

## Regeringens proposition

1980/81: 194

om vissa ändringar i fråga om mark- och konkurrensvillkoren för statliga bostadslån m. m.;

beslutad den 23 april 1981.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

BIRGIT FRIGGEBÖ

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det s. k. markvillkoret för bostadslån slopas i fråga om lån för ny- eller ombyggnad i saneringsområden och att det upphävs temporärt beträffande lån för nybyggnad av s. k. styckebyggda småhus i exploateringsområden. I anslutning härtill föreslås också en viss ändring i grunderna för markprisprövningen i ärenden om bostadslån samt en förlängning av övergångstiden för undantag från markvillkoret i fråga om sådan mark i exploateringsområde som innehas sedan den 1 november 1974.

I propositionen föreslås vidare att det s. k. konkurrensvillkoret för bostadslån upphävs temporärt och att möjligheterna till produktionskostnadsanpassad belåning vidgas under den tid som villkoret inte gäller. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1981 och gälla i låneärenden i vilka preliminärt lånebeslut meddelas under tiden den 23 april 1981–30 juni 1982, dock endast om byggnadsarbetena har påbörjats före utgången av september 1982.

BOSTADSDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1981-04-23

**Närvarande:** Statsminister Fälldin, statsråden Ullsten, Bohman, Wikström, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Åsling, Söder, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelson, Danell, Petri

**Föredragande:** statsrådet Friggebo

**Proposition om vissa ändringar i fråga om mark- och konkurrensvillkoren för statliga bostadslån m. m.**

---

## Inledning

Mark- och konkurrensvillkoren infördes år 1975 efter beslut av riksdagen (prop. 1974: 150, CU 1974: 36, rskr 1974: 372). Syftet med villkoren är dels att förbättra kommunernas möjligheter att utöva inflytande över markanvändningen och dels att öka konkurrensen i bostadsbyggandet.

Markvillkoret innebär att bostadslån beviljas endast om kommunen har förmedlat marken på vilken bostadsbyggande skall ske. Villkoret gäller i princip oavsett låneändamål och hustyp. Vissa övergångs- och undantagsbestämmelser finns dock.

Konkurrensvillkoret innebär krav på att byggnadsarbetena skall ha upphandlats genom infordrande av anbud och genom prövning och antagande av anbud utan föregående förhandling med anbudsgivare. Konkurrensvillkoret gäller för nybyggnad av hyres- och bostadsrättshus samt gruppbyggda småhus, dvs. småhus som lånesökanden uppför för försäljning.

Regeringen beslöt den 14 december 1978 att ge bostadsstyrelsen i uppdrag att belysa effekterna av mark- och konkurrensvillkoren. I uppdraget ingick att kartlägga markvillkorets effekter för ny- och ombyggnadsverksamheten med avseende på konkurrensförhållandena, bostadsbyggandets omfattning och kommunernas markpolitik. Styrelsen skulle även redovisa de förslag till åtgärder som kunde komma fram från bl. a. kommuner och byggherrar. I uppdraget ingick vidare att redogöra för konkurrensvillkorets tillämpning och effekter samt att redovisa de förslag som därvid skulle

komma att aktualiseras. Även effekterna av bestämmelserna om särskilda förutsättningar för egenregibyggnad borde redovisas.

Bostadsstyrelsen har i skrivelse den 2 januari 1981 redovisat uppdraget. En sammanfattning av styrelsens redovisning bör fogas som *bilaga* till protokollet i detta ärende.

## Gällande bestämmelser

Bestämmelserna om mark- och konkurrensvillkoren finns i 6 resp. 11–14 §§ bostadsfinansieringsförordningen (1974:946). Ytterligare bestämmelser om konkurrensvillkoret finns i 48 § andra stycket samt 51 och 67 §§ samma förordning. Vidare finns bestämmelser om mark- och konkurrensvillkoren i bostadsstyrelsens tillämpningsföreskrifter till nämnda paragrafer.

*Markvillkoret* innebär att bostadslån för ny- eller ombyggnad endast beviljas om kommunen eller ett aktiebolag, som helt ägs av kommunen och vars verksamhet uteslutande består i att förvärva eller förvalta mark, har till länesökanden för genomförande av byggnadsföretaget överlåtit marken, upplåtit den med tomträtt eller överlåtit tomträtt till marken. Med kommun och kommunalt aktiebolag jämställs landstingskommun och landstingskommunalt aktiebolag.

Från markvillkoret har gjorts vissa undantag. Det gäller sålunda inte i fråga om lån till s. k. styckebyggda småhus, om sökandens förvärv av marken inte är förenat med sådana villkor som binder sökandens upphandling av material och byggnadsarbeten till en viss byggintressent. Med styckebyggda småhus avses i detta sammanhang småhus som skall bebos av den som söker lånet. Vidare gäller inte markvillkoret om länesökanden har ägt marken eller innehaft den med tomträtt sedan den 1 november 1974. Om marken är belägen inom ett område utan samlad äldre bebyggelse, s. k. exploateringsområde, krävs dock att ansökan om bostadslån ges in före den 1 juli 1984. Markvillkoret gäller inte heller när lånet i huvudsak avser vissa särskilda ombyggnadsåtgärder såsom boendemiljöåtgärder, energisparåtgärder, åtgärder mot radon m. m.

Från markvillkorets tillämpning har vidare generellt undantagits vissa förvärv. Det gäller bl. a. förvärv på exekutiv auktion, förvärv genom arv, gåva, testamente m. m. eller genom fusion samt förvärv som görs av vissa bostadsrättsföreningar. I fråga om förvärv genom arv, gåva, testamente m. m. gäller undantaget dock endast under förutsättning att markvillkoret inte hade utgjort hinder för lån till förre ägaren.

Förutom de generella undantagen från markvillkoret kan länemyndigheterna medge undantag (dispens) i det särskilda fallet. I fråga om hus i områden med samlad äldre bebyggelse, s. k. saneringsområden, kan länsbostadsnämnden medge dispens om det finns särskilda skäl. Beträffande

hus i exploateringsområden krävs ett särskilt medgivande om undantag av bostadsstyrelsen. Ett sådant medgivande får lämnas endast efter ansökan av kommunen och om starka skäl föreligger.

