entreprenörer initiativ till bostadsprojekt genom markförvärv, något som upphörde vid markvillkorets införande. Liknande åsikter framfördes av exempelvis Stor-Stockholms planeringsnämnd (SSPN) som ansåg att markvillkoret kunde utgöra ett hinder för bostadsbyggandet under 1980-talet om inte staten anslag erforderliga resurser för markförvärv. Resursfrågan ansågs viktig för Stockholmsregionen där kommunerna var tvungna att öka markförvärvsaktiviteten om det nödvändiga bostadsbyggandet skulle kunna genomföras. Svenska byggnadsentreprenörsföreningen (SBEF) hävdade att byggföretagen tidigare kunnat hjälpa kommunerna med plan- och projekteringsalternativ genom planering av sitt eget markinnehav, men att detta genom markvillkoret inte längre var möjligt. SBEF menade att kommunerna sak-

nade kapacitet att fullt ut klara motsvarande uppgifter, något som resulterar i eftersatt planering vilket i sin tur medför lågt bostadsbyggande.

Antalet påbörjade lägenheter under åren 1971 och 1972 var runt 100 000 per år och de två följande åren var siffran ca 80 000. Därefter har antalet legat på 50-60 000 påbörjade lägenheter per år (bostadsstyrelsens uppgift, 1981). Det fanns emellertid inga belägg för att markvillkoret isolerat skulle haft någon större betydelse för bostadsbyggandets omfattning.

Bostadsstyrelsen gav mot bakgrund av den genomförda studien *följande överbäganden och förslag i fråga om markvillkoret.*

- Markvillkoret utgör en betydelsefull grund för kommunens mark- och bostadspolitik.
- Bostadsstyrelsen tolkade enkätresultaten som att flertalet av de som svarat anser att villkoret har haft positiva effekter för bostadsbyggandet. Några bärande skäl för att markvillkoret skulle slopas framkom inte i undersökningen.
- Emellertid ansåg styrelsen att beslutanderätten vad gäller dispens från markvillkoret i exploateringsområden borde flyttas från bostadsstyrelsen till länsbostadsnämnderna. Att flytta beslutanderätten ifråga om dispenser från markvillkoret till kommunerna ansågs inte vara önskvärt, ej heller fanns det skäl att, enligt Sveriges trähusproducenters riksförbunds förslag, slopa markvillkoret för s k styckebyggar och för mindre grupphusbyggen.

### 5.1.2 Konkurrensvillkoret

Bostadsstyrelsen konstaterade av länsbostadsnämndernas enkätsvar att konkurrensvillkorets huvudregel (11 §) och regeln om otillbörligt gynnande (12 §) utgjort skäl för avslag i mycket få fall. Bestämmelserna om förhandlingsentreprenad (13 §) hade inte någonsin åberopats som avslagsskäl.

Reglerna om egenregi-bygge skärptes 1/7-1979 och fram till våren

1980 medförde de skärpta reglerna 11 st avslag på låneansökan av totalt 211 projekt med denna produktionsform.

Bostadsstyrelsen gjorde en undersökning av ca 300 preliminära lånebeslut som meddelats under första halvåret 1980. Det framkom att drygt en tredjedel var förhandlingsupphandlade projekt eller egenregi-byggen (materialet omfattade ca 8 000 lägenheter varav ungefär 3 000 var i gruppbyggda småhus och 5 000 i flerbostadshus).

De tre vanligaste skälen till att länsbostadsnämnden ansett den valda produktionsformen som lämplig och därmed bedömt projektet som godtagbart var enligt bostadsstyrelsens analys:

- kostnaderna bedömdes bli högre vid förhandlingsentreprenad
- projektet utgjorde en fortsättning på en bra genomförd etappbebyggelse
- ansökan avsåg ett litet projekt

Ett syfte med konkurrensvillkoret var att priserna skulle dämpas. Under den senare delen av 1970-talet var kostnadsökningarna påfallande höga, vilket till stor del kan förklaras av inflation och kvalitetshöjningar. I övrigt påverkas kostnaderna av många olika faktorer och bostadsstyrelsen hade därför svårigheter med att bedöma om konkurrensvillkoret verkat återhållande på kostnadsutvecklingen.

Enkätsvaren visade att meningarna var delade om konkurrensvillkorets effekter på kostnaderna. Bostadsstyrelsen hävdade att mark- och konkurrensvillkoren rimligen måste ha verkat återhållande på kostnaderna. Flera kommuner ansåg att villkoren var väsentliga och att de ökat kommunernas möjligheter att uppnå bostadspolitiska mål, men det fanns även en del kommuner och åtskilliga byggföretag som menade att villkoren haft en negativ påverkan på kostnadsutvecklingen genom att villkoren medfört större arbetsbelastning och ökad byråkrati. Vissa ansåg att konkurrensvillkoret medfört negativa effekter för främst de små och medelstora företagen, vilka haft svårigheter att lämna anbud eftersom utarbetandet av anbudshandlingar medför stora kostnader för företagen. Bostadsstyrelsen påpekade emellertid att en tämligen stor andel av byggan-

det sker utan anbuds konkurrens. Eftersom länemyndigheterna var generösa med undantag från kravet på anbuds konkurrens vid små projekt så borde detta innebära att små och medelstora företag gynnats. Bostadsstyrelsen ansåg är det troligt att strukturförändringarna inom byggnadsbranschen haft andra orsaker än mark- och konkurrensvillkoret.

Några byggföretag påpekade i enkäterna att kostnaderna ofta överbetonas i jämförelse med kostnadsaspekterna då anbud prövas. Bostadsstyrelsen poängterade i anslutning till detta att det i framtagna föreskrifter understryks att hänsyn skall tas till både kostnader och kvalitet. Emellertid kunde det, enligt bostadsstyrelsen, förekomma fall där en beställare tvingats avstå från att anta ett, i och för sig, bra anbud vad gäller förhållandet mellan kostnad och kvalitet på grund av en alltför hög total kostnad. Således berodde det inte på konkurrensvillkoret om kostnaderna i vissa fall överbetonades.

Vad gäller eventuella förändringar i fördelningen av byggherrekategorier använde bostadsstyrelsen SCBs låneobjektsstatistik för tiden 1972-1978.

Rörande flerbostadshus var det, enligt bostadsstyrelsen, möjligt att skönja en viss ökning av de kooperativa företagens marknadsandelar och en viss minskning av de enskildas.

För grupphus hade de enskilda byggherrarnas andel år 1978 sjunkit till 52% från en stabil nivå på 65 % före 1976. De kooperativa företagens andel ökade från början av 1970-talet från 12-13 % till över 20 % mot slutet av årtiondet. Analysen visade, enligt bostadsstyrelsen, att mark- och konkurrensvillkoren kunde vara orsak till den enskilda sektorns minskning.

Den tidigare nämnda låneobjektsstatistiken användes även till att undersöka eventuella förändringar i fördelningen av upphandlings- och produktionsformer. Bostadsstyrelsen hävdade att utvecklingen från år 1975 var likartad i kommuner av samma storleksordning vad gällde nybyggnad i exploateringsområden, då det skedde en stark ökning av andelen konkurrensupphandlade projekt och en motsvarande minskning av andelen egenregiprojekt. Även andelen

förhandlingsupphandlade projekt minskade, men minskningen var mindre markerad.

Vad gällde nybyggnad i saneringsområden visade statistiken att förändringarna var avsevärt mindre, men att det fanns en tendens till minskning av egenregi-andelen.

För flerbostadshus i exploateringsområden hade egenregi i det närmaste försvunnit under perioden i de mindre och medelstora kommunerna. För grupphus hade förskjutningen av marknadsandelarna från egenregi till upphandling i konkurrens varit avsevärt mindre.

Styrelsen hävdade att det var mark- och konkurrensvillkoren som var de främsta orsakerna till ökningen av andelen konkurrensupphandlingar under 1970-talets senare del. Emellertid torde, enligt styrelsen, den kraftiga förskjutningen från egenregi till konkurrensupphandlingar för flerbostadshus även bero på andra faktorer.

Det framhövdes även att mycket av det som tidigare framförts om markvillkorets effekt på bostadsbyggandets omfattning gällde även för konkurrensvillkoret.

I enkätsvaren påstod många av de tillfrågade byggföretagen att bostadsproduktionen blev mindre än den kunnat vara utan mark- och konkurrensvillkoren. Bostadsstyrelsen höll dock inte för otroligt att det var byggföretagens negativa inställning ifråga om nyttan av villkoren som förlett dem att tro att villkoren haft en hämmande verkan, eftersom det enligt bostadsstyrelsen fanns andra orsaker till nedgången än mark- och konkurrensvillkoren.

Kritiken mot konkurrensvillkoren kom främst från byggföretagen som menade att kvalitetsaspekter och nytänkande inte beaktades tillräckligt vid en strikt tillämpning av villkoret. Andra negativa synpunkter från bostadsföretagen var att konkurrensvillkoret medverkat till nedläggning av företag och att villkoret begränsade möjligheten till planering inom företagen. Vidare ansågs villkoret ha medfört personalinskränkningar i många företag genom att egenregibygandet minskat och att kopplingen byggande - förvaltning försvagats.

Enkätsvaren innehöll emellertid även positiva synpunkter såsom exempelvis kommunens ökade möjligheter att uppfylla bostadspolitiska mål, möjligheterna till ökad insyn i upphandlingsförfarandet och att företagsmonopol kunnat brytas.

Slutligen redovisade bostadsstyrelsen sina egna *överbäganden och förslag rörande konkurrensvillkoret*.

Då enkätsvaren visade mycket delade uppfattningar om konkurrensvillkoret lyckades inte bostadsstyrelsen finna någon metod att utläsa villkorets verkliga effekter. Bostadsstyrelsen tog emellertid fasta på vissa uttalanden från näringslivet där det hävdades att osäkerheten om tolkningen av lämplighetskravet för förhandlingsupphandling och egenregi-projekt kunde försvåra en rationell planering. Med detta som bakgrund föreslog styrelsen följande ändring av konkurrensvillkoret:

- "Kravet på att produktionsformen skall bedömas som lämplig bör slopas vid prövning av om förhandlingsupphandling eller egenregi-projekt skall godtas. Om produktionen sker på något av dessa sätt bör det vara en tillräcklig förutsättning för lån att produktionsresultatet avseende kostnader och kvalitet kan antas bli fördelaktigare än om upphandlingen gjorts i anbudskonkurrens. Upphandling i anbudskonkurrens kvarstår dock som huvudregel. Förfarandet vid avstyrkan respektive tillstyrkan från förmedlingsorganets sida bör också kunna vara detsamma som tidigare, dvs förhandlingsorganets av- eller tillstyrkan bör således inte frångås utan att särskilda skäl föreligger. Även förfarandet när lånesökanden har antagit ett påtagligt sämre anbud bör bibehållas. Kriteriet om otillbörligt gynnande bör dock utgå eftersom kriteriet om att det antagna anbudet inte får vara påtagligt sämre än annat anbud bör vara tillräckligt för avslag."

### 5.1.3 Undersökningsresultat

Enligt bostadsstyrelsen visade resultatet av undersökningen och gjorda överbäganden att markvillkoret utgör en betydelsefull grund för kommunens mark- och bostadspolitik. I enlighet med detta ansåg

styrelsen att det inte fanns några bärande skäl för ett avskaffande av markvillkoret. Vidare meddelade bostadsstyrelsen att man inte funnit någon metod att avläsa de verkliga effekterna av konkurrenvillkoret, men att upphandling i anbuds konkurrens även fortsättningsvis bör vara ett huvudvillkor.

## 5.2 Hanssons Konsekvensanalys "Mark- och konkurrenvillkor i bostadsbyggandet", 1981.

1981 presenterades ytterligare en utvärdering av mark- och konkurrenvillkoren (Hansson, 1981). Det var konsekvensanalysen "Mark- och konkurrenvillkoren i bostadsbyggandet". Utgivningen skedde i Bostadspolitiska institutets skriftserie (RU 1:1981) och hjälp till finansieringen av arbetet erhöles från Näringslivets Byggnadsdelegation och Byggnadsentreprenörsföreningen.

Hansson fann då han arbetade med avhandlingen "Mindre byggföretags anpassningsprocess" (Hansson, 1980) att mark- och konkurrenvillkoren ofta förekom som strukturlpåverkande händelse i byggföretagens verksamhet. När en omprövning av mark- och konkurrenvillkoren hade aktualiserats lade Hansson fram sin konsekvensanalys med avsikten att den skulle utgöra ett underlag för omprövning. Utredningen var i första hand inriktad på effekterna för byggföretagen och byggde till stor del på studier av ett antal företag. Därtill baserades undersökningen på litteraturstudier och intervjuer.