Som har framgått av det föregående innebär *konkurrensvillkoret* att bostadslån får lämnas endast om byggnadsarbetena upphandlas genom införande av anbud och genom prövning och antagande av anbud utan föregående förhandling med anbudsgivare. Som ytterligare förutsättning gäller att lånesökanden inte får ha antagit ett anbud som är påtagligt sämre än andra anbud och detta innebär att anbudsgivaren gynnas på ett otillbörligt sätt.

Prövningen av konkurrensvillkoret ankommer i första hand på kommunen. Länsbostadsnämnden får frågå förmedlingsorganets yttrande endast om det finns särskilda skäl. Om förmedlingsorganet har tillstyrkt lån skall dock nämnden göra en särskild prövning av upphandlingen om sådan prövning har begärts av anbudsgivare eller när det annars finns anledning till det.

Kravet på viss upphandlingsform som förutsättning för bostadslån gäller endast i fråga om nybyggnad av hyres- och bostadsrättshus samt gruppbyggda småhus. Kravet är inte absolut. Lån kan beviljas även om upphandlingen har skett på annat sätt, t. ex. efter förhandling. För att detta skall ske krävs dock att upphandlingen kan antas vara minst lika fördelaktig som anbudsupphandling och även i övrigt lämplig. Även prövningen enligt dessa grunder ankommer i första hand på kommunen. Länsbostadsnämnden får frågå förmedlingsorganets yttrande endast om det finns särskilda skäl för det.

Motsvarande gäller i fråga om s. k. egenregibyggen, dvs. en nybyggnad som utförs av ägaren till marken eller av tomträtthavaren. Även till sådana projekt får bostadslån lämnas, men endast om kostnaden för bygget bedöms inte överstiga kostnadsnivån vid anbudsupphandling och om egenregi bygge med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet kan anses vara en lämplig produktionsform.

## Föredragandens överväganden

Jag tar först upp frågan om ändring av *markvillkoret*.

Markvillkoret infördes år 1975. I proposition 1974: 150 (s. 379) angavs att ett markvillkor skulle vara ett verksamt medel när det gäller att genom en kommunal markfördelning tillse att bostadsbyggandet anförtros byggherrar som har bästa förutsättningar och vilja att bygga goda och billiga bostäder. Föredragande statsrådet anförde som ett grundläggande motiv för markvillkoret att det skulle medföra minskad konkurrens om marken och därmed dämpa prisnivån. Riksdagen hade ingen erinran mot det anförda (CU 1974: 36, rskr 1974: 372).

Vad först gäller *saneringsområden* anför bostadsstyrelsen i den tidigare nämnda skrivelsen att det är svårt att uttala sig om markvillkorets effekter på främst konkurrensen om mark i sådana områden eftersom utsikten att få bygga och därmed benägenheten att förvärva mark i hög grad är beroende på kommunens inställning. Den ändring i byggföretagens markförvärvspolitik som här tycks ha skett hänger enligt styrelsen samman med att det kan upplevas som osäkert att bedriva en byggnadsverksamhet som är beroende av kommunens tillstyrkan. Enligt vad jag har erfarit har kommunerna när det gäller *saneringsområden* i viss utsträckning använt markvillkoret för att ställa krav i fråga om överlåtelsepriser, lägenhetsfördelning vid ombyggnad, gårdssanering m. m. Sin främsta betydelse tycks markvillkoret därvid ha haft för överlåtelsepriserna.

Bostadsstyrelsen har för sin del tolkat resultatet av utvärderingen som att kommunerna anser att villkoret allmänt sett har haft positiva effekter för bostadsbyggandet. Markvillkoret utgör enligt styrelsen en betydelsefull grund för kommunens mark- och bostadspolitik. Styrelsen har för egen del inte funnit några bärande skäl för att markvillkoret bör slopas.

Även jag anser att markvillkoret i princip har haft positiva effekter med hänsyn till syftena bakom villkoret och är, som jag strax skall återkomma till, för exploateringsområdenas del i princip beredd att dela styrelsens uppfattning. I fråga om *saneringsområden* beror emellertid effekterna sannolikt mindre på att kommunerna har ökat sina markförvärv. Det är oklart huruvida kommunerna över huvud taget har ökat sina direkta markförvärv i sådana områden som en följd av markvillkoret. Effekterna i *saneringsområden* torde i första hand ha uppnåtts genom det inflytande vid beslut om dispens från markvillkoret som kommunerna har givits i tillämpningen. Därvid har det som jag nämnde varit möjligt för kommunen att ställa krav i fråga om överlåtelsepriser, lägenhetsfördelning, gårdssanering m. m. Jag anser det angeläget att slå vakt om kommunernas inflytande i hithörande frågor. Behovet av ett sådant inflytande kan emellertid tillgodoses även på annat sätt än genom att man ställer ett krav på kommunal markupplåtelse från vilket kommun sedan har möjlighet att ge dispens.

Jag vill här erinra om den allmänna utvidgning av det kommunala inflytande i lånefrågor som genomfördes år 1978 (prop. 1977/78: 93, CU 1977/78: 28, rskr 1977/78: 265) och som innebär att kommunens (förmedlingsorganets) yttrande i låneärenden, i vilka kommunen inte är sökande, får frångås endast om det finns särskilda skäl. Som exempel på fall då särskilda skäl föreligger, dvs. när länsbostadsnämndens bedömning bör ha företräde, nämns i prop. 1977/78: 93 (s. 170) tolkningsfrågor som gäller tillämpningsområdet för statliga stödformer. Vidare nämns produktionskostnadsprövningen och att avsteg från kommunens bedömning bör göras i de fall denna strider mot reglerna för lån- och bidragsgivningen.

Kommunerna har således numera ett i princip avgörande inflytande i alla lånefrågor utom sådana som har att göra med tillämpningsområdet för

långivningen samt kostnads- och regelfrågor. Vad särskilt gäller småhus vill jag också erinra om det inflytande i hithörande frågor som kommunen kan utöva med anledning av kravet på visst kommunalt ansvar för förlust på statslånet.