Hansson ställde i analysen upp 30 st hypoteser om mark- och konkurrenvillkorens konsekvenser. Dessa hypoteser motsvarade de förväntade effekter som villkoren skulle medföra enligt byggkonkurrensutredningen och kritiker. (Hansson påpekade emellertid att listan inte var fullständig och att de olika påståendena i de flesta fall var beroende av varandra.) Hansson analyserade varje hypotes mot bakgrund av intervjuer, litteratur, bostadsstyrelsens enkät (se avsnitt 5.1) samt studier rörande några enskilda företags beteenden och hävdade därefter följande (Hansson, 1981 sid 53):

*Markvillkoret medför att:*

- byggherrar i princip inte kan bygga bostäder med statliga lån



- med mindre än att kommunen överlåt it marken
- kommunen får ta hela ansvaret för markinköp och utarbetande av byggplaner
  - byggherrars egna exploateringsinitiativ försvåras
  - bostadsproduktionens markförsörjning påverkas marginellt eftersom endast 10 % av bostadsproduktionen med statliga lån hittills skett på icke kommunmark
  - byggföretagens markinnehav och markförvärv inom exploaterings- och saneringsområden minskar
  - byggföretagens beläggning blir ojämn och möjligheterna att bygga "på lager" försvinner
  - byggföretagens inlärningsprocess förändras och erfarenhets- återföringen mellan förvaltning och produktion försämras
  - antalet företag sysselsatta med flerbostadshus och grupphus på den lokala marknaden minskar. Den lokala marknaden utgörs av ett oligopol. De rikstäckande företagen dominerar på den lokala marknaden
  - byggföretag med egenregiverksamhet omfattande grupphus till försäljning har under några år haft likviditetsöverskott i de fall möjlighet givits att bygga färdigt och sälja ut
  - kommunernas markinköp kan göras lugnare eftersom antalet intresserade köpare och bostadsproduktionen minskat

*Markvillkoret medför inte att:*

- bostadskonsumenter som hyr i flerbostadshus får billigare bostad. Den upphandlingsform (egenregi) som hittills uppvisat lägst kostnad tas bort genom mark- och konkurrensvillkoret
- bostadskonsumenter får större inflytande över bostadsproduktionen
- bostadsproduktionen sjunker nämnvärt. En viss minskning på längre sikt kan eventuellt erhållas på råmarkspriset men denna motverkas av minskad konkurrens i exploateringen
- kommunernas kostnader för markfördelning och annat administrativt arbete minskar
- företagen satsar på utvecklingsarbete inom företagen. Utvecklingsarbetet blir relativt projektbundet och inriktas på att tillfredsställa beslutsfattarna och inte konsumenterna. Beslutsfattarna vill ha tekniska lösningar som inte ger dem någon kritik

- bostadskonsumenterna erbjuds att köpa billigare eller bättre grupphus än vad produktionssystemet medgav före mark- och konkurrensvillkoren infördes
- bostadskonsumenterna har fått fler alternativa lösningar att välja på

Vad det gäller konkurrensvillkoret ansåg Hansson att konsekvenserna var betydligt svårare att analysera eftersom de vaga formuleringarna inbjuder till en rad olika tolkningsmöjligheter och effekterna blir starkt beroende av vilken tolkning som väljs. Hansson hävdade emellertid följande:

*Konkurrensvillkoret har medfört (eller medför) att:*

- kostnaderna ökat genom den oklara formuleringen och svårigheterna att tillämpa villkoret
- byggherre och byggandefunktionen formellt renodlats
- erfarenhetsåterföring från förvaltning till produktion inkl. projektering försämrats
- kommunen inte kan tilldela marken direkt till de byggföretag som vill bygga i egenregi utan att detta måste ske genom tävling (beror på tolkningen)
- antalet företag minskar så att en oligopolmarknad uppstår inom de lokala marknaderna på grund av ojämn orderingång och höga anbuds-kostnader
- flera "byggmästarföretag" lägger ner den byggande verksamheten och blir förvaltningsföretag
- byggföretagens kompetens som administratörer och exploatörer kommer att utnyttjas i mindre grad
- konkurrens enbart inom byggledet vilket omfattar en liten del av de totalt påverkbara kostnaderna
- den upphandlingsform som hittills uppvisat de lägsta produktionskostnaderna - byggande i egenregi- blir omöjlig (beror på tolkningen)

*Konkurrensvillkoret har inte medfört (eller medför inte) att:*

- byggföretagen satsar på utvecklingsarbete i större omfattning än tidigare

- att öppenheten och insynen i kostnadsutvecklingen vid bostadsbyggande blir större än för närvarande (beror på tolkningen)
- bostadsbyggandet blir effektivare
- bostadskonsumentens hyra eller pris blir lägre än tidigare
- bostadskonsumenten får större valfrihet

Slutsatserna resulterade i ett konstaterande att mark- och konkurrensvillkoren i hög grad påverkat byggföretagens verksamhet. Hansson hävdade att villkoren tillsammans med övriga faktorer som påverkat bostadsbyggandet i det närmaste haft effekter motsatta de som byggkonkurrensutredningen och propositionen avsåg med villkoren.

Hansson ställde sig mycket kritisk till villkoren både vad gällde syfte som utformning och hävdade att markvillkoret gav ett vagt system för fördelning av mark som omfattande 100 % av marken istället för som tidigare 90 %. Han menade också att markvillkoret inriktades på 2 % av den totala kostnaden vilket var tämligen marginellt. Vidare menade han att den avsedda effekten inte erhöles, vilket illustrerades med ett exempel där det förutsattes att markvillkoret sänker råmarkspriset med (mycket optimistiska) 50 %. Detta skulle leda till en sänkning av tomt- och grundberedningskostnadens del av den totala kostnaden med 1 %, men, eftersom endast 10 % av den totala produktionen av statligt belånade bostadslägenheter berördes av åtgärden innebar detta att nettoeffekten blev en sänkning av kostnaderna med  $1 \text{ }^0\text{/}_{00}$  ( $0.1 \times 0.001 = 1 \text{ }^0\text{/}_{00}$ ).

Hansson ställde detta i jämförelse med att egenregi-byggandet skall försvinna. Eftersom egenregi-bygge sker till 4 % lägre pris och omfattar 10 % av byggandet så blir nettoeffekten vid egenregi-bygge  $4 \text{ }^0\text{/}_{00}$  ( $0.004 \times 0.1 = 4 \text{ }^0\text{/}_{00}$ ).

Hansson drog av detta slutsatsen att den avsedda effekten av mark- och konkurrensvillkoren inte uppnåtts. Han påpekade även att det inte enbart berott på produktionskostnaden utan även på att egenregi-byggandet gett lägre kostnader genom enklare administration än vid konkurrensupphandling. Emellertid måste alla upphandlingsformer finnas enligt Hansson eftersom enbart egenregibyggnad

skulle leda till stagnation.

Hansson belös speciellt två av mark- och konkurrensvillkorens konsekvenser som han bedömde vara särskilt betydelsefulla för byggbranschen:

- en kraftig minskning av antalet företag på den lokala marknaden som är sysselsatta med produktion av grupphus och flerbostadshus.
- erfarenhetsåterföringen från förvaltning till produktion inkl. projektering försämrats.

Hansson hävdade med detta att mark- och konkurrensvillkoren har förstärkt uppkomsten av vissa icke tidigare iakttagna hinder för effektiv konkurrens utan att ha tagit bort något hinder av betydelse. För bostadskonsumenten har inga som helst fördelar uppstått till följd av mark- och konkurrensvillkoren.

Vidare ansåg Hansson att om huvudsyftet är att uppnå konkurrens som leder till större valfrihet och lägre kostnader för bostadskonsumenten så borde en rimlig väg vara att skapa konkurrens under programskedet och därmed byggherreledet eftersom det är under detta skede om den minsta kostnadsandelen är låst.

### 5.3 Projektet "Kommunerna, byggintressenterna och bostadsmarknaden" vid Statens institut för byggnadsforskning.

Vid Statens institut för byggnadsforskning (SIB) har under 1980-talet genomförts ett projekt benämnt "Kommunerna, byggintressenterna och bostadsmarken - försök till utvärdering av mark- och konkurrensvillkoren".

Bakgrunden till detta projekt var SIBs tidigare projekt "Kommunal översiktsplanering" som avslutats 1980. Det var främst de däri ingående studierna av mark- och exploateringspolitiken i den medelstora mellansvenska kommunen Avesta (Floderus, 1981) som gav upphov till en rad frågor om mark- och exploateringspolitikens funktion och effekter och därmed initierade ett nytt projekt.

Det nya projektet "Kommunerna, byggintressenterna och bostads-

marken" avsågs vara en uppföljning av det tidigare projektet med vissa inslag av analys och utvärdering. Den första delen omfattade en beskrivning och kartläggning av vad som hänt i ett urval kommuner före och efter statens beslut att ställa mark- och konkurrensvillkoren till kommunernas förfogande. Den andra delen var ett försök till analys och utvärdering.

De elva kommuner som låg till grund för studien var samtliga belägna i sydvästra Skåne och hade tidigare tidigare ingått i de undersökningar som byggkonkurrensutredningen genomförde och baserade sina förslag på (SOU 1974:40, se även avsnitt 3.2). Detta möjliggjorde jämförelser bakåt i tiden till 1970/71 - beträffande innehav av exploateringsmark, liksom jämförelser med de slutsatser som byggkonkurrensutredningen dragit i början på 1970-talet.

Studiens huvudsakliga syfte var dock att försöka svara på om mark- och konkurrensvillkoren använts i kommunerna och om de haft några effekter, såväl önskade som oönskade.

Datainsamlingen redovisades ursprungligen i separata kommunrapporter och en sammanställning presenterades i handlingen "Kommunerna, byggintressenterna och bostadsmarken" (Benton, 1983 a).

Det insamlade materialet låg även till grund för Bentons (1988) avhandling "From market competition to monopoly and from monopoly to market competition". I denna studerades mark- och konkurrensvillkorens effekter. Benton ställde upp nio framarbetade relationer av hypotetisk karaktär och kommenterade dessa i avhandlingens sista kapitel.

1. Införandet av markvillkoret medför att konkurrensen om marken minskar.
2. Införandet av markvillkoret medför att kommunens inflytande över lokaliseringar och plangenomförandeprocesser ökar, dock under förutsättning att kommunens markinköp och markinnehav ökar samtidigt som bygherrarnas markinnehav minskar.

3. Införandet av markvillkoret medför en minskning av egenregi-byggnation.
4. Övergångsbestämmelserna medför att byggnation i egenregi ökar under övergångsperioden.
5. Införandet av konkurrensvillkoret medför en ökning av andelen projekt som upphandlats genom öppen anbudsinfodran, förutsatt att totala antalet projekt ökar eller förblir oförändrat.
6. Införandet av konkurrensvillkoret medför en ökning av andelen projekt upphandlade genom öppet anbudsförfarande, vilket medför ökad konkurrens bland säljarna och lägre byggkostnader.
7. Införandet av konkurrensvillkoret medför påverkan av byggkostnaderna förutsatt att information om rådande prisnivåer finns tillgänglig.
8. Införandet av konkurrensvillkoret medför att ny teknik främst påträffas vid egenregi-projekt.
9. Införandet av konkurrensvillkoret medför att andelen projekt upphandlade genom öppen anbudsinfodran ökar, vilket i sin tur främjar användandet av ny teknik.

Benton gav i avhandlingen följande kommentarer till de presenterade hypotetiska relationerna. Den första, vilken säger att markvillkoret medför att konkurrensen om marken minskar, fick endast delvis stöd från Bentons omfattande empiriska studie. Det stod klart att markvillkoret minskar konkurrensen om råmarken, men den noterade nedgången i efterfrågan för orörd nyexploateringsmark kunde åtminstone delvis förklara den minskade konkurrensen om marken. Vad gällde saneringsområden framgick det att markvillkoret inte minskade konkurrensen om marken och detta kunde, enligt Benton, sägas vara den verkliga testen för markvillkoret. Det var därför inte möjligt att generellt fastslå att markvillkoret minskar konkurrensen om bostadsmark.

Den minskade konkurrensen om jungfrulig exploateringsmark tillät kommunerna att fortsätta köpa in mark vilket resulterade i ökat markägande för kommunerna, vilket i sin tur ledde till att byggherrarnas markinnehav minskade. Inom saneringsområden valde kommunerna andra metoder än markköp och marköverföringar för att påverka situationen.

Kommunerna försökte inte, vare sig inom sanerings- eller exploateringsområden, att använda sig av marköverföringar. Det fanns dock en möjlighet för kommunerna att försöka påverka plangenomförandet inom nyexploateringsområden med hjälp av kommunalt markägande, men detta förekom inte.

Benton fann även att förbudet mot egenregi-byggen som var avsett att påverka byggherrens val av kontraktsform, inte fick något stöd av det empiriska materialet från de undersökta kommunerna. Förbudet mot produktion i egenregi kom helt enkelt inte till utnyttjande under undersökningsperioden på grund av att övergångsbestämmelserna snarast uppmuntrade egenregi-projekt.

De effekter som angavs som markvillkorets mål uppnåddes endast i begränsad utsträckning inom råmarksområden. Kommunerna utvecklade istället alternativa påverkansmetoder till markvillkoret inom saneringsområden. Detta ledde till problem eftersom de alternativa påverkansmetoderna ofta stod i konflikt med mark- och konkurrensvillkoren. Andra problem uppstod när kommunerna prioriterade egenregi-projekt på grund av övergångsbestämmelserna till markvillkoret.

Påståendet att konkurrensvillkoret medför en ökning av andelen projekt baserade på öppet anbudsförfarande (förutsatt att antalet projekt på kontraktsmarknaden ökar eller förblir oförändrat), innebär att konkurrensvillkoret påverkar byggherrarnas val av anbudsinfodran. Detta fick stöd av materialet från de 11 undersökta kommunerna. Det var huvudsakligen de kooperativa och allmännyttiga byggherrarna som valde att inte förhandla med endast ett byggföretag utan istället föredrog att förhandla fram en större del av projekten genom öppet anbudsförfarande eller inbjuden anbudsinfodran.

Användandet av ny teknik påträffades inom totalentreprenörskontrakt liksom vid generalentreprenadskontrakt vilka var upphandlade genom öppen eller inbjuden anbudinfodran. En ökad del av projekten med öppet anbudsförfarande ledde dock inte, enligt Benton, till en ökad andel projekt med nya ideér.

Materialet visade även att kommunerna fortsatte att välja ett öppet anbudsförfarande, men eftersom antalet projekt för vilka kommunerna agerade byggherrar ökade drastiskt, innebar detta att dessa projekt hade en stor effekt på kontraktmarknaden. Även de privata byggherrarna ökade antalet projekt upphandlade genom öppet anbudsförfarande istället för upphandling genom förhandling. Det empiriska materialet stödde påståendet att konkurrensvillkoret ökar andelen bostäder och antalet projekt vilka varit föremål för öppen eller inbjuden anbudinfodran.

Konkurrensen mellan säljare på byggmarknaden påverkades av en liten minskning i antalet företag. Minskningen i produktionsvolym och nedgången i projektstorlek medförde emellertid ökad konkurrens. Detta stöder påståendet att konkurrensvillkoret ökar konkurrensen mellan säljare eftersom fler projekt och en större andel bostäder genomgår anbudsgivningsproceduren, vilken i sin tur leder till ökad konkurrens.

Emellertid förefaller det som om påståendet att konkurrensvillkoret påverkar byggkostnaderna då projekten är utsatta för ökad konkurrens motsägs av det empiriska materialet. Slutsatsen av detta blev att den statliga policyn inte ledde till den förväntade effekten lägre byggkostnad. Sidoeffekter uppstod istället.

Benton kunde ur sitt insamlade material urskilja indikationer på att information om de kostnadsnivåer som accepteras av bostadsnämnden påverkar byggkostnaderna på så sätt att den accepterade ramen för lån kan användas. Det var således möjligt att utveckla påståendet att införandet av konkurrensvillkoret medför påverkan av byggkostnaderna förutsatt att information om rådande prisnivåer finns tillgänglig till att säga att konkurrensvillkoret ökar andelen projekt på den öppna kontraktmarknaden och detta skapar information om de prisnivåer som accepteras av långivarorganet vilket i sin tur påverkar byggkostnaderna för bostäder.



Undersökningsmaterialet visade endast att de slutliga byggkostnaderna låg på ungefär samma nivå för jämförbara projekt om inflytandet av faktorer som råmark/saneringsmark och lokala prisnivåer uteslöts. Materialet sade ingenting om skillnader i kvalitet dvs skillnader mellan olika projekt.

Det var inte möjligt att utifrån det empiriska materialet utveckla några sambandsmodeller mellan å ena sidan markvillkorets egenregiförbud och konkurrensvillkoret och å andra sidan viljan till nyheter. Det var därför inte möjligt för Benton att verifiera de två sista påståendena som dels hävdar att innovationer påträffas bland egenregi-projekt och dels att konkurrensvillkoret ökar andelen projekt med öppet anbudsförfarande, vilket i sin tur ökar antalet innovationer.

Det var, enligt Benton, inte möjligt att finna något stöd i materialet från de 11 undersökta kommunerna för att ett samverkande beroende förelåg mellan mark- och konkurrensvillkoret. Det förefaller snarare mer förnuftigt att betrakta de två villkoren separat. Målet för det ena systemet var att ge kommunerna köpmonopol och målet för det andra systemet var att tvinga byggherrarna att utnyttja konkurrensen mellan säljarna i syfte att sänka byggkostnaderna.

## 6 UTVÄRDERING AV ENKÄT

För att bedöma mark- och konkurrensvillkorens effekter på bostadsproduktionens inriktning och volym har en enkät sänts ut till 117 kommuner. Detta skedde 1984. Enkäterna besvarades av 62 kommuner. Svarsfrekvensen är låg (endast 53 %) varför nedanstående utvärdering endast kan ge vissa tendenser. På grund av den hårda arbetsbelastning som tycks råda inom landets kommuner varierade dessutom graden av fullständiga svar, vilket innebär att det statistiska underlaget varierar något mellan frågorna. En orsak kan vara att frågorna var svårbesvarade eller att de krävde för stor arbetsinsats varför de lämnades åt sidan. Enkäten i sin helhet återfinns i bilagan.

Enkäten inleddes med en fråga om hur kommunerna bedömde utvecklingen av förhållandet mellan byggande av bostäder på kommunförmedlad respektive icke kommunförmedlad mark. Bearbetningen av svaren redovisas i tabell 1.

**Tabell 1** 58 svar från kommuner rörande huruvida andelen nybyggda statsbelånade bostadshus på kommunförmedlad mark i förhållande till det totala bostadsbyggandet inom kommunerna har ökat eller minskat efter markvillkorets ikraftträdande.

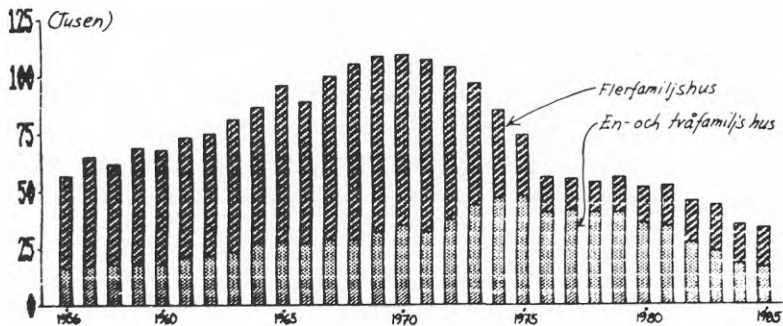
Andelen byggande av statsbelånade bostäder på kommunförmedlad mark har (relativt sett) sedan mark- och konkurrensvillkoren infördes:

	ökat markant	ökat något	varit ungefär konstant	minskat något	minskat markant
Förnyelse- och sane- ringsområde	3	11	42	2	0
Exploate- ringsområde	3	9	42	1	3

Det är svårt att finna något entydigt svar på frågan, men vad gäller saneringsområden anger 42 (drygt 72 %) av de 58 kommunerna som besvarade frågan att det statsfinansierade byggandet på kommunförmedlad mark legat på en ungefär konstant nivå. 14 st kommuner (24 %) anger en ökning varav 3 kommuner anser att ökningen varit markant medan 11 kommuner anser att ökningen varit mer marginell. Endast 2 kommuner menar att det statsbelånade byggandet inom saneringsområden på kommunförmedlad mark har minskat. Vad gäller exploateringsområden är situationen likartad, 42 (drygt 72 %) av de 58 kommunerna som besvarade frågan anser att andelen statsfinansierat byggande på kommunförmedlad mark har varit ungefär konstant jämfört med tiden före mark- och konkurrensvilkorens ikraftträdande. 21 % av kommunerna anser att andelen ökat i enlighet med villkorens intentioner men, endast 5 % anser att ökningen varit markant. 7 % av de 58 kommunerna anser att andelen minskat och merparten av dessa kommuner anser att minskningen varit markant.

Om slutsatser rörande mark- och konkurrensvilkorens konsekvenser skall dras utifrån detta, framstår det som om villkoren inte har haft någon större effekt. Man måste emellertid här påpeka att verkligheten är så sammansatt att förändringar och trender sällan kan sägas bero på en eller två enskilda faktorer utan att det är långt fler faktorer som påverkat utvecklingen än enbart mark- och konkurrensvilkoren.

En orsak till att villkoren inte har fått så stor betydelse kan vara ett minskat byggande (speciellt av flerbostadshus). Exempelvis kan nämnas den nedgång i antalet inflyttningsfärdiga hus som kan observeras i samband med att det stora sk miljonprogrammet avslutas. Detta visas i figur 1.



**Figur 1** Antal lägenheter i inflyttningsfärdiga hus efter hustyp åren 1956-1985. (Cars och Carlén, 1988)

Av figuren framgår att det år 1970 framställdes drygt 105 000 inflyttningsfärdiga lägenheter i Sverige. 1974 hade antalet sjunkit till drygt 80 000 och 1975 var antalet nere i ca 75 000. Efter ytterligare sänkning 1976 låg antalet runt 50 000 lägenheter per år fram till 1982 då det sjönk ytterligare för att 1985 vara nere i ca 30 000.

Det är intressant att notera att ett (mindre) antal kommuner uppger att allt byggande av statsbelånade bostäder under lång tid endast skett på mark som kommunen förvärvat och sedan försålt till bygg- eller bostadsbolag. Detta gäller såväl inom exploateringsområden som saneringsområden.

Som påtalats i avsnitt 3.3 ansåg regeringen att det var otillräckligt att kommunerna saknade rådighet över en stor del av den mark som togs i anspråk till bostadsbebyggelse. Det nämndes att endast två tredjedelar av bostadsbyggandet i exploateringsområden skett på mark som varit i kommunens ägo eller förmedlats av kommunen och detta motiverade införandet av markvillkoret. Detta skulle i sin tur ge kommunerna större möjlighet att leda utvecklingen inom kommunerna. Hansson (1981) hävdade å andra sidan i sin konsekvensanalys (avsnitt 5.2) att markvillkoret kom att innebära att kommunerna fick möjlighet att styra över markfördelningen till 100 % istället för de i praktiken 90 % av marken som omfattats före markvillkoret trätt i kraft.

Regeringens och Hanssons siffror skiljer sig således åt en aning liksom även de grundläggande uppfattningarna om markvillkorets betydelse.

I enkäten som sändes ut inom ramen för detta projekt ställdes en fråga (enkätfråga 2) om hur stor procentuell andel av byggandet inom kommunerna som skedde med statliga lån på kommunförmedlad mark. Svaren som erhöles framgår av tabellen nedan.

**Tabell 2** *Procentuell andel av det totala bostadsbyggandet som byggts med statliga lån på kommunförmedlad mark. Situationen avser 1983 (60 kommuner).*

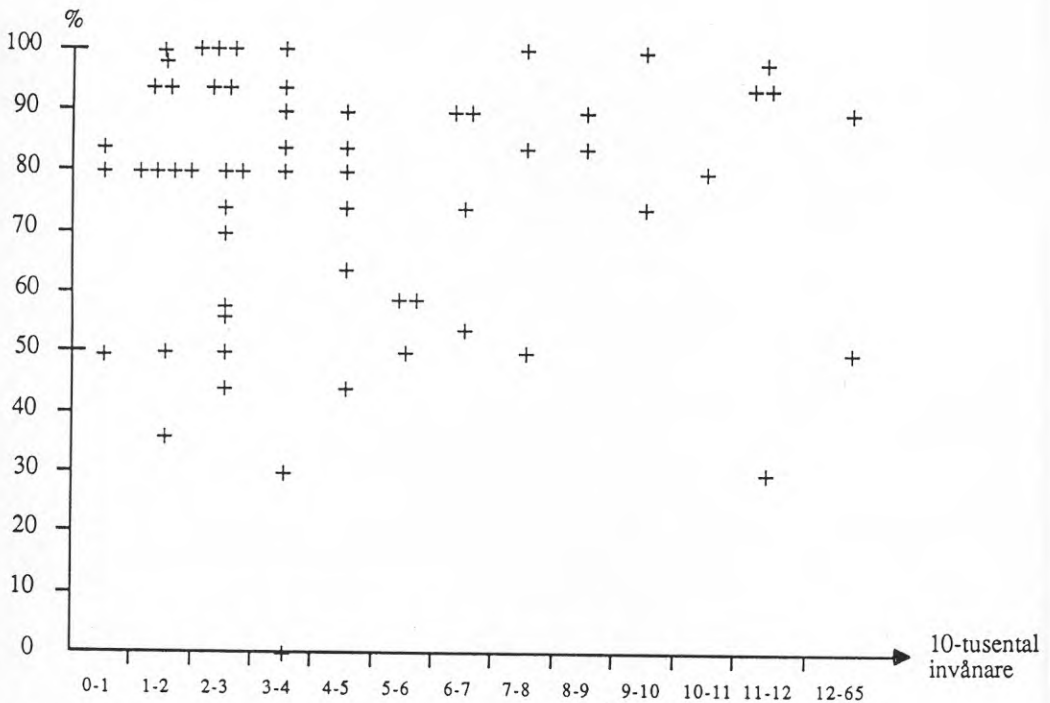
Procentandel av totalt byggande som skett med statliga lån på kommunförmedlad mark	antal kommuner	procent	kummulativ procent
0 - 20 %	1	1.7 %	1.7 %
20.1 - 40 %	3	5.0 %	6.7 %
40.1 - 60 %	14	23.3 %	30.0 %
60.1 - 80 %	14	23.3 %	53.3 %
80.1 - 90 %	12	20.0 %	73.3 %
90.1 - 100 %	16	26.7 %	100.0 %
<b>Totalt</b>	<b>60 st</b>	<b>100.0 %</b>	<b>100.0 %</b>

Av tabellen framgår att inom drygt 50 % av kommunerna sker högst 80 % av det totala byggandet inom kommunen på kommunförmedlad mark. Emellertid förmedlar drygt 70 % av kommunerna minst 90 % av marken till nybyggnation av statligt belånade bostäder. I vilken form finansiering och byggande sker på övriga delar av marken av framgår ej av svaret. Antingen avses kommunförmedlad mark till icke statligt belånade bostäder eller så sker byggnation av statligt finansierade småhus inom glesbygdsområden vilket ej omfattas av markvillkoret. Vidare finns möjligheten att byggnation sker på icke kommunförmedlad mark varmed möjlighet till statliga lån ej finns.

Ytterligare en möjlighet utgör särskilda dispenser från markvillkoret dvs statliga lån utgår trots att marken ej förmedlats av kommunen.

Det finns en del faktorer att ta hänsyn till vid utvärderingen av tabellen. Inom flera (speciellt små) kommuner svänger procenttalet tämligen kraftigt från år till år beroende på om "stora" byggprojekt färdigställts, antingen på kommunförmedlad mark vilket gör procenttalet högre eller på privatägd mark vilket medför att andelen sjunker. Som exempel på detta kan Smålandskommunen Vaggeryd nämnas. I Vaggeryd var andelen åren 1982 och 1983 84 % resp 34 %.

För att undersöka om det föreligger något samband mellan en kommuns storlek och andelen byggande av statsfinansierade bostäder på kommunförmedlad mark jämfördes uppgifter från enkätsvaren, se figur 2.