Jag anser att det utökade kommunala inflytandet i låneärenden som infördes år 1978 är tillräckligt när det gäller att tillgodose behovet av ett kommunalt inflytande över överlåtelsepriser, lägenhetsfördelning, gårds-sanering och liknande frågor i saneringsområden. Jag förordar därför att sådana frågor som hittills har kunnat prövas inom ramen för dispenser från markvillkoret i saneringsområden får omfattas av det kommunala inflytandet i lämplighetsfrågor och att markvillkoret slopas i saneringsområden.

Vad jag nu har förordat gäller även s. k. styckebyggda småhus i saneringsområden. Med styckebyggda småhus avses småhus som skall bebos av lånesökanden själv. För sådana hus gäller markvillkoret generellt bara om sökandens förvärv av marken är förenat med villkor, varigenom sökandens upphandling av material och byggnadsarbeten binds till viss byggitressent. Bestämmelsen har till syfte att motverka att byggföretag genom förvärv och överlåtelse av mark skaffar sig ensamrätt till byggandet på sådan mark. Följden av att markvillkoret i saneringsområden slopas blir att dessa frågor får prövas inom ramen för det kommunala inflytandet i lämplighetsfrågor.

I sammanhanget vill jag också beröra den särskilda markprisprövning som skall ske i ärenden om bostadslån för ny- eller ombyggnad av småhus i saneringsområden. Bl. a. i dessa fall gäller att bostadslån får beviljas endast om det pris till vilket marken har förvärvats inte överstiger vad som är skäligt. Bestämmelserna om detta finns i 16 § bostadsfinansieringsförordningen. Enligt dessa skall man vid bedömningen inte ta hänsyn till i priset ingående kostnad för att ställa i ordning marken för bebyggelse. I övrigt sker bedömningen med ledning av de värderingsgrunder som gäller vid expropriation. Jag anser det vara tillräckligt med den prövning av överlåtelsepriser i saneringsområden som kan ske inom ramen för det kommunala inflytandet i lämplighetsfrågor. Att dessutom göra en prövning enligt bestämmelserna i 16 § torde inte behövas. Jag förordar därför att den särskilda markprisprövningen enligt 16 § bostadsfinansieringsförordningen inte skall omfatta ärenden om bostadslån för ny- eller ombyggnad i saneringsområden.

Jag övergår nu till markvillkoret i *exploateringsområden*. Av bostadsstyrelsens utvärdering framgår att enskilda intressenter har minskat sitt markinnehav i exploateringsområden. Åtskilliga länsbostadsnämnder och kommuner anser att prisutvecklingen har dämpats och att denna tendens är starkare i exploateringsområden än i saneringsområden. Detta talar enligt min mening för att markvillkoret i exploateringsområden

i huvudsak har tillgodosett de syften som låg bakom införandet av det, dvs. att ge kommunerna rådgighet över marken för att därigenom både kunna påverka hur marken fördelas mellan olika byggherrar och eliminera konkurrensen om exploateringsmark. Dessa syften är enligt min mening lika aktuella i dag som när markvillkoret infördes. Att bostadsbyggandet nu är lägre än i början av 1970-talet ändrar enligt min mening inte detta förhållande. Jag delar därför bostadsstyrelsens uppfattning att markvillkoret bör bibehållas i exploateringsområden enligt i huvudsak nuvarande regler.

Jag vill dock ta upp frågan om en förlängning av undantaget från markvillkoret för sådan mark i exploateringsområden som länesökanden har ägt sedan den 1 november 1974. Sådan mark är f. n. undantagen från markvillkoret till utgången av juni 1984. Bostadsstyrelsen framhåller bl. a. att byggföretag m. fl. fortfarande äger betydande markområden som inte kommer att tas i anspråk före den 1 juli 1984. Om kommunerna inte förvärvar denna mark i god tid före detta datum finns enligt styrelsen stor risk för att markvillkoret då blir ett hinder för bostadsbyggandet inom exploateringsområden. Styrelsen erinrar om den av riksdagen beslutade avvecklingen av den statliga långivningen till kommunala markförvärv och anser att kommunernas möjligheter att finansiera erforderliga markförvärv måste tillgodoses genom att en tillräcklig kreditvolym ställs till kommunernas förfogande.

För egen del anser jag att det med hänsyn till det ekonomiska läget för kommunerna inte är möjligt att kräva att dessa på den tid som återstår fram till den 1 juli 1984 skall förvärva den mark som behövs för att trygga ett kontinuerligt bostadsbyggande. Jag kan därför inte biträda bostadsstyrelsens förslag. Det är dock angeläget att undvika störningar i bostadsbyggandet på grund av att det övergångsvis saknas mark för bostadsbebyggelse som utförs med stöd av bostadslån. Den övergångstid under vilken markvillkoret inte gäller för mark som har innehafts sedan den 1 november 1974 bör kunna utsträckas något. Jag förordar att övergångstiden förlängs med tre år, dvs. det nuvarande undantaget i fråga om äldre markförvärv i exploateringsområden bör gälla till utgången av juni 1987. Jag vill samtidigt understryka att den av mig nu föreslagna förlängningen bör ses som en extraordinär åtgärd för att underlätta bostadsbyggandet under de närmaste åren. Den föreslagna förlängningen ger kommuner och markägare ett visst rådrum. Det får nu ankomma på dessa att vidta de nödvändiga dispositionerna beträffande den mark som berörs. Någon ytterligare förlängning av övergångstiden bör inte komma ifråga.

Bostadsstyrelsen har också föreslagit att beslutanderätten angående dispens från markvillkoret i exploateringsområden skall decentraliseras från bostadsstyrelsen till länsbostadsnämnderna. Det ankommer på regeringen att besluta i sådana frågor. Jag avser att i ett annat sammanhang föreslå regeringen att besluta i enlighet med styrelsens förslag.