**Figur 2**

*Procentuell andel av det totala bostadsbyggandet som byggts med statliga lån på kommunförmedlad mark i relation till invånarantalet. Svaret avser 1983 (60 kommuner).*

Som framgår av figuren är det mycket vanskligt och svårt att dra några slutsatser om huruvida markvillkoret har en större betydelse inom stora kommuner än inom små. För att erhålla ett mer intressant resultat borde även kommunens yta och markägoförhållanderna vägas in, vilket skulle ge en bild av konkurrensen om marken. Markvillkoret kan eventuellt spela en större roll i en tätbebyggd kommun där kommunen har stora markinnehav och där en stor del av bostadsproduktionen utgörs av styckebyggda småhus. Den erforderade arbetsinsatsen för att jämföra ett dylikt förhållande för de 62 kommunerna torde emellertid vara alltför stor för att det skall anses meningsfullt att genomföra den föreslagna uppgiften.

En annan intressant faktor att studera är huruvida kommunerna har borgerlig eller socialistisk majoritet och sätta detta i relation till procentsatserna. Med tanke på motståndet från borgerligt håll i samband med markvillkorets införande (se avsnitt 3) är det möjligt att de aktuella procentsatserna skulle vara lägre i kommuner med borgerlig majoritet. I tabell 3 nedan görs en jämförelse. I detta fall är det endast 58 kommuner som ligger till grund för sammanställningen då majoritetsfrågan är något oklar i 4 kommuner.

Återigen kan det konstateras att det är svårt att dra några konkreta slutsatser om vilken typ av kommun som utnyttjar markvillkoret mest. Materialet är tämligen litet och många faktorer spelar in vilket gör att nedanstående tabell endast kan ses som ett exempel på hur fördelningen var 1983 - inte som ett fixerat svar på hur det förhåller sig i verkligheten.

**Tabell 3** *Fördelning inom kommuner med olika politisk majoritet vad avser den andel av det totala bostadsbyggandet som skett på kommunförmedlad mark med statliga lån (antal, faktisk och kummulativ procent).*

<u>procentandel</u>	<u>soc maj</u>			<u>borg maj</u>		
	ant	fak %	kum %	ant	fak %	kum %
0 - 20 %	0	0	0	1	5.9	5.9
20.1 - 40 %	2	6.1	6.1	0	0	5.9
40.1 - 60 %	7	21.2	27.3	4	23.5	29.4
60.1 - 80 %	8	24.2	51.5	6	35.3	64.7
80.1 - 90 %	6	18.2	69.7	2	11.8	76.5
90.1 - 100 %	10	30.3	100.0	4	23.5	100.0
<b>Totalt</b>	<b>33</b>	<b>100.0</b>		<b>17</b>	<b>100.0</b>	

<u>procentandel</u>	<u>övrig maj</u>		
	ant	fak	kum
0 - 20 %	0	0	0
20.1 - 40 %	1	12.5	12.5
40.1 - 60 %	3	37.5	50.0
60.1 - 80 %	1	12.5	62.5
80.1 - 90 %	1	12.5	75.0
90.1 - 100 %	2	25.0	100.0
<b>Totalt</b>	<b>8</b>	<b>100.0</b>	

Det förefaller emellertid av tabellen som om det inom kommuner med socialistisk majoritet sker större andel statsfinansierat bostadsbyggande på kommunförmedlad mark än inom kommuner med borgerlig majoritet. Det måste emellertid återigen poängteras att materialet är för litet för att säkra slutsatser skall kunna dras.

Ett av markvillkorets huvudsyften var att markprisutvecklingen skulle dämpas och i enkäten ställdes frågan (se enkätfråga 3) om så hade skett genom mark- och konkurrensvillkoren. Av de 62 kom-



munerna besvarade 59 frågan och av dessa ansåg 29 st (nära 50 %) att markprisutvecklingen inte hade dämpats, medan övriga 30 kommuner ansåg att prisutvecklingen hade dämpats. Emellertid hade knappast någon av de 59 kommunerna tagit ställning till om det var mark- och konkurrensvillkorens förtjänst att en dämpning av markprisutvecklingen skett. Flera kommuner hävdar att det är mycket svårt att särskilja villkorens effekter.

Den mest angivna orsaken som 50 % av de kommuner, som anger dämpad utveckling, anser vara huvudorsak till dämpningen, har varit att konkurrensen om marken minskat genom markvillkoret. Emellertid påpekar flera kommuner att det inte är markvillkorets förtjänst utan att det beror på att det inom kommunen tillämpas bestämmelser som exempelvis högsta tillåtna markpris.

20 % av kommunerna som anser att en dämpning skett håller för troligt att dämpningen beror på att byggföretagen minskat sin lagerhållning av mark, medan resterande 30 % anger varierande orsaker till dämpningen, exempelvis:

- priskontroll i samband med statlig belåning har dämpat priserna
- endast köp som har förankring hos kommunen har genomförts
- förekomsten av villkoren har haft en preventiv inverkan på byggföretagens intresse att förvärva mark
- markägarens möjligheter att tillgodogöra sig oförtjänta prisökningar har minskat
- kommunen har förvärvat all mark för bostadsbebyggelse
- kommunen har i fastighetsnämnden tagit riktlinjer som har haft en viss dämpande effekt
- markpriset har kopplats till möjligheten att erhålla statliga lån
- kontroll av markprisets skälighet

Vidare ställdes frågan om det föreligger några skillnader mellan markprisutvecklingen inom exploateringsområden respektive sanerings- och förnyelseområden. Frågan kommenterades av 21 kommuner och det framkom av svaren att markpriserna har stigit mer och/eller snabbare inom saneringsområden än inom exploateringsområden.

Vad mark- och konkurrensvillkoren har haft för effekter i detta sammanhang är svårt att utläsa. Som tidigare nämnts påpekar flera kommuner att om priserna har dämpats så är detta inte en effekt av mark- och konkurrensvillkoren. Prisdämpningen beror snarare på att kommunerna vidtagit vissa åtgärder (exempelvis fastslagit kommunens godkända tomtpris) eller att kommunerna är prisledande vad gäller markpriser inom kommunen. Det finns även kommuner som påpekar att de i vissa fall utövat påtryckning så att underhandlingar av markpriset skett. Någon kommun hävdar att det är den allmänna nedgången i byggandet som har haft en dämpande effekt på markpriserna - både inom saneringsområden och exploateringsområden.

Det finns emellertid en kommun som hävdar att mark- och konkurrensvillkoren har haft påtaglig betydelse i prisutvecklingen. Fallet gäller privat byggnation (styckebyggen), huvudsakligen i form av förtätning.

På frågan om det uppstått problem inom den kommunala förvaltningen till följd av att mark- och konkurrensvillkoren inneburit att mängden arbetsuppgifter blivit alltför stor i förhållande till kommunens resurser (enkätfråga 4) svarar 59 kommuner nej (61 kommuner besvarade frågan).

Det är endast en av de svarande kommunerna som anser att övriga arbetsuppgifter blir åsidosatta på grund av det arbete som uppkommer till följd av mark- och konkurrensvillkoren. Det finns även en kommun som hävdar att ärendena inte kan handläggas på önskvärt sätt (exempelvis saknas tillräckliga utredningar).

Övriga 59 kommuner anser att villkoren inte har skapat några betydande problem. Fyra av dessa kommuner anser att handläggningen av de ärenden som uppkommit till följd av villkoren ryms inom ramen för kommunens tidigare verksamhet. Två av kommunerna påpekar att utrymmet skapats beroende på den nedgång som skett i bostadsbyggandet i samma veva som mark- och konkurrensvillkoren trädde i kraft.

I propositionen 1974:150 "Riktlinjer för bostadspolitiken" poängterades att markvillkoret kom att innebära att kommunernas centra-

la roll i bostadsbyggandet och kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen markerades ytterligare. Kommunerna måste i och med detta tillhandahålla praktiskt taget all mark som behövs för nyproduktionen av statligt belånade bostäder. Detta innebar, enligt bostadsministern, för många kommuner att markförvärven måste öka och att förvärven av mark måste ske så att erforderlig mark finns tillräcklig vid planerad tidpunkt för att undvika att störningar i produktionen inträffar.

För att underlätta markförvärven fanns möjlighet för kommunerna att få s k markförvärvslån, men i och med utgången av budgetåret 1980/81 upphörde denna möjlighet (prop 80/81:20 bil. 12).

Bostadsstyrelsen berörde frågan om markförvärvslånen i sin utredning från 1981 (se avsnitt 5.1). Bostadsstyrelsen ansåg det vara nödvändigt att kommunernas möjligheter att finansiera erforderliga markförvärv tillgodoses genom att en tillräcklig kreditvolym ställs till kommunernas förfogande. Bostadsstyrelsen menade att kommunerna var tvungna att före 1/7-84 förvärva de betydande markområden som bl a byggföretagen ägde. Om kommunen inte förvärvade denna mark före detta datum fanns det risk för att markvillkoret skulle kunna bli ett hinder för bostadsbyggandet inom exploateringsområden.

Det är då intressant att undersöka hur kommunerna själva såg på situationen och om det föreföll som om ett återinförande av markförvärvslånen kunde anses vara motiverat.

I enkäten ställdes frågan om huruvida brister i medelstillgången varit en begränsande faktor för kommunernas markanskaffning (fråga 6). Det förefaller emellertid som om detta inte har varit fallet, då 88 % av de 59 kommunerna besvarar frågan med ett nej. Övriga 12 % anser att kommunens markanskaffning har begränsats av den knappa medelstillgången. (Två procent anser att markanskaffningen begränsats i hög grad medan resterande tio procent anser att markanskaffningen i viss mån hämmats av de knappa resurserna.)

Det är således få kommuner som har upplevt en begränsning på grund av finansiella förutsättningar för markanskaffning. Det är

svårt att placera dessa kommuner i någon speciell kategori med typiska egenskaper eftersom dessa åsikter finns hos vitt skilda typer av kommuner.

Det är endast två kommuner som anser att det är *angeläget* att återinföra markfinansieringslånen. Övriga kommuner anser att detta *inte är särskilt angeläget* och anger som exempel följande orsaker till detta:

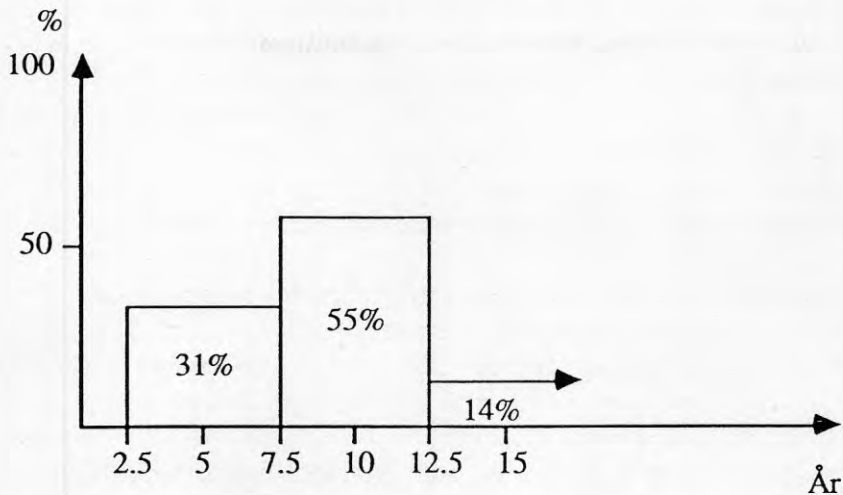
- det minskande byggandet och den kortare omsättningstiden gör behovet av långsiktiga markanskaffningar mindre
- det är inte önskvärt att kommunens skuld ökar
- kommunen har ett stort markinnehav
- framförhållningen med mark behöver inte vara så lång med hänsyn dels till nu gällande lagstiftning och dels till den lägre volymen i byggandet
- kommunen äger redan ganska mycket mark

Sammanfattningsvis förefaller det som om finansiering av kommunala markinköp inte utgör några större problem, ej heller anses det önskvärt att återinföra statliga lån till kommunala markinköp.

En åsikt som kom fram i samband med införandet av mark- och konkurrensvillkoren var att kommunernas framförhållning avseende markförsörjning för bostadsproduktion borde kunna minskas (frågeställningen behandlas i enkätfråga 8).

Det framkom av enkätsvaren att av de 58 kommunerna som besvarade frågan anser 50 stycken (86 %) att mark- och konkurrensvillkoren inte medverkat till att planeringen av markförsörjningen kan ske med kortare framförhållning. Det finns ingen kommun som anser att framförhållningen i hög grad kunde förkortas. I 8 kommuner (14 %) anses dock att framförhållningen i viss mån minskat.

I figur 3 visas att 55 % av kommunerna (materialet utgörs av svar från 29 kommuner) har en markförsörjningsplanering som sträcker sig mellan 7.5 - 12.5 år framåt i tiden. Ingen kommun har kortare framförhållning än 2.5 år medan 31 % av kommunerna planerar för mellan 2.5 och 7.5 år framåt i tiden. Det är endast 14 % som har längre planeringshorisont än 12.5 år.



**Figur 3** Kommunernas markförsörjningsplanering. Procentuell fördelning avseende framförhållning, angivet i "år-sintervaller" 0-2.5 år, 2.5-7.5 år, 7.5-12.5 år och >12.5 år (29 kommuner).

Det förefaller sålunda som om kommunerna vanligtvis har tagit ansvar för markförsörjningen för förhållandevis lång tid framåt. I samband med införandet av villkoren hölls det för troligt att den tidigare eftertraktade 10-åriga markförsörjningsplaneringen kunde förkortas, med det förefaller som om detta ej skett i någon större utsträckning. Detta kan förklaras med att kommunerna under den period under 1960-talet och början på 70-talet då det byggdes enorma mängder lägenheter, köpte stora delar av kommunernas framtida exploateringsmark. Flera kommuner nämner att den starkt minskade nyproduktionen i kombination med tidigare stora markinköp gör att kommunerna har mycket stora reserver och markbehovet är tillgodosett för lång tid framöver.

I enkäten ställdes frågan om kommunerna anser att mark- och konkurrensvillkoren inneburit att kommunerna har fått ett för stort ansvar för markförsörjningen och därmed även för bostadsproduktionen (se fråga 9).

Samtliga kommuner som besvarar frågan (59 st) är ense om att kommunerna inte fått ett alltför stort ansvar utan regelsystemet skapar en rimlig avvägning mellan kommun och byggintressent och dessutom skapas handlingsfrihet genom möjligheten att ge dispens från markvillkoret. En kommun hävdar emellertid att kommunen borde få ett större inflytande över markförsörjningen.

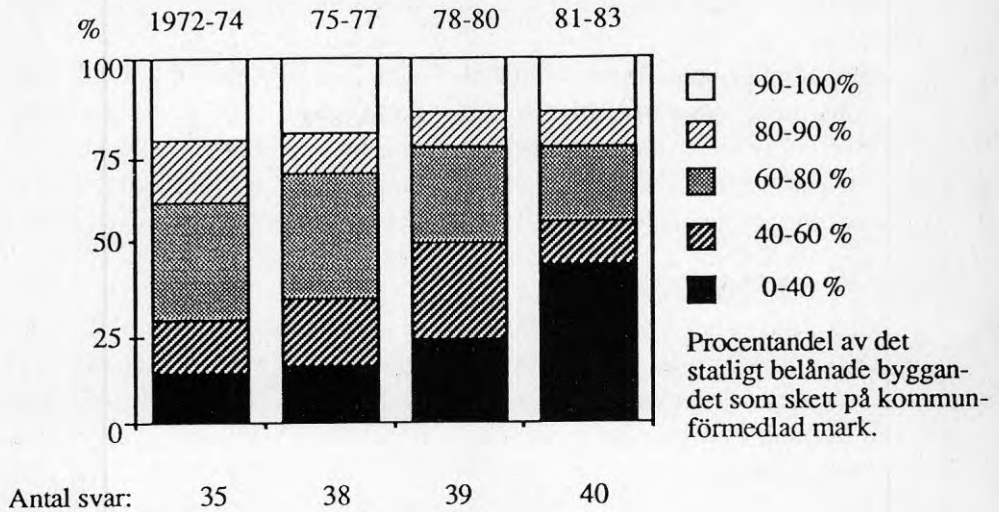
Konkurrensvillkoret hade som syfte att främja förutsättningarna för att byggprojekten anförtros de byggherrar som har de bästa förutsättningarna för att bygga goda och billiga bostäder.

På frågan om det föreligger svårigheter vid tillämpningen av konkurrensvillkoret då det gäller att jämföra anbud från kvalitets- och kostnadssynpunkt (fråga 10) svarar 70 % av de 57 kommunerna som besvarar frågan att dylika svårigheter inte föreligger. Övriga 30 % anser att svårigheter föreligger men endast 2 % av kommunerna anser att det i hög grad var ett problem, medan de övriga (28 %) uppfattar det, i viss mån, vara ett problem.

Kommunerna påpekar i anslutning till frågan att det fordras duktiga beställare. Vidare påpekas att det är svårt att renodla kvaliteten respektive kostnader vid olika utformning och då objekten har speciella egenskaper. Det anses även viktigt att ha ett tillfredsställande antal referensobjekt.

Genom att jämföra hur stor del av den statligt belånade produktionen som uppförts på kommunmedlad mark med den del som uppförts på icke kommunförmedlad mark men med statliga lån, kan en uppfattning erhållas om hur stor andel av det statligt belånade byggandet som har skett på kommunförmedlad mark och därigenom bedöma om markvillkoret förefaller att ha tillämpats.

I enkäten ställdes denna fråga dels för styckebyggda småhus, dels för gruppbyggda småhus och slutligen för lägenheter i flerfamiljshus och resultatet presenteras nedan (se enkätfråga 11).



**Figur 4** **Styckebyggda småhus**  
*Procentuell andel av det statligt belånade byggandet av styckebyggda småhus som skett på kommunförmedlad mark (inom 35-40 kommuner och inom 4 tidsperioder).*

Vad gäller styckebyggda småhus förefaller det som om andelen som byggts med statliga lån på kommunförmedlad mark har sjunkit.

Figuren fordrar nog en förklaring. Exempelvis säger den att 1972-74 sker inom 14 % av de 35 kommuner som utgör underlagsmaterial endast 0-40 % av det statligt belånade byggandet på kommunförmedlad mark. Figuren säger vidare att inom ytterligare 14 % av kommunerna sker 40-60 % av det statligt belånade byggandet på kommunförmedlad mark (dvs inom 28 % av de 35 kommunerna sker mindre än 60 % av det statligt belånade byggandet av styckebyggda småhus på kommunförmedlad mark). Vidare sker, inom 32 % av de 35 kommunerna 60-80 % av det statligt finansierade byggandet av styckebyggda småhus på kommunförmedlad mark och inom 17 % av kommunerna är motsvarande procentandel 80-90. Inom resterande 23 % av de 35 kommunerna sker hela 90-100 % av allt statligt belånat byggande av styckebyggda småhus på kommunförmedlad mark. Sammantages de två sista kategorierna framgår det att inom 40 %

av de 35 kommunerna sker 80-100 % av det statligt belånade byggandet av styckebyggda småhus på kommunförmedlad mark.

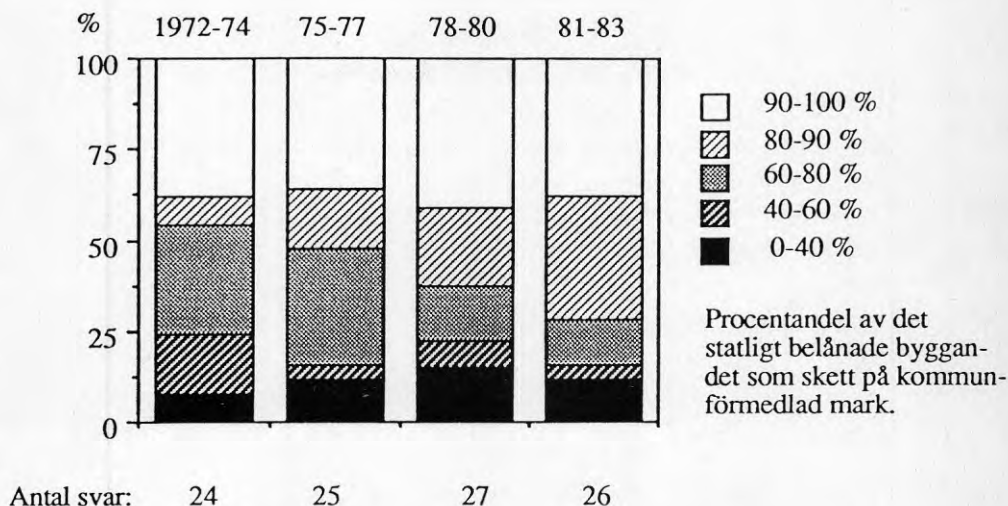
Vid studier av figuren förefaller det som om det inom allt fler kommuner sker en allt mindre del av det statligt finansierade byggandet på kommunförmedlad mark. Detta framgår tydligast av att det vita fältet som visar andelen kommuner inom vilka 90-100 % av det statligt finansierade byggandet sker på kommunägd mark minskar, liksom även fältet som visar procentandelen 80-90 minskar.

Samtidigt ökar det svarta fältet, dvs andelen kommuner ökar inom vilka endast 0-40 % av de styckebyggda småhusen med statliga lån byggs på kommunförmedlad mark. Detta är mot markvillkorets intentioner, men man bör hålla i minnet att styckebyggda småhus var undantagna från markvillkoret.

Att andelen sjunker kan förefalla märkligt men det kan ha sin förklaring i att nyproduktionen av småhus sjunker (se figur 1) fram till 1985.

I fallet med gruppbyggda småhus (se figur 6) kan en tydlig ökning noteras av andelen kommuner inom vilka andelen gruppbyggda småhus med statliga lån på kommunförmedlad mark har ökat.



**Figur 5****Gruppbyggda småhus**

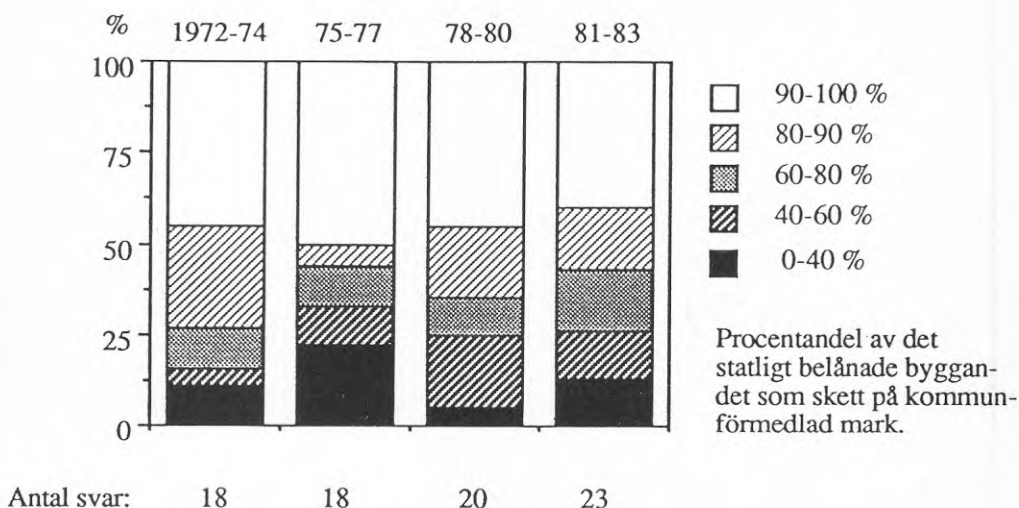
*Procentuell andel av det statligt belånade byggandet av gruppbyggda småhus som skett på kommunförmädlad mark (inom 24-27 kommuner och 4 tidsperioder).*

Tydligast framgår detta av fältet som visar andelen 80-90 % (dvs 80-90 % av det statligt finansierade byggandet av gruppbyggda småhus sker (har skett) på kommunförmädlad mark). Före markvillkorets ikraftträdande 1975 nåddes denna andel endast inom 46 % av kommunerna. Därefter sker en stadig ökning och under perioden 81-83 är andelen uppe i 72 % (dvs 72 % av kommunerna förmedlar 80-100 % av den mark på vilken gruppbyggda småhus uppförs).

Av denna figur att döma kan markvillkoret ha inneburit att andelen kommuner inom vilka allt större del av det statligt belånade byggandet av gruppbyggda småhus sker på kommunförmädlad mark har ökat.

Emellertid har ingen ökning skett av andelen kommuner inom vilka 90-100 % av det statligt finansierade byggandet sker på kommunförmädlad mark. Denna andel kommuner ligger relativt stadigt runt 38 %.

Det är således på det viset att andelen kommuner, vilka tidigare förmedlat mindre än 60 % av marken minskar och andelen som förmedlar mellan 60-80 % ökar.



### **Figur 6** Lägenheter i flerbostadshus

*Procentuell andel av det statligt belånade byggandet av lägenheter i flerbostadshus som skett på kommunförmedlad mark (inom 18-23 kommuner och 4 tidsperioder).*

Samma frågeställning som tidigare men avseende lägenheter i flerbostadshus ger det märkliga förhållandet att, trots införandet av markvillkoret så minskar den procentuella andelen kommuner inom vilka andelen av byggandet på kommunförmedlad är relativt hög. Svarsfrekvensen är dock låg, vilket gör tolkningar av resultaten osäkra.

Eventuellt torde ovanstående förhållande kunna förklaras av att nyproduktionen av lägenheter minskat starkt efter det att markvillkoret infördes. Vid jämförelser med figur 1 finner man att produktionen av lägenheter i flerbostadshus minskade kraftigt under mitten på 1970-talet.

I den tidigare frågan behandlades hur stor del av olika typer av bostadsbyggandet som skett på kommunförmedlad mark. I anslutning till detta kan det vara intressant att undersöka om det är så att mark- och konkurrensvillkoren har haft någon betydelse för bostadsproduktionens volym. I enkäten ställdes en fråga om detta (fråga 12) och svaret blev ett enhälligt nej. Det fanns inte någon kommun som uppfattade några volymförändringar på markvillkoret.

Det påpekades emellertid att det är svårt att analysera orsaker som beror på planprocesserna snarare än på mark- och konkurrensvillkoret. Det framkom även att en kommun höll det för troligt att antalet tomma lägenheter hade varit större om markvillkoret inte hade funnits, och detta kan tolkas som att markvillkoret har haft en viss effekt på bostadsproduktionens volym inom denna kommun.

Det är möjligt att de många ändringarna av markvillkoret (bl a tidsbegränsat upphävande) i stor utsträckning medfört att villkoren endast marginellt påverkat bostadsproduktionen.

En annan möjlig effekt av mark- och konkurrensvillkoren kan vara en betydelse för bostadsproduktionens inriktning. Men även i detta fall förefaller villkoren ha varit relativt betydelselösa då drygt 93 % av de 61 kommuner (fråga 13 i enkäten) svarar nej då ovanstående frågeställning presenteras. Det är endast 7 % som anser att mark- och konkurrensvillkoren påverkat bostadsproduktionens inriktning. Den främsta förändringen förefaller vara ett ökat intresse för ny teknik och nya ideer i byggandet, emellertid anser en kommun istället att intresset har dämpats. Sammanfattningsvis förefaller det som att villkoren endast i undantagsfall har haft betydelse för bostadsproduktionens inriktning.

En likartad fråga ställdes i enkäten (fråga 14) som gällde huruvida ekonomiska eller administrativa hänsyn motverkat utnyttjandet av mark- och konkurrensvillkoren. Av de 60 kommunerna som besvarade frågan anser 92 % att så inte skett inom kommunen. Restande 8 % anser att detta i viss mån förekommer inom kommunen. Inom några kommuner var en viss motverkan mer påtaglig. Denna berodde på politiska beslut då det fanns politiskt/ideologiskt skil-

jaktiga meningar inom kommunen.