Vad jag nyss har sagt innebär att markvillkoret bibehålls för

exploateringsområden. Ett undantag bör dock enligt min mening göras såvitt gäller sådana småhus som skall bebos av lånesökanden, s. k. *styckebyggda småhus*. Som jag har redovisat i det föregående gäller markvillkoret i dessa fall endast om förvärvet av mark är förenat med villkor varigenom sökandens upphandling av material och byggnadsarbeten binds till en viss byggintressent.

Bostadsstyrelsens utvärdering innehåller inte några överväganden eller förslag beträffande frågan om markvillkoret för styckebyggda småhus. Av utvärderingen framgår dock att en allmän översyn av länreglerna för styckebyggda småhus har påbörjats inom styrelsen. Denna översyn kommer även att beröra markvillkoret för sådana hus.

Som jag återkommer till i det följande vid min behandling av konkurrensvillkoret är det nödvändigt att öka bostadsbyggandet i landet, i vart fall temporärt. En av de åtgärder som därvid bör vidtas är att med beaktande av de grundläggande syftena bakom länreglerna undanröja sådant som kan anses utgöra ett hinder för ett ökat bostadsbyggande. Reglerna om markvillkoret för styckebyggda småhus anser jag kan utgöra ett sådant hinder. I syfte att öka bostadsbyggandet förordar jag därför ett temporärt slopande av markvillkoret såvitt gäller bostadslån för styckebyggda småhus i exploateringsområden. Den allmänna dämpningen av efterfrågan på småhus under senare tid, talar enligt min mening för att regeln kan slopas tillfälligt utan att det leder till prisökningar. Jag vill också erinra om vad jag i det föregående har anfört om kommunernas inflytande i låneärenden.

Det av mig förordade undantaget för styckebyggda småhus bör gälla i fråga om lån som beviljas under tiden den 1 juli 1981—den 30 juni 1982.

Jag övergår nu till frågan om ändring i *konkurrensvillkoret*.

Konkurrensvillkoret innebär att bostadslån för nybyggnad får beviljas endast om byggnadsarbetena har upphandlats i konkurrens. Egenregi och förhandlingsentreprenad kan också godtas under förutsättning att kostnadsnivån inte är högre än om byggnadsarbetena hade upphandlats i konkurrens. Dessutom prövas att egenregi eller förhandlingsentreprenad är en lämplig produktionsform i det enskilda fallet. Kommunen har ett avgörande inflytande vid sistnämnda bedömning. Konkurrensvillkoret gäller inte i fråga om styckebyggda småhus.

Enligt gällande regler får s. k. produktionskostnadsbelåning tillämpas vid nybyggnad av hyres- och bostadsrättshus under förutsättning att projektet är upphandlat i konkurrens. Övergångsvis får produktionskostnadsbelåning ges även i fråga om förhandlingsupphandlade projekt och egenregiprojekt (CU 1980/81: 4, rskr 1980/81: 13).

Från skilda håll har framförts att konkurrensvillkoret är ett hinder för bostadsbyggandet. Bostadsstyrelsens utvärdering ger visserligen inte något belegg för denna uppfattning men styrelsen framhåller att man inte har funnit någon metod att avläsa de verkliga effekterna av villkoret.

I årets budgetproposition (prop. 1980/81: 100 bil. 16) framhöll jag beho-

vet av att bostadsbyggandet ökar. Nu tillgängliga uppgifter om bostadsinvesteringarna under innevarande år tyder dock på att dessa inte kommer att bli av den omfattning som jag förutsatte i början av detta år och som är önskvärda från bostadspolitisk synpunkt. Enligt vad jag har erfårit skulle ett slopande av konkurrensvillkoret i förening med produktionskostnadsbelåning även för hyres- och bostadsrättshus som byggs i egen regi eller är upphandlade efter förhandling ha en betydande stimulansseffekt på bostadsbyggandet. Med hänsyn till behovet av att bostadsbyggandet ökar förordar jag som en stimulansåtgärd att konkurrensvillkoret slopas tillfälligt och att de nuvarande möjligheterna till produktionskostnadsbelåning för hyres- och bostadsrättshus vidgas till förhandlingsentreprenader och egenregiprojekt under den tid som villkoret inte gäller. Jag återkommer i det följande till den period under vilken villkoret inte skall gälla.

Mitt förslag om produktionskostnadsbelåning innebär att, om byggnadsarbetena har upphandlats efter förhandling, låneunderlaget får bestämmas till det belopp som motsvarar kostnaden enligt det antagna anbudet med skäligt tillägg för sådana kostnader som inte omfattas av anbudet. För lån till en sådan nybyggnad som skall utföras av ägaren till marken får låneunderlaget motsvara den i ärendet uppgivna kostnaden. I likhet med vad som gäller i fråga om produktionskostnadsanpassad belåning av konkurrensupphandlade projekt bör dock kostnaderna för det förhandlingsupphandlade projektet eller egenregiprojektet jämföras med ett på sedvanligt sätt framräknat pantvärde. Om dessa kostnader väsentligen överstiger pantvärdet bör bostadslån inte lämnas. Vidare bör inte högre låneunderlag kunna fastställas för egenregiprojekt och förhandlingsupphandlade projekt än för ett motsvarande projekt som är upphandlat i konkurrens.

Jag kommer inte att i detta sammanhang ta ställning till de av bostadsstyrelsen föreslagna ändringarna av konkurrensvillkoret. Detta bör i stället ske när även effekten av de av mig föreslagna ändringarna beträffande produktionskostnadsbelåningen kan bedömas.