I fråga 15 ställdes frågan om kommunens erfarenheter tyder på att mark- och konkurrensvillkoren bör förändras i något avseende. Svaren visar att en stor majoritet av kommunerna inte anser att villkoren behöver förändras. Följande synpunkter gavs dock:

- kommunernas möjligheter att besluta om undantag är bra och bör behållas
- saknar betydelse för oss
- ingen erfarenhet pga att markvillkoret i sin ursprungliga lydelse inte tillämpats (statligt beslutade undantag)
- markvillkoret kan slopas vid styckebyggda hus
- bostadspolitiken styrmedel av generell natur bör korrigeras för att möjliggöra selektiva åtgärder, anpassade till förhållandena inom de olika lokala bostadsmarknaderna. Vad gäller främjandemedlet statliga bostadslån är det därför angeläget att det kommunala utnyttjandet inte bara omfattar frågor knutna till mark- och konkurrensvillkoren utan också sådana väsentliga frågor som igångsättningstidpunkt, upplåtelseform, åtgärdsprogram vid ombyggnad etc.
- en striktare tillämpning av konkurrensvillkoret skulle sannolikt pressa priserna
- markvillkoret bör behållas framför allt som en hjälp till kommunerna att hålla markpriset på en rimlig nivå
- konkurrensvillkoret borde kunna tillämpas vid ombyggnad av flerbostadshus
- kommunen bör ha avgörandet om dispens skall medges eller ej
- förhandlingsentreprenader bör vara möjliga i större utsträckning än vad konkurrensvillkoret medger
- vad gäller markvillkoret finns erforderliga kommunala styrmedel
- konkurrensvillkoret inte gångbart i mindre kommuner

Då enkäten sändes ut 1984 fanns en tillfällig regel om undantag från markvillkoret fram till och med 30 juni 1985. Enkäten innehöll en fråga (enkätfråga 16) om huruvida kommunerna hade börjat utforma någon strategi för markpolitiken efter utgången av juni 1985. Det visade sig att endast 3 av de 59 svarande kommunerna hade påbörjat detta arbete. De framtagna strategierna innebar att kommunerna försett sig med mark för framtida exploatering, att

endast kommunägd mark planlades för småhusproduktion samt ett beslut om att en kommun i högre utsträckning än tidigare hade för avsikt att säga nej till statliga lån när köpeskillingen för fastigheten varit för hög.

Möjligheten att ge dispens från markvillkoret resulterade naturligtvis i en rad dispensärenden. Frågan är om utvecklingen har visat på ett ökat eller minskat dispens sökande och hur utvecklingen har varit inom sanerings- och förnyelseområden resp exploateringsområden.

**Tabell 4** *Utveckling (relativ) av ärendemängden rörande prövning av dispens från markvillkoret dels inom sanerings- och förnyelseområden (51 kommuner) dels inom exploateringsområden (44 kommuner).*

	ökat markant	ökat något	ungefär konstant	minskat något	minskat markant
sanerings- och förnyelse- områden	2 (4%)	8 (16%)	38 (74%)	1 (2%)	2 (4%)
exploate- ringområden	0	1 (2%)	36 (72%)	1 (2%)	6 (14%)

Av svaren i enkäten (fråga 17) att döma förefaller läget totalt sett ha varit ungefär konstant både inom sanerings- och förnyelseområden respektive exploateringsområden. Emellertid kan en viss ökning noteras inom sanerings- och förnyelseområden och likaledes kan en minskning iakttagas inom exploateringsområden. En orsak till minskningen inom exploateringsområden kan vara att kommunerna äger i stort sett all mark på vilken bebyggelse sker.

Det förefaller vara tämligen ovanligt med dispensansökningar. Flera kommuner påpekar att det är ytterst få fall det rör sig om och inom några kommuner har det aldrig förekommit några dispensansökningar. Inom någon kommun var dispensgivningen delegerad till

tjänstemän vilket innebar att besked kunde lämnas redan på ett tidigt stadium.

Informella förhandsbesked förefaller vara tämligen ovanliga då 78 % (43 kommuner) av 55 kommuner hävdar att det förekommer ytterst sällan. I 18 % av kommunerna används informella förhandsbesked ibland medan det i 2 % (vilket motsvarar en kommun) förekommer ofta.

Det finns en möjlighet för kommunerna att förena dispenser från markvillkoret med olika typer av villkor. På frågan hur vanligt det är med sådana villkor (fråga 19) svarade 39 av 57 kommuner (68 %) att det förekommer ytterst sällan eller aldrig, medan 6 kommuner (11 %) svarade att det ibland förekommer. Resterande 12 kommuner (21%) kombinerar ofta dispenser från markvillkoret med vissa krav eller villkor.

Exempel på villkor:

- överlåtelsepris
- lägenhetsfördelning
- gårdssanering
- hissar
- samverkan
- parkerings- och friytelösningar
- m m

Det vanligaste är att överlåtelsepris resp lägenhetsfördelning och gårdssanering används som villkor för att dispens skall meddelas.

1983 förändrades dispensreglerna från markvillkoret och samma regler kom att gälla både inom sanerings- och exploateringsområden eftersom markvillkoret infördes inom saneringsområden. Förändringen innebar att prövningen av dispens från markvillkoret decentraliserades till kommunal nivå då det skulle vara tillräckligt att kommunen tillstyrker dispensen för att den skall kunna meddelas.

I enkäten (fråga 20) ställdes frågan om detta nya prövningssystem för dispenser har inneburit att kommunernas markpolitiska sällning har förstärkts. Av de 57 kommunerna som besvarade frågan anser

35 % att den nya kommunala dispensrätten inte påverkat kommunens markpolitiska ställning. En klar majoritet anser dock att det inneburit en förstärkning för kommunerna. 49 % av de 57 kommunerna anser att det i viss mån utgör en förstärkning medan 16 % hävdar att det i hög grad innebär att kommunerna stärkt sin markpolitiska ställning.

Det kan möjligtvis vara naturligt att ställa frågan om formerna för en kommuns tillämpning av mark- och konkurrensvillkor är beroende eller kan vara beroende på de politiska styrkeförhållandena inom kommunen. Kan det vara så att tillämpningen av villkoren skiljer sig mellan kommuner med socialistisk majoritet resp borgerlig majoritet?

I enkäten besvarade 57 kommuner ovanstående fråga (se enkätfråga 21) och det visade sig att 9 kommuner anser att tillämpningen skiljer sig åt genom att borgerlig majoritet innebär en mer generös inställning till att ge dispenser från markvillkoret. Övriga 50 kommuner menar att tillämpningen sker oberoende av den politiska situationen. Bland de kommuner som anser att en borgerlig majoritet innebär en generösare attityd till dispensansökningar hävdas att det finns en risk för partipolitik och det är något som hämmar den kommunala bostadsförsörjningen. Det framkom även att det förefaller som om den socialistiska sidan är beredd att driva villkoret hårdare samt att det kan vara så att socialistisk majoritet innebär att nyproduktionen i allt större utsträckning styrs över till allmännyttan och kooperativa företag.

En intressant fråga i anslutning till ovanstående är huruvida kommunerna utarbetat riktlinjer avseende vad som kan motivera dispens från markvillkoret. I enkäten (fråga 22) ombads kommunerna att beskriva vad dessa eventuella riktlinjer går ut på.

Det var dock endast 8 kommuner som hade utarbetat riktlinjer och dessa presenteras nedan:

- tomtpriset får ej överstiga det pris kommunen tillämpar
- lämpliga lägenhetsfördelningar måste tillskapas
- köpeskillings storlek bedöms

- upphandlingskrav, när de redovisade kostnaderna bedöms vara för höga
- dispensansökningar vid ombyggnader tas upp i fastighetsnämnden endast om omfattningen av ombyggnaderna är känd till sitt innehåll som beräknad kostnad samt att en hyreskalkyl redovisas
- de stadsplanetekniska förutsättningarna skall vara uppfyllda
- lägenhetsfördelningen skall efter modernisering följa kommunens målsättning
- fastighetsägarens förmåga att förvalta hyresfastigheter skall beaktas
- hänsyn skall tas till köpeskillingens storlek
- hänsyn skall tas till hyreskostnaden efter genomförd ombyggnad
- hyresgästföreningens synpunkter skall inhämtas
- släktförvärv skall kunna utgöra dispensskäl

I samband med detta aktualiseras frågan om det föreligger skillnader mellan tillämpningen av dispensbestämmelserna inom exploateringsområden respektive sanerings- och förnyelseområden. Bland de 29 kommuner som besvarade del 2 på enkätfråga 22 hävdar 5 kommuner (17 %) att tillämpningen är hårdare inom exploateringsområden och att reglerna tillämpas något mindre restriktivt inom saneringsområden. Inom flera kommuner förefaller det emellertid som om all byggnation inom exploateringsområden sker på kommunägd mark och då är dispensbestämmelser överflödiga.

Som eventuellt noterats vid genomgången av enkätsvaren har tre av frågorna utgått. Det är frågorna 5, 7 och 18 (se bilaga 1) som har uteslutits p g a att de besvarats i alltför liten utsträckning för att en bearbetning skall vara meningsfull, eller har frågorna bedömts sakna intresse.



## 7 SLUTKOMMENTARER

Utvärderingen av enkäten visar att mark- och konkurrensvillkorens betydelse har varierat inom de olika kommunerna. Inom ett fåtal kommuner har villkoren bedömts vara helt överflödiga och enkäten har återsänts obesvarad med motiveringen att allt byggande inom kommunen sker och har sedan lång tid tillbaka skett på kommunförmedlad mark. Inom de 62 kommunerna som besvarar enkäten bedöms dock villkoren ha ett visst värde.

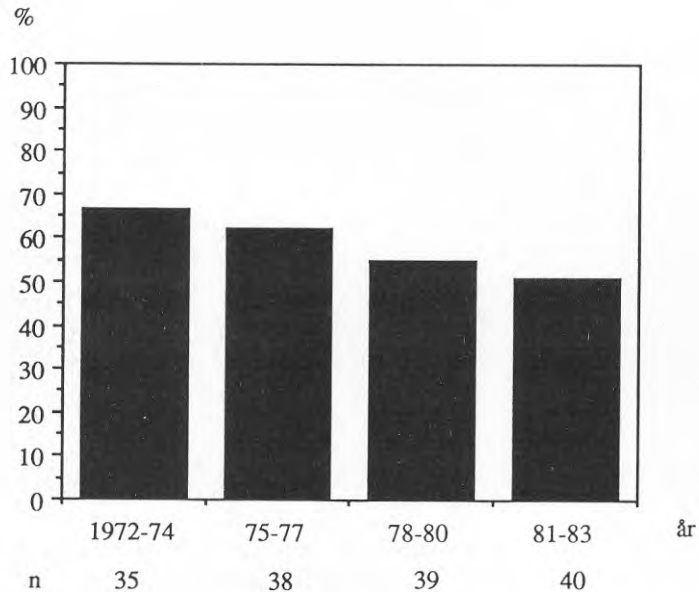
Identifieringen av villkorens effekter försvåras av att det samtidigt som villkoren infördes skedde en nedgång i bostadsbyggandet. Detta illustreras av figur 1 (sid 54) som visar att det år 1970 framställdes 105 000 inflyttningsfärdiga lägenheter i Sverige. 1974 hade antalet sjunkit till drygt 80 000 och 1975 var antalet nere i 75 000. Därefter låg antalet runt 50 000 lägenheter per år fram till 1982 då det sjönk ytterligare för att 1985 vara nere i ca 30 000.

Detta visar att förändringar i produktionsvolymen skett sedan villkoren infördes vilket naturligtvis innebär svårigheter att särskilja mark- och konkurrensvillkorens effekter från påverkan av produktionsnedgången med påföljande efterfrågenedgång av material och arbeten. Produktionsnedgången torde innebära störst återverkningar inom exploateringsområden, då nyexploatering av bostadsområden sker i mindre omfattning än tidigare, medan det mindre omfattande byggandet inom sanerings- och förnyelseområden inte påverkas så kraftigt av produktionsminskningen.

I enkäten ingick en fråga om hur kommunerna uppfattar förhållandet mellan det totala bostadsbyggandet inom kommunerna och den andel som byggs på kommunförmedlad mark och finansierats med statliga lån. Det visar sig att drygt 70 % av kommunerna anser förhållandet vara ungefär detsamma före resp efter införandet av villkoren. Det förefaller emellertid som om andelen ökar efter mark- och konkurrensvillkorens införande, då 24 % av kommunerna anser att en ökning skett inom förnyelse- och saneringsområden, medan 20 % anser att en ökning skett inom exploateringsområden. Oavsett områdestyp anser 5 % av kommunerna att en markant ökning har skett.

Man kan således konstatera en uppgång av den andel av bostadsbyggandet inom kommunerna som sker enligt markvillkorets princip. Hur stor denna andel är varierar starkt mellan kommunerna och det är svårt att finna några karaktäristiska förhållanden. Försök till jämförelser mellan procentandel och invånarantal resp politisk majoritet ger inga säkra samband.

I stycket ovan konstaterades en uppgång av andelen av bostadsbyggandet som finansierats med statliga bostadslån och uppförts på kommunförmedlad mark. Emellertid ger nedanstående figurer, som visar hur stor del av den totala statligt belånade nyproduktionen som skett på kommunförmedlad mark, en mer diffus bild. I denna framställning har dock ingen skillnad gjorts mellan exploaterings- och saneringsområden.

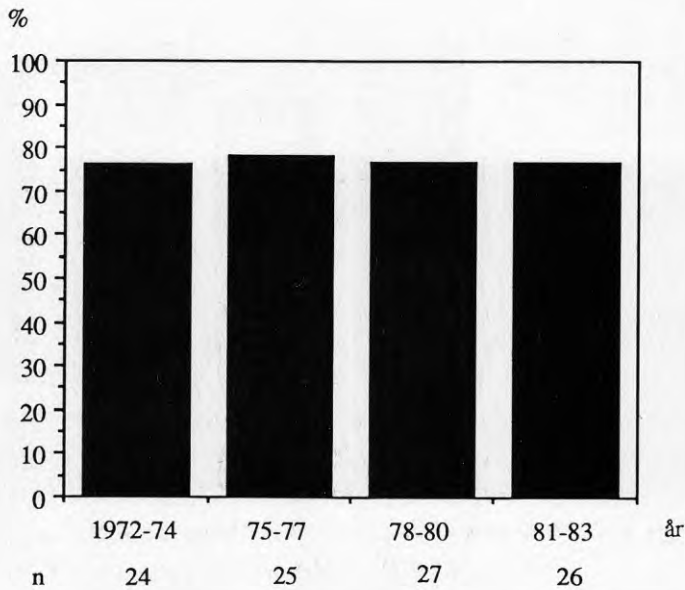


**Figur 7** Procentuell andel (genomsnittlig) av det statligt belånade byggandet av styckebyggda småhus som skett på kommunförmedlad mark (n motsvarar antal kommuner).

För styckebyggda småhus visar figuren att före markvillkorets ikraftträdande uppfördes drygt 66 % av de statligt belånade små-

husen på kommunförmedlad mark. Denna andel sjunker emellertid stadigt och är i början av 1980-talet nere i drygt 51 %. Denna utveckling kan förefalla besynnerlig med tanke på markvillkoret och dess syfte, men kan delvis förklaras av att styckebyggda småhus var undantogs från markvillkoret.

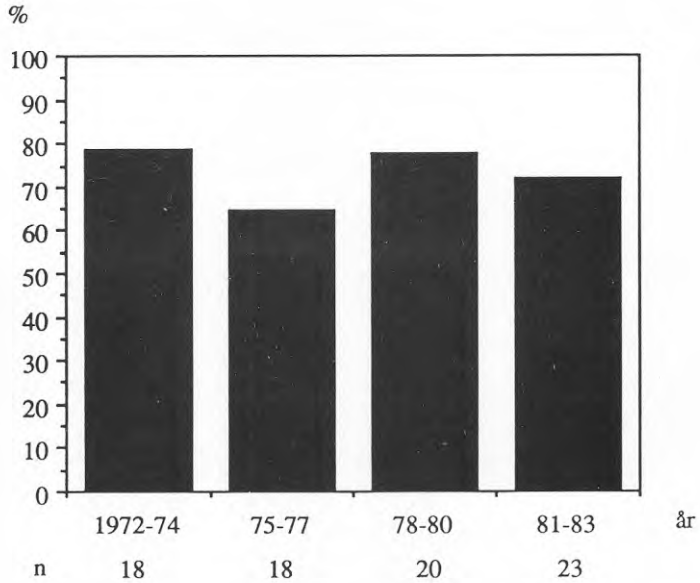
Gruppbyggda småhus omfattades emellertid av markvillkoret och en liknande figur visar att andelen av de statligt belånade husen som uppfördes på kommunförmedlad mark ligger stadigt runt 76-78 %, både före och efter mark- och konkurrensvillkorens ikraftträdande.



**Figur 8**

*Procentuell andel (genomsnittlig) av det statligt finansierade byggandet av gruppbyggda småhus som skett på kommunförmedlad mark (n motsvarar antal kommuner).*

Slutligen visar den tredje figuren att ifråga om lägenheter i flerbostadshus uppförda med statliga lån på kommunförmedlad mark sker vissa svängningar. Före villkorens införande skedde ca 79 % av allt statsfinansierat byggande på kommunförmedlad mark men en relativt kraftig nedgång till ca 65 % sker i samband med att villkoren införs. Därefter ökar andelen för att slutligen återigen sjunka.



**Figur 9** *Procentuell andel (genomsnittlig) av det statligt belånade byggandet av lägenheter i flerbostadshus som skett på kommunförmedlad mark (n motsvarar antal kommuner).*

Dessa figurer visar således att andelen nybyggda småhus och flerbostadshus vilka finansierats genom statliga lån inte har ökat efter markvillkorets tillkomst, utan det är snarare möjligt att notera en minskning. Det är emellertid alltför enkelt att bortse från den tidigare nämnda nedgången i det totala byggandet som skedde vid samma tid och som med stor sannolikhet innebar viss påverkan rörande ovanstående förhållande.

Ett av markvillkorets syften var att dämpa markprisutvecklingen och av kommunsvaren att döma förefaller detta i viss mån ha uppnåtts, då ca 50 % av kommunerna anser att markprisutvecklingen har dämpats. Huruvida detta är en följd av mark- och konkurrensvillkoren är ovisst. Några kommuner påpekar att det är mycket svårt att särskilja villkorens effekter. Det är dock flera kommuner som hävdar att dämpningen beror på att konkurrensen om marken minskat genom markvillkoret. Ytterligare en orsak som nämns är att byggföretagen minskat sin lagerhållning av mark. Vid en jämförelse mellan saneringsområden och exploateringsområden visar det sig att markpriserna inom saneringsområden har stigit mer och/eller snabbare än inom exploateringsområden.

En intressant faktor är huruvida kommunernas ekonomi tillåter ett aktivt agerande rörande inköp av mark. De tidigare markförvärvslånen som underlättat markförvärven för kommunerna togs bort i början av 1980-talet. Detta förefaller dock inte vara problematiskt för kommunerna då endast ett mindre antal (12 %) anser att frånvaron av lånen begränsar möjligheterna att föra en aktiv markpolitik. Endast två kommuner anser det angeläget att återinföra lånen. Det kan emellertid tänkas att det är kommunernas stora markinnehav, inköpta under markförvärvslånens tid, som gör situationen fördelaktig. Det visar sig även då kommunens markförsörjningsplanering undersöks. Kommunerna har vanligtvis mycket god framförhållning vilket visas i figur 3 (sid 55). Det förefaller således som om markvillkoret inte medfört att framförhållningen för kommunernas markförsörjning minskat. Detta var annars en effekt av markvillkoret som både ansågs trolig och önskvärd.

I samband med detta aktualiseras frågan om införandet av villkoren innebär att kommunerna tvingas ägna en alltför stor del av sitt arbete åt handläggningen av ärenden uppkomna p g a mark- och konkurrensvillkoren. Detta förefaller emellertid inte vara fallet då handläggningen av dylika ärenden ryms inom ramen för kommunernas tidigare verksamhet. Likaså förefaller det som om handläggningen sker problemfritt då kommunerna anser att möjligheterna till dispens skapar handlingsfrihet samtidigt som regelsystemet skapar en rimlig avvägning mellan kommun och byggintressent. Kommunerna anser således inte att införandet av villkoren innebär att kommunen får ett för stort ansvar för markförsörjningen och

därmed även bostadsproduktionen. Kommunerna är även eniga om att mark- och konkurrensvillkoren inte har haft någon betydelse varken för bostadsproduktionens inriktning eller volym. Kommunerna anser inte heller (dock med några undantag) att utnyttjandet av villkoren motverkas av att de tvingats ta ekonomisk eller administrativ hänsyn.

Ett av villkorens grundläggande syften var att tillse att bostadsbyggandet anförtros de byggherrar som har de bästa förutsättningarna och viljan att bygga goda och billiga bostäder. För att uppnå detta syfte krävs således en jämförelse av olika anbud, vilket uppfattas som ett svårighetsmoment inom tämligen många kommuner. Av de 57 kommuner som besvarar frågan hävdar 30 % att problem uppstår då antalet referensobjekt kan vara otillräckligt när objektet har speciella egenskaper liksom att det kan vara svårt att renodla kvaliteten och kostnader vid olika utformning. Majoriteten av kommunerna anser emellertid inte att ovanstående utgör något problem utan bedömningarna kan göras utan svårighet.

Markvillkorets möjligheter till dispens (se avsnitt 4.3) förefaller av kommunernas enkätsvar att döma ha utnyttjats i tämligen ringa omfattning. Mängden dispensärenden tycks ha varit relativt konstant både inom sanerings- och exploateringsområden. En viss minskning kan skönjas inom exploateringsområden, vilket dock kan ha sin förklaring i att dispensansökningar inte behövs eftersom kommunen äger exploateringsmarken. Det förefaller inte heller vara vanligt att förena dispenser från markvillkoret med olika typer av villkor som måste uppfyllas. Inom 68 % av de 57 kommuner som besvarar frågan förekommer detta ytterst sällan eller aldrig, medan 11 % av kommunerna utnyttjar möjligheten ibland. Inom 21 % av kommunerna är det vanligt att kombinera dispenser med olika typer av villkor som exempelvis överlåtelsepris, lägenhetsfördelning och gårdssanering.

1983 började reglerna för dispens från markvillkoret att gälla även inom saneringsområden. Tidigare hade markvillkoret endast gällt inom exploateringsområden. Samtidigt decentraliserades beslutanderätten ifråga om dispenser till kommunen, något som en klar majoritet av kommunerna uppfattade som en förstärkning av kommunernas markpolitiska ställning. Det var emellertid endast inom ett fåtal

av kommunerna som det fanns utarbetade riktlinjer för vad som motiverar dispens från markvillkoret. I en artikel i Fastighetsägartidningen (nr 4, 1988) hävdar Göran Ekblad att avsaknaden av strikt utarbetade och offentliggjorda riktlinjer för dispensgivningen och ärendehanteringens medför en uppenbar risk för kommunalt maktmissbruk och godtycke vid tillämpningen av markvillkoret. Denna åsikt tycks dock inte delas av kommunerna.

Sammanfattningsvis och avslutningsvis kan följande reflektioner göras. Mark- och konkurrensvillkoren infördes vid en tidpunkt då ett intensivt byggande höll på att trappas ned. Produktionsnedgången innebar en övergång till en ny situation på bostadsmarknaden med påtagliga effekter för markförsörjningen, såväl inom exploateringsområden som saneringsområden. Med tanke på detta förefaller det som om reglerna inte har getts en övertänkt form från början. De har nämligen ändrats ofta och dessutom på tämligen vitala punkter.

## LITTERATURFÖRTECKNING

Propositioner

1974:100, 1976/77:100, 1977/78:93, 1980/8:20 bil 12, 1980/81:194, 1982/83:118, 1983/84:40, 1983/84:41, 1983/84:90, 1984/85:15, 1984/-85:100, 1984/85:142, 1985/86:95.

Statens offentliga utredningar SOU

1972:40 Konkurrens i bostadsbyggandet. Betänkande avgivet av byggkonkurrensutredningen

Civilutskottet

CU 1974:36

Svensk författningssamling SFS

1974:946, 1974:947, 1975:489, 1975:624, 1975:959, 1976:788, 1977:333, 1977:1180, 1978:380, 1978:736, 1979:1021, 1980:329, 1981:588, 1982:-427, 1983:82, 1983:521, 1983:1019, 1983:525, 1984:297, 1984:1020, 1985:669, 1986:201, 1986:692, 1986:693, 1986:694, 1986:756, 1986:757, 1986:1400, 1986:1401

Riksdagens protokoll

Nr 141, 1974.

Övrigt

Almqvist, P-O. 1983, Mark- och konkurrensvillkorens tillämpning i den kommunala markpolitiken. Förslag till program för studier av mark- och konkurrensvillkoret. Inst för fastighetsteknik.

Benton, Lil. Kommunerna, byggintressenterna och bostadsmarknaden:

- Kommun 1 Landskrona 1982-08-09
- Kommun 2 Vellinge 1982-10-20
- Kommun 3 Lund 1982-12-20
- Kommun 4 Burlöv 1983-01-31
- Kommun 5 Helsingborg 1983-02-03
- Kommun 6 Malmö 1983-02-03
- Kommun 7 Lomma 1983-03-15
- Kommun 8 Staffanstorps 1983-04-07



Kommun 9 Kävlinge 1983-04-18  
Kommun 10 Svedala 1983-06-01  
Kommun 11 Trelleborg 1983-06-15  
Statens institut för byggnadsforskning.

Benton, Lil. 1983 a, Kommunerna, byggintressenterna och bostadsmarken. Materialsammanställning från en empirisk studie av bostadsproduktionen i elva Skånekommuner under 1970-talet. Arbetshandling, ej publicerad. SIB. Gävle.

Benton, Lil. 1983 b, Ny teknik i bostadsbyggandet - förekomst och upphandlingsätt. En studie av produktionen i elva Skånekommuner under 1970-talet. SIB M83:7.

Benton, Lil. 1988, From market competition to monopoly and from monopoly to market competition. Impact of the Land and Competition Stipulations. Dept of Business Studies. Uppsala.

Bostadsstyrelsen. 1980, Kommunal markpolitik. Stockholm.

Bostadsstyrelsen. 1981, Utvärdering av mark- och konkurrensvillkorets effekter. Stockholm.

Brunfelter, U., Ekegren, B. 1979, Nya vägar i samhällsplaneringen. Timbro.

Brunfelter, U. 1984, Svensk planlagsstiftning i historiskt perspektiv. BFR R37:1984. Stockholm.

Carlén, G. Cars, G. 1988, Miljonprogrammet. Plan nr 3, 1988.

Ekblad, G. 1988, Markvillkoret vid ombyggnad. Fastighetsägartidningen nr 4, sid 49. 1988.

Floderus, Å. 1981, Kan kommunen styra bebyggelseutvecklingen? BFR T16:1981.

Hansson, B. 1980, Mindre byggföretags anpassningsprocess. Doctorial dissertation Lund.

Hansson, B. 1981, Mark- och konkurrensvillkoren i bostadsbyggnad - en konsekvensanalys. Bostadspolitiska institutets skriftserie RU1:1981. Stockholm.