Det av mig förordade temporära slopandet av konkurrensvillkoret och de ändrade förutsättningarna för s. k. produktionskostnadsbelåning bör gälla för ärenden i vilka preliminärt beslut meddelas under tiden den 23 april 1981 t. o. m. den 30 juni 1982 under förutsättning att byggnadsarbetena påbörjas senast den 30 september 1982. Som ytterligare förutsättning bör gälla att låneansökan skall ha inkommit till kommunen (förmedlingsorganet) före utgången av februari 1982. Med denna avgränsning av tillämpningsområdet för stimulansåtgärderna kommer dock ett antal icke anbudsupphandlade projekt, för vilka preliminärt beslut har meddelats före den 23 april 1981 och för vilka låneunderlaget har fastställts enligt den s. k. schablonmetoden, att erhålla högre kapitalkostnader än de som omfattas av de nya reglerna. Det förhållandet att byggherren har funnit det förenligt med sina intressen att genomföra ett sådant byggnadsföretag talar enligt min

bedömning för att denne har funnit företaget kostnadsmässigt konkurrenskraftigt vid jämförelse med projekt som har upphandlats i konkurrens och som har medgett produktionskostnadsbelåning. Av detta skäl och med hänsyn till att syftet med mitt förslag är att stimulera bostadsbyggandet finner jag inte skäl att ge förslaget någon retroaktiv tillämpning. Även statsfinansiella skäl talar mot detta.

Det föreslagna temporära slopandet av konkurrensvillkoret och de ändrade förutsättningarna för s.k. produktionskostnadsbelåning beräknas medföra en ökning av bostadslån med 37 milj. kr. och en ökning av räntebidraget det första året med 4 milj. kr. Förslaget medför inte någon kostnadseffekt för statsverket under budgetåret 1981/82.

Effekterna av att markvillkoret för styckebyggda småhus i exploateringsområden och konkurrensvillkoret slopas temporärt samt effekterna av de ändrade förutsättningarna för s.k. produktionskostnadsanpassad belåning bör enligt min mening utvärderas. Jag avser att i annat sammanhang föreslå regeringen att en sådan utvärdering kommer till stånd.

## **Hemställan**

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de ändringar i grunderna för markvillkoret och markprisprövningen som jag har förordat.
2. godkänna vad jag har förordat i fråga om att temporärt slopa konkurrensvillkoret och att under den tid konkurrensvillkoret inte gäller införa produktionskostnadsbelåning för hyres- och bostadsrättshus som inte upphandlas i konkurrens.

## **Beslut**

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

## Sammanfattning av bostadsstyrelsens utvärdering av mark- och konkurrensvillkoren i fråga om bostadslån

### Vissa utgångspunkter

För att belysa effekterna av mark- och konkurrensvillkoren har bostadsstyrelsen bl. a. genomfört en omfattande enkätundersökning. Enkäterna, som utformades efter samråd med bl. a. Svenska kommunförbundet, Svenska byggnadsentreprenörföreningen och Delegationen för företagens uppgiftslämnande och tillställdes samtliga länsbostadsnämnder, ett antal kommuner och organisationer samt ett stort antal byggherre- och byggnadsföretag. Flertalet besvarade också enkäterna. Av totalt 272 utsända enkäter besvarades 221. I materialet ingår svar från samtliga länsbostadsnämnder, 52 kommuner, 99 byggherreföretag och 32 byggföretag. Vidare ingår svar från Göteborgsregionens kommunalförbund, Stor-Stockholms planeringsnämnd (SSPN), Sydvästra Skånes kommunalförbund (SSK), Byggförbundet, HSB:s riksförbund, Hyresgästernas riksförbund, Näringslivets byggnadsdelegation (NBD), Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska byggnadsentreprenörföreningen (SBEF), Svenska riksyggen, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges trähusfabrikers riksförbund (STR) och Sveriges villaägareförbund.

För att genomföra uppdraget har bostadsstyrelsen dessutom utnyttjat de statistiska data som finns i statistiska centralbyråns (SCB) s. k. läneobjektsstatistik. En databearbetning har också genomförts beträffande nyproduktionen av statligt belånade flerbostadshus och gruppbyggda småhus åren 1972–1978 utifrån variablerna låntagarkategori, produktionsform, upplåtelseform för marken, föregående ägare samt exploaterings- resp. saneringsområde. På grund av sekretessbestämmelser har det dock inte varit möjligt att få med produktionskostnaden som en variabel i denna bearbetning.

### Markvillkoret

Vid sin analys av enkätsvaren beträffande effekterna av markvillkoret anför bostadsstyrelsen bl. a. att en förväntad effekt av införandet av markvillkoret var att *konkurrensen om marken* skulle minska, vilket i sin tur skulle leda till en dämpning av prisnivån. Enligt styrelsen är det därför av intresse att se i hur stor omfattning kommuner resp. byggtintressenter har förvärvat mark före resp. efter villkorets införande.

Av svaren på kommunenkäten framgår att kommuners resp. byggtintressenters andel av markförvärven i exploateringsområden låg på samma nivå åren närmast före år 1975 som åren närmast efter men att byggtintressenters förvärv i exploateringsområden från annan än kommunen har minskat. Kommuner har såväl före som efter år 1975 förvärvat över 90% av arealen. Dessa uppgifter avser annan mark än mark för fritidsändamål och sådana jord- och skogsbruksfastigheter för vilka någon ändring av pågående markanvändning inte förväntas under överskådlig tid. För mark inom saneringsområden finns inte någon tendens till förändring beträffan-

de byggintressenters förvärv, medan huvuddelen av de kommuner som har svarat bedömer att kommunens förvärvsverksamhet har 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 har påverkats redan under den tid då byggkonkurrensutredningen pågick.

Vad särskilt gäller markinnehav utanför saneringsområden den 1 januari 1979 anför styrelsen att i de kommuner som har svarat kommunen ägde ungefär 90% av marken. Andra byggintressenter än allmännyttiga, kooperativa och delvis kommunägda företag ägde ca 5%. De sistnämnda uppgifterna avser dock även annan mark än mark för fritidsändamål och sådana jord- och skogsbruksfastigheter för vilka någon ändring av pågående markanvändning inte förväntas under överskådlig tid.

Resultatet av kommunenkäten visar enligt bostadsstyrelsen att byggintressenternas andel av markförvärven har minskat något genom införandet av markvillkoret. Enligt enkätsvaren anser huvuddelen av kommunerna att byggintressenternas förvärv av mark från annan än kommun har påverkats genom införandet av markvillkoret. Detta bekräftas också enligt styrelsen av de enkätsvar som byggföretagen har lämnat. Enligt dessa har nämligen byggföretag i flera fall uppgivit att de har slutat att förvärva mark i exploateringsområden. Även i saneringsområden uppger huvuddelen av företagen att de har ändrat sin markförvärvspolitik. De företag som fortfarande förvärvar mark gör det oftare i kontakt med kommunerna än tidigare.