Johansson, R., Karlberg, B. 1979, Bostadspolitiken. Stockholm.

Lantmäteriverket, Bostadsstyrelsen. 1988, Markpolitiska medel för kommunerna, del 1. LMV-meddelande 1988:4. Gävle.

Malmberg, Ö. 1976, Markvillkor och byggkonkurrens. Stadsbyggnad 42 nr 4, s 54-59. 1976.

Sandblad, J. 1984, Plangenomförande. Kommunen som avtalspart, markföretagare och förnyelsemotor. BFR T126:1984. Stockholm.



KUNGL.  
TEKNISKA  
HÖGSKOLAN

FASTIGHETSTEKNIK  
Handläggare, direktör  
Per Olov Almqvist,  
08-787 86 19

Datum

1984.07.20

Till Fastighetschefen eller motsvarande

Forskningsprojekt avseende mark- och konkurrensvillkorens tillämpning

Institutionen för fastighetsteknik vid Kungl. Tekniska Högskolan i Stockholm har nyligen påbörjat ett forskningsprojekt som behandlar mark- och konkurrensvillkorens tillämpning i den kommunala markpolitiken.

Som en viktig del i projektet ingår att relativt ingående behandla erfarenheter och problem rörande tillämpningen av mark- och konkurrensvillkoren. Frageställningar som är intressanta är exempelvis andel byggande på kommunförmedlad mark, effekter på markprisutveckling och markförsörjning, dispensgivning från markvillkoret m m.

Genom bl a Er kommuns medverkan genom att besvara bifogad enkät hoppas vi att kunna belysa nämnda och liknande frågor. Enkäten är avsedd att inhämta erfarenheter om situationen i Er kommun men även Era allmänna omdömen. Enkäten har skickats till olika typer av kommuner utvalda efter bl a storlek och belägenhet. Resultatet av undersökningen torde komma att vara till stor nytta dels för den fortsatte tillämpningen av institutet dels för dess utveckling m h t införandet av ny plan- och byggnads-lagsstiftning.

Enkäten har adresserats till fastighetschefen i respektive kommun. Det är vår förhoppning att enkäten vidarebefordras till lämplig handläggare i det fall det inte finns någon sådan tjänst alternativt det anses lämpligt att delegera ärendet. Vi är mycket tacksamma om vi får svaren före 1984-09-01. Eventuella frågor med anledning av enkäten besvaras av under-tecknad.

Med vänlig hälsning

Per Olov Almqvist  
Forskningsingenjör



3. Har mark- och konkurrensvillkoren enligt Er erfarenhet dämpat markprisutvecklingen?

- Nej
- Ja → Mark- och konkurrensvillkoren har dämpat markprisutvecklingen genom att
- konkurrensen om marken har minskat
  - byggföretagens lagerhållning av mark har minskat
  - .....
  - .....

Föreligger några skillnader mellan markprisutveckling i exploateringsområden och markprisutveckling i sanerings- och förnyelseområden som kan hänföras till mark- och konkurrensvillkoren?

-----  
 -----  
 -----

Ev kommentar .....

-----

4. Uppstår problem på grund av att mängden ärenden och arbetsuppgifter avseende mark- och konkurrensvillkoren som skall handläggas är stor i förhållande till kommunens resurser (personal m m)?

- Nej
- några betydande problem som kan sägas vara direkt orsakade av mark- och konkurrensvillkoren finns ej
  - ärendena kan ej handläggas på önskvärt sätt (ex vis ej tillräckliga utredningar)
  - handläggning av ärenden till följd av mark- och konkurrensvillkoren ryms inom ramen för kommunens tidigare verksamhet beroende på
    - nedgång i bostadsbyggandet
    - kapacitet i den kommunala förvaltningen
    - .....
  - .....
- Ja
- andra arbetsuppgifter blir åsidosatta p g a det arbete som uppkommer till följd av mark- och konkurrensvillkoren
  - andra problem orsakade av att ärenden avseende mark- och konkurrensvillkoren skall handläggas nämligen .....
  -

5. Hur stora förvärv (i runda tal) av mark i exploaterings- respektive sanerings- och förnyelseområden har kommunen och byggintressent gjort under åren 1972 - 1983. (Bortse från mark som ej inom överskådlig tid kommer att tas i anspråk för bebyggelse, exempelvis jord- och skogsbruksfastigheter där pågående markanvändning kommer att bibehållas under överskådlig tid).

	Förvärvare	Markförvärv i ha under perioderna			
		1972 - 74	1975 - 77	1978 - 80	1981 - 83
Sanerings- och förnyelseområden	Kommun				
	Byggintressent				
Exploateringsområden	Kommun				
	Byggintressent				

Anm. Bland byggintressenter inkluderas kooperativa och allmännyttiga företag

6. Har brister i kommunens medelstillgång varit en begränsande faktor för kommunens markanskaffning?

- Nej  
 Ja i viss mån  
 Ja i hög grad

I vad mån är det angeläget att tillgodose dessa brister genom ett återinförande av markförvärvslånen?

- i hög grad angeläget  
 angeläget  
 ej angeläget p g a \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Ev kommentar \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

7. Hur mycket mark (i runda tal) innehade kommunen och byggintressent inom exploateringsområden respektive sanerings- och förnyelseområden den 1 jan 1984. (Bortse från mark som ej inom överskådlig tid kommer att tas i anspråk för bebyggelse exempelvis jord- och skogsbruksfastigheter där pågående markanvändning kommer att bibehållas under överskådlig tid). Hur stor del av den innehavda marken beräknas tas i anspråk före utgången av år 1989?

	Mark-innehavare	Totalt mark-innehav (ha)	Härav förväntas tas i anspråk t o m 1989 (ha)
Sanerings- och förnyelseområden	Kommun		
	Byggintressent		
Exploateringsområden	Kommun		
	Byggintressent		

Anm. Bland byggintressenter inkluderas kooperativa och allmännyttiga företag

8. Vid införandet av mark- och konkurrensvillkoren förväntades villkoren kunna minska kommunernas framförhållning avseende markförsörjning för bostadsproduktion. Har enligt Er erfarenhet mark- och konkurrensvillkoren medverkat till kortare framförhållning i kommunens markförsörjningsplanering för bostadsproduktion?

Nej

Ja i viss mån

Ja i hög grad

Kommunens markförsörjningsplanering omfattar \_\_\_\_\_ år.

Ev kommentar \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

9. Har enligt Er erfarenhet mark- och konkurrensvillkoren tillskapat för stort ansvar för markförsörjningen (och därmed också bostadsproduktionen) på kommunen?
- Nej  kommunen borde få större inflytande över markförsörjningen  
 möjligheterna till dispens från markvillkoret skapar handlingsfrihet  
 nuvarande regelsystem skapar en rimlig avvägning mellan kommun och byggintressent  
 -----
- Ja  kommunen belastas med hela ansvaret för markförsörjningen  
 kommunen belastas med ökade kostnader för markfördelning och administration  
 -----

Ev kommentar -----  
 -----  
 -----

10. Ett syfte med mark- och konkurrensvillkoren är att tillse att bostadsbyggandet anförtros byggherrar som har bästa försättningar och vilja att bygga goda och billiga bostäder. Föreligger svårigheter vid tillämpning av konkurrensvillkoret att jämföra anbud från kvalitets- och kostnadssynpunkt?
- Nej  
 Ja i viss mån  
 Ja i hög grad

Ev kommentar -----  
 -----  
 -----

11. Hur stor har den totala statligt belånade nyproduktionen av bostäder (i runda tal) varit under åren 1972 - 83 fördelat efter om marken förmedlats genom kommunen eller ej?

Typ av mark		Antal lägenheter under perioderna			
		1972 - 74	1975 - 77	1978 - 80	1981 - 83
Styckebyggda småhus	Kommunförmedlad				
	Ej kommunförmedlad				
Gruppbyggda småhus	Kommunförmedlad				
	Ej kommunförmedlad				
Lägenheter i flerfamiljshus	Kommunförmedlad				
	Ej kommunförmedlad				



12. Har mark- och konkurrensvillkoren haft någon nämnvärd be-  
tydelse för bostadsproduktionens volym?

Nej

- Ja → Mark- och konkurrensvillkoren har medver-  
kat till
- ökad bostadsproduktion
  - minskad bostadsproduktion

I vilka avseenden har mark- och konkurrens-  
villkoren verkat dels stimulerande dels häm-  
mande på bostadsproduktionen? \_\_\_\_\_

-----  
-----  
-----  
-----

Ev kommentar \_\_\_\_\_

-----  
-----

13. Har mark- och konkurrensvillkoren haft någon nämnvärd betydel-  
se för bostadsproduktionens inriktning?

Nej

- Ja → Mark- och konkurrensvillkoren har
- befrämjat intresset för ny teknik och  
nya ideér i byggandet
  - dämpat intresset för ny teknik och nya  
ideér i byggandet
  - medverkat till en förskjutning i produk-  
tionsinriktningen mot högre andel uppför-  
da kontors- affärs- och övriga lokaler
  - \_\_\_\_\_

-----

Ev kommentar \_\_\_\_\_

-----

14. Har ekonomiska eller administrativa hänsyn enligt Er erfaren-  
het motverkat utnyttjandet av mark- och konkurrensvillkoren?

Nej

Ja i viss mån

Ja i hög grad

Utnyttjandet av mark- och konkurrensvillkoren  
har främst motverkats till följd av \_\_\_\_\_

-----  
-----  
-----  
-----

Ev kommentar \_\_\_\_\_

-----

15. Tyder kommunens erfarenheter på att nuvarande riktlinjer/rekommendationer avseende mark- och konkurrensvillkoren bör ändras i något avseende eller att ytterligare tillämpningsanvisningar bör utarbetas?

Markvillkoret -----  
-----  
-----

Konkurrensvillkoret -----  
-----  
-----

16. Har Er kommun intagit någon strategi/förberedelse i markpolitiken inför utgången av övergångstiden för reglerna om undertag från markvillkoret den 30 juni 1985?

Nej

Ja → Vad går dessa riktlinjer eller förberedelser (kortfattat) ut på?

-----  
-----  
-----

Ev kommentar -----  
-----  
-----

Dispens från markvillkoret

17. Hur bedömer Ni den relativa utvecklingen av mängden ärenden i vilka det skett en prövning angående dispens från markvillkoret (här i inbegripes även ärenden där beslutet avgjorts av bostadsdepartementet, bostadsstyrelsen eller länsbostadsnämnderna)?

	Ökat markant	Ökat något	Varit ungefär konstant	Minskat något	Minskat markant
Sanerings- och förnyelseområden					
Exploateringsområden					

Ev kommentar -----  
-----

Vilka orsaker har medverkat till den eventuella förändringen i mängden ärenden avseende dispens från markvillkoret?

-----  
 -----  
 -----

I vilken utsträckning förekommer informella negativa förhandsbesked avseende dispens från markvillkoret?

- ofta  
 ibland  
 ytterst sällan/aldrig

18. Ange uppskattningsvis mängden bostäder som innefattats i ärendena avseende dispens från markvillkoret?

	1974 - 79		1980 - 81		1982 - 83	
	Dispens		Dispens		Dispens	
	tillstyrkts	avstyrkts	tillstyrkts	avstyrkts	tillstyrkts	avstyrkts
Sanerings- och förnyelseområden						
Exploateringsområden						

Ev kommentar -----

-----  
 -----

19. I vad mån förenas dispenser från markvillkoret med olika typer av villkor (krav)?

- ofta  
 ibland  
 ytterst sällan/aldrig

Vilka typer av villkor (krav) har kommunen uppställt i samband med dispenser från markvillkoret?

Villkor avseende	Är vanligt förekommande	Förekommer i enstaka fall	Förekommer aldrig
Överlåtelsepris	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lägenhetsfördelning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gårdssanering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hissar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samverkan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parkerings- och friytlösningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
-----	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
-----	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ev kommentar -----  
 -----  
 -----

20. Har kommunens markpolitiska ställning enligt Er erfarenhet förstärkts genom att prövningen avseende dispens från markvillkoret decentraliserats till kommunal nivå?

- Nej  
 Ja i viss mån  
 Ja i hög grad

Ev kommentar -----  
 -----  
 -----

21. Finns det någon erfarenhet i Er kommun av att de politiska styrkeförhållandena i kommunen har påtaglig betydelse för tillämpningen av mark- och konkurrensvillkoren?

- Nej  
 Ja → Vid borgerlig majoritet är man mer  
 mer restriktiv  
 mer generös  
 med att tillstyrka dispens från markvillkoret än vid socialistisk majoritet

De politiska styrkeförhållandena påverkar mark- och konkurrensvillkorens tillämpning på annat sätt nämligen

-----  
 -----  
 -----

22. Har Er kommun utarbetat riktlinjer avseende vad som kan/bör motivera dispens från markvillkoret?

Nej

Ja — Vad går dessa riktlinjer (kortfattat) ut på

-----  
-----  
-----

Föreligger eventuella skillnader i Er kommun mellan tillämpningen av dispensreglerna i exploateringsområden och tillämpningen i sanerings- och förnyelseområden?

-----  
-----  
-----

---

VAR VÄNLIG INSÄND FORMULÄRET SNARAST TILL:

TEKNISKA HÖGSKOLAN  
Institutionen för fastighetsteknik  
100 44 Stockholm

TACK FÖR ER VÄRDEFULLA MEDVERKAN



**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 820707-2  
från Statens råd för byggnadsforskning till Institutionen för  
fastighetsteknik, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm.**

**R99: 1989**

**ISBN 91-540-5114-2**

**Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm**

**Art.nr: 6709099**

**Abonnemangsgrupp:  
X. Samhällsplanering**

**Distribution:  
Svensk Byggtjänst  
171 88 Solna**

**Cirka pris: 50 kr exkl moms**