Beträffande prisutvecklingen på mark anför bostadsstyrelsen att det är utomordentligt svårt att bedöma markvillkorets påverkan. Några objektiva svar kan enligt styrelsen inte ges i denna fråga utan man får nöja sig med mer eller mindre subjektiva uppfattningar. Osäkerheten om markvillkoret har påverkat markpriserna framgår enligt styrelsen av enkätsvaren från länsbostadsnämnderna. Bara ungefär en tredjedel av nämnderna har svarat att en dämpning har skett. Samtidigt går dock bland dessa bedömningarna isär om denna tendens har gjort sig mest gällande i sanerings- eller i exploateringsområden. Osäkerheten är också stor bland kommunerna. Även bland dessa har endast ca en tredjedel svarat att prisutvecklingen har dämpats som en följd av markvillkoret. De flesta av dessa anser emellertid att denna tendens är starkare inom exploateringsområden.

Enkätarna visar vidare enligt bostadsstyrelsen att byggintressenternas förvärv av mark i exploateringsområden har minskat efter år 1975 och därmed också konkurrensen om marken. Styrelsen anför att detta sannolikt har haft en dämpande effekt på markprisernas utveckling i exploateringsområden.

I fråga om saneringsområden anför styrelsen att det är svårare att ha någon uppfattning om markvillkorets effekt på konkurrensen om marken eftersom utsikten att få bygga och därmed benägenheten att förvärva mark är beroende av kommunens inställning. Av enkätsvaren framgår dock att byggföretagen i stor utsträckning har ändrat sin markförvärvspolitik. Detta hänger enligt styrelsen samman med att det kan upplevas som osäkert att bedriva en byggverksamhet som är beroende av kommunens tillstyrkan.

Vad sedan gäller effekterna av markvillkoret med avseende på *konkurrensen i bostadsbyggandet* anför bostadsstyrelsen att de förväntade effekterna var att marken skulle neutraliseras som konkurrensfaktor, att kommunerna genom markfördelning skulle premiera byggherrar med de bästa

föresättningarna att bygga goda och billiga bostäder, att byggherrarnas markinnehav inte skulle påverka fördelningen av produktionsuppdrag, att utnyttjandet av markfördelningstävlingar skulle öka samt att kommunerna vid markkupplåtelse utan tävling skulle kunna ställa ökade krav på utformning och kostnader.

Ett mått på huruvida marken har neutraliserats som konkurrensfaktor är enligt styrelsen den andel av bostadsbyggandet som har skett på kommunförmedlad mark. Beträffande flerbostadshus i exploateringsområden anför styrelsen att det statistikmaterial som har tagits fram av SCB emellertid visar att andelen kommunförmedlad mark har varit tämligen oförändrad under åren 1972–1978. Andelen kommunförmedlad mark låg för dessa år runt 90%. Under senare delen av perioden har andelen ökat något. För nyproduktion av flerbostadshus i saneringsområden visar statistikmaterialet att andelen kommunförmedlad mark generellt sett är lägre. Enligt styrelsen kan man dock även här se en tendens mot en ökande andel mot slutet av 1970-talet.

Beträffande hur markvillkoret har förändrat fördelningen på byggherrekategorier och fördelningen mellan upphandlingsformer anför bostadsstyrelsen att det är omöjligt att särskilja detta från påverkan från konkurrensvillkoret.

Också omfattningen av *kommunernas markförvärv* beror enligt styrelsen på en mängd andra faktorer än enbart markvillkoret. En uppfattning av hur kommunernas markförvärv har förändrats över tiden kan man få genom SCB:s uppgifter om kommunernas finanser. Enligt dessa uppgick kommunernas utgifter för förvärv av fastigheter och anläggningar under åren 1972–1978 till följande belopp.

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Utgift (Milj.kr.)	1 004	815	941	946	828	893	883

Uppgifterna avser alla typer av fastigheter och anläggningar. Med hänsyn till penningvärdets försämring och till att förvärven i ökad omfattning avser fastigheter i saneringsområden innebär de redovisade siffrorna enligt styrelsen att kommunernas markförvärv för bostadsbyggandet har minskat under perioden. Detta hänger i första hand samman med det minskade bostadsbyggandet som med viss eftersläpning påverkar förvärvsbenägenheten.

Av enkätsvaren från organisationerna framgår också att det är svårt att dra bestämda slutsatser om hur markvillkoret har påverkat *omfattningen av bostadsbyggandet*. Att bostadsmarknaden i hög grad påverkas av andra faktorer och att villkoret inte trätt i full kraft anges i svaren som några av orsakerna till denna osäkerhet. Vissa menar dock att villkoret kan ha haft en negativ effekt på bostadsbyggandets omfattning. HSB:s riksförbund har bl.a. anfört att de initiativ till bostadsprojekt som tidigare togs genom markförvärv av byggherrar och i viss mån entreprenörer försvann vid markvillkorets införande.

SSPN har särskilt framhållit att kommunerna i Stockholmsregionen måste öka markförvävsaktiviteten om det erforderliga bostadsbyggandet skall kunna genomföras. Markvillkoret ställer ökade krav på kommunernas resurser. SSPN menar att markvillkoret kan bli ett hinder för bostadsbyggandet under 1980-talet om staten inte kommer att anslå erforderliga resurser för markförvärv.

SBEF har anfört att byggföretag genom mark- och konkurrensvillkoren har förlorat möjligheten att hjälpa kommunerna med plan- och projekteringsalternativ genom planering av eget markinnehav. Kommunerna saknar enligt SBEF kapacitet att fullt ut klara motsvarande uppgifter, vilket bl. a. har resulterat i eftersatt planering som i sin tur har resulterat i lågt bostadsbyggande.

Antalet påbörjade lägenheter låg åren 1971 och 1972 runt 100 000. De två följande åren var motsvarande antal ca 80 000. Därefter har antalet legat på 50 000–60 000 påbörjade lägenheter per år. Denna utveckling i bostadsbyggandet beror naturligtvis på en mängd olika faktorer. Mot bakgrund av de erfarenheter som har förmedlats via enkätsvaren finns inga belägg för att markvillkoret isolerat skulle ha haft någon större betydelse för bostadsbyggandets omfattning.

Bostadsstyrelsen redovisar för egen del följande överväganden och förslag i fråga om markvillkoret.

Markvillkoret syftar till att befästa kommunernas möjligheter att genom sin markfördelning tillse att bostadsbyggandet anförtros byggherrar som har bästa förutsättningar och vilja att bygga goda och billiga bostäder. Vidare syftar markvillkoret till att eliminera eller i vart fall dämpa konkurrensen om marken och därmed underlätta för kommunerna att bedriva en aktiv markpolitik. Markvillkoret utgör enligt bostadsstyrelsens mening en betydelsefull grund för kommunens mark- och bostadspolitik.

Bostadsstyrelsen tolkar för sin del enkätresultatet som att flertalet som har svarat anser att villkoret har haft positiva effekter för bostadsbyggandet. Styrelsen har inte funnit några bärande skäl för att markvillkoret skall slopas.

Däremot anser bostadsstyrelsen att det kan finnas skäl att göra vissa ändringar i reglerna för markvillkoret. Styrelsen anser således att det finns skäl att flytta beslutanderätten i fråga om dispens från markvillkoret i exploateringsområden från bostadsstyrelsen till länsbostadsnämnden. Vidare anmäler styrelsen att man nyligen har börjat en översyn beträffande bestämmelserna om bostadslån till styckebyggda småhus. I denna översyn berörs även bestämmelserna om markvillkoret i fråga om bostadslån för sådana småhus.

Däremot avvisar styrelsen tanken på att flytta beslutanderätten i fråga om dispenser från markvillkoret till kommunerna. Styrelsen anser inte heller att det finns skäl för ett förslag av Sveriges trähusfabrikers riksförbund att slopa markvillkoret för s. k. styckebyggare och för mindre grupp-husbyggen.

## Konkurrensvillkoret

Av länsbostadsnämndernas enkätsvar framgår att konkurrensvillkorets huvudregel i 11 § bostadsfinansieringsförordningen och regeln om otillbörligt gynnande i 12 § har utgjort avslagsskäl i mycket få fall. Bestämmelserna i 13 § om förhandlingsentreprenad har över huvud taget inte åberopats som avslagsskäl i något fall.

De skärpta reglerna för egenregi bygge, som trädde i kraft den 1 juli 1979, har fram till våren 1980 medfört avslag på låneansökan för 11 av totalt 211 projekt med denna produktionsform.

Av en undersökning som har gjorts inom bostadsstyrelsen av ca 300 preliminära lånebeslut som har meddelats under första halvåret 1980 fram-

går att drygt en tredjedel var förhandlingsupphandlade projekt eller egenregibyggen. Materialet omfattar ca 8000 lägenheter varav ungefär 3000 i gruppbyggda småhus och 5000 i flerbostadshus.

De tre vanligaste skälen till att länsbostadsnämnden har bedömt den valda produktionsformen som lämplig och därmed projektet godtagbart för belåning var enligt styrelsens analys att kostnaderna bedömdes bli högre vid konkurrensupphandling, att projektet utgjorde en fortsättning på en bra genomförd etappbebyggelse och framför allt att ansökan avsåg ett litet projekt.

Under senare hälften av 1970-talet har *kostnadsökningarna* varit påfallande höga. Enligt styrelsen förklaras detta till stor del av inflation och kvalitetshöjningar. I övrigt påverkas kostnaderna av en mängd faktorer och det är därför, framhåller styrelsen, svårt att påvisa i hur stor utsträckning som konkurrensvillkoret har verkat återhållande på kostnadsutvecklingen.

Av enkätsvaren framgår att meningarna är mycket delade om kostnadseffekterna av konkurrensvillkoret. Styrelsen anför att den ökade konkurrens som både mark- och konkurrensvillkoret har medfört rimligen måste ha verkat återhållande på kostnadsutvecklingen. En del kommuner anser också att både mark- och konkurrensvillkoret är väsentliga och att de har ökat kommunernas möjligheter att uppnå bostadspolitiska mål.

Å andra sidan kan enligt en del kommuner och åtskilliga byggföretag villkoren ha påverkat kostnadsutvecklingen negativt. Man menar att villkoren har medfört större arbetsbelastning och ökad byråkrati. Vissa anser att konkurrensvillkoret har medfört negativa effekter för främst de små och medelstora företagen som har svårigheter att lämna anbud eftersom utarbetande av anbudshandlingar medför stora kostnader för företagen. Enligt styrelsen bör man dock notera att en ganska stor andel av byggandet fortfarande sker utan anbudskonkurrens. Styrelsen pekar på att länemyndigheterna är generösa med undantag från kravet på anbudskonkurrens vid små projekt, vilket borde gynna små och medelstora byggföretag. Strukturförändringarna inom byggnadsbranschen har enligt styrelsen säkerligen andra orsaker än mark- och konkurrensvillkoren.

I enkätsvaren har en del byggföretag också påpekat att kostnaderna i många fall överbetonas i jämförelse med kvalitetsaspekterna vid jämförelse av anbud. Bostadsstyrelsen för sin del hänvisar till att det i styrelsens föreskrifter understryks att hänsyn skall tas till både kostnader och kvalitet. Enligt styrelsen bör det dock observeras att en beställare ibland kan tvingas avstå från att anta ett i och för sig bra anbud vad gäller förhållandet mellan kostnad och kvalitet på grund av en alltför hög totalkostnad. Att kostnaderna i vissa fall överbetonas beror således inte på konkurrensvillkoret.

För att klargöra eventuella förändringar i *fördelning på byggherrekategorier* har styrelsen använt SCB:s s.k. låncobjektsstatistik för perioden 1972–1978. För flerbostadshusen kan man enligt styrelsen utläsa en viss ökning av marknadsandelen för de kooperativa företagen och en viss minskning för de enskilda företagen. För gruppshusen har de enskilda byggherrarnas andel sjunkit till 52% år 1978 från en stabil nivå på omkring 65% före 1976. De kooperativa företagen har under senare år kommit upp i en andel på över 20% från att i början av 1970-talet ha legat på 12–13%.

Enligt styrelsens analys kan minskningen för den enskilda sektorn ha orsakats av mark- och konkurrensvillkoren.

Även för att klargöra eventuella förändringar i *fördelningen på upp-*

*handlings- och produktionsformer* har SCB:s s. k. läneobjektsstatistik för perioden 1972–1978 använts. Styrelsen anför att i kommuner av samma storleksordning utvecklingen är likartad från år 1975 för nybyggnad i exploateringsområden, nämligen en stark ökning av andelen konkurrensupphandlade projekt och en motsvarande minskning av andelen egenregiprojekt. Andelen förhandlingsupphandlade projekt har också minskat även om denna förändring är mindre markerad.

För nybyggnad i saneringsområden visar statistiken däremot att förändringarna är betydligt mindre även om det finns en viss tendens till minskning av andelen egen regi. För flerbostadshusen i exploateringsområden har egen regi i det närmaste försvunnit under perioden i de mindre och medelstora kommunerna. För grupphus har förskjutningen av marknadsandelarna från egen regi till upphandling i konkurrens varit avsevärt mindre.

Styrelsen anför i sin analys att mark- och konkurrensvillkoren är de främsta orsakerna till ökningen av andelen konkurrensupphandlingar under senare delen av 1970-talet. När det gäller den kraftiga förskjutningen från egenregi till konkurrensupphandlingar för flerbostadshusen torde dock även andra faktorer ha medverkat.

Styrelsen konstaterar också att mycket av det som tidigare framförts om markvillkorets effekt på *bostadsbyggandets omfattning* gäller även för konkurrensvillkoret.

Enligt enkätsvaren anser många av de tillfrågade byggföretagen att bostadsproduktionen har blivit mindre än den hade kunnat vara utan mark- och konkurrensvillkoren. Enligt styrelsen är det dock möjligt att byggföretagens negativa inställning i fråga om nyttan av villkoren förlätt dem att tro att dessa villkor också har haft en hämmande inverkan på omfattningen av bostadsbyggandet. Styrelsen menar för sin del att nedgången i bostadsbyggandet under senare hälften av 1970-talet har andra orsaker än mark- och konkurrensvillkoren.

Kritiken mot konkurrensvillkoret har främst kommit från byggföretagen. Enligt enkätsvaren från dessa kan inte kvalitetsaspekter och nytänkande beaktas tillräckligt vid en strikt tillämpning av konkurrensvillkoret. Man anser också att konkurrensvillkoret har medverkat till nedläggning av byggföretag och att konkurrensvillkoret begränsar möjligheten till planering inom företagen. Man hävdar även att villkoret har medfört personalinskränkningar i många företag genom att egenregibyggandet minskat och att kopplingen byggande-förvaltning har försvagats.

Bostadsstyrelsen pekar dock på att även positiva synpunkter har lämnats. Således har nämnts kommunernas ökade möjligheter att uppfylla bostadspolitiska mål, ökad insyn i upphandlingsförfarandet och att förekommande byggmonopol har kunnat brytas.

I fråga om konkurrensvillkoret redovisar bostadsstyrelsen för egen del följande överväganden och förslag.

Enkätsvaren visar mycket delade uppfattningar om konkurrensvillkorets effekter. Bostadsstyrelsen har i sin utvärdering inte funnit någon metod att avläsa de verkliga effekterna av villkoret. Med anledning av vissa uttalanden från bl. a. näringslivet att osäkerheten om tolkningen av lämplighetskravet för förhandlingsupphandling och egenregiprojekt kan försvåra en rationell planering föreslår styrelsen emellertid vissa ändringar i reglerna för konkurrensvillkoret.

Förslaget innebär att kravet på att produktionsformen skall bedömas som lämplig slopas vid prövning av om förhandlingsupphandling eller

egenregiprojekt skall godtas. Sker produktionen på något av dessa sätt bör det vara en tillräcklig förutsättning för lån att produktionsresultat avseende kostnader och kvalitet kan antas bli fördelaktigare än om upphandlingen hade gjorts i anbudskonkurrens. Upphandling i anbudskonkurrens bör dock fortfarande vara ett huvudvillkor. Förfarandet vid avstyrkan resp. tillstyrkan från förmedlingsorganets sida bör också kunna vara detsamma som i dag. Förmedlingsorganets av- eller tillstyrkan bör således inte frångås utan att det föreligger särskilda skäl. Även förfarandet när lånesökanden har antagit ett anbud som är påtagligt sämre bör behållas. Kriteriet om otillbörligt gynnande bör dock utgå. Kriteriet om att det antagna anbudet inte får vara påtagligt sämre än annat anbud bör vara tillräckligt för avslag.

## Markförvärvslån

Bostadsstyrelsen konstaterar att möjligheten att *finansiera erforderliga markförvärv* är en förutsättning för att kommunerna skall kunna uppfylla statsmakternas mål för mark- och bostadspolitiken och att markförvärv hittills till viss del kunnat finansieras med markförvärvslån men att denna låneform skall upphöra fr. o. m. den 1 juli 1981.

Bostadsstyrelsen anser att kommunernas möjligheter att finansiera erforderliga markförvärv måste tillgodoses genom att en tillräcklig kreditvolym ställs till kommunernas förfogande. Detta gäller enligt styrelsen inte minst för de betydande markområden som byggföretag m. fl. äger och som inte kan tas i anspråk före den 1 juli 1984. Om kommunerna inte har förvärvat denna mark före detta datum finns det enligt styrelsen stor risk för att markvillkoret kommer att bli ett hinder för bostadsbyggandet i exploateringsområden.

