



Kommittédirektiv

Uppbyggnad och samordning av ett
utvecklingsprogram för bygg-, fastighets-
och anläggningssektorn

Dir.
2004:138

Beslut vid regeringssammanträde den 7 oktober 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild byggsamordnare tillkallas för att tillsammans med företrädare för bygg-, fastighets- och anläggningssektorn bygga upp och samordna ett utvecklingsprogram för sektorn.

Samordnaren skall stödja och samordna utvecklingen av bedömningskriterier och nyckeltal för att mäta framsteg i respektive delsektor, initiera och utvärdera demonstrationsprojekt samt dela ut utmärkelser till särskilt framstående projekt. Samordnaren skall beakta och samordna pågående aktiviteter och initiativ som finns inom sektorn, till den del det gagnar helheten. Samordnaren får ta andra initiativ och involvera nya intressenter som kan gynna en utveckling och utvärdering av sektorn så länge dessa ligger i linje med regeringens politik och initiativen inte överlappar någon myndighets arbetsuppgifter.

Byggsamordnaren skall senast den 1 juni 2005 respektive den 1 mars 2006 lämna delredovisningar till Regeringskansliet (Finansdepartementet och Miljödepartementet). Av delredovisningarna skall det framgå vilka initiativ som tagits inom programmet, vilka erfarenheter som gjorts, sektorns delaktighet samt planerade aktiviteter.

Byggsamordnaren skall senast den 1 december 2007 lämna en slutredovisning av sitt uppdrag till Regeringskansliet (Finansdepartementet och Miljödepartementet).

Bakgrund

Det är en samhällsangelägenhet att byggsektorn fungerar optimalt. Begreppet *byggsektorn* innefattar här i vid mening all verksamhet som direkt bidrar vid uppförande, ändring eller förvaltning av byggnader, vägar och andra anläggningar. Om en bransch av byggsektorns storlek inte gör sitt bästa, påverkar det hela samhällsutvecklingen negativt. Det påverkar således inte bara företagen och deras anställda utan såväl samhället som helhet som varje enskild samhällsmedborgare. I slutänden drabbas konsumenten. Det är därför av nationellt intresse att ta fram ett program för hur den svenska byggsektorn kan utvecklas och stärkas.

Byggkommissionen har i sitt betänkande Skärpning Gubbar! (SOU 2002:115) konstaterat att byggsektorn i vid bemärkelse totalt ger arbete åt omkring 450 000 personer eller drygt 10 procent av samtliga sysselsatta i Sverige. Det innebär att byggsektorn från sysselsättningssynpunkt är den näst största näringen i landet efter vårdsektorn. Det är således en sektor med stor betydelse för samhället och samhällsekonomin.

Byggsektorn och dess förutsättningar har förändrats avsevärt under de senaste 20–30 åren. Miljonprogrammet ledde till ett storskaligt byggande som gynnade framväxten av stora och starka entreprenadföretag. Fastighetskrisen och den djupa lågkonjunkturen under 1990-talet ledde till att bostadsbyggandet i princip upphörde. Det påskyndade utvecklingen mot färre och större byggföretag på marknaden. Byggherrerollen förändrades också i betydande grad. Framför allt innebar det system med produktionskostnadsbelåning som infördes 1979 att de allmännyttiga bostadsbolagen upphörde att bygga i egen regi och övergick till att i första hand förvalta det som byggs. Som en följd av detta förlorade bostadsföretagen den kunskap om byggande som krävs för att med ett gott resultat upphandla konsulttjänster och byggentreprenader. En liknande utveckling skedde bland de stora statliga byggherrarna. År 1993 delades t.ex. Byggnadsstyrelsens samlade beställarkompetens upp och överfördes till ett antal olika företag och myndigheter.

Sammantaget framträder en bild av en sektor där branschstrukturen leder till ett svagt konkurrenstryck bl.a. på grund av hög koncentration, vertikal integration och starka inslag av korsvis ägande i kombination med en rad problem, såsom svag importkonkurrens och inträdesbarriärer. Detta leder till höga priser, svårigheter att påverka utbudet, låg produktivitet, dålig kvalitet och svagt omvandlingstryck. Byggsektorn förefaller också, enligt gjorda undersökningar, vara ett område där svart arbetskraft förekommer i särskilt stor utsträckning. Flera av byggföretagen har dessutom medgivit att de deltagit i kartellsamarbete. Det förstärker mediebilderna av att slarv men också fusk och fiffel utmärker byggsektorn. Denna bild är dock i många enskilda fall missvisande. Det finns många seriösa entreprenörer. Flera byggprojekt från senare tid har resulterat i att goda byggnadsverk har producerats till låga kostnader och varit utformade så att de utifrån aktuell kunskap också kan förväntas ge låga livscykelkostnader. Det som utmärker dessa projekt är starka byggherrar som utifrån en mångårig erfarenhet utformat produktionsförutsättningarna, medvetet delat upp entreprenaderna, påverkat materialvalen, funnit nya distributionsvägar för byggmaterial och installationsprodukter och fortlöpande följt produktionen genom en aktiv egen kontroll.

Ett bestående intryck av Bygghögskommisionens arbete är också att aktörerna i de flesta fall ställer sig bakom problembeskrivningarna, men i regel inte anser sig ha någon roll att spela när det gäller problemens uppkomst eller lösning. Det är också tydligt att en extremt ojämn könsfördelning i byggsektorn leder till vad aktörerna kallar en "machokultur" vilket ytterligare kan förstärka den redan ojämna fördelning som finns. Attraktiviteten i sektorn är i högsta grad avgörande för dess utveckling och då är snedfördelningar av t.ex. kön, ålder och etnicitet en begränsande faktor. Utbildningsnivån är delvis låg i förhållande till andra områden. Dessutom framträder ett introvert synsätt på den egna rollen och på omvärldens förväntningar, som leder till defensiva attityder och en risk för avskärmning från samhället och de värderingar som råder där. Detta bidrar sammantaget, och i kombination med konkurrensförhållandena, till bristande omvandlingstryck, förändrings-

obenägenhet, revirtänkande, oförmåga att ta till sig ny kunskap och i förlängningen till kvalitetsbrister samt till priser som är högre än de borde vara.

Problem i byggsektorn är inte en specifikt svensk företeelse. Flera europeiska länder har liknande erfarenheter och utvecklingstendenser. Olika utredningar har tillsatts och mer eller mindre omfattande åtgärder vidtagits, med skiftande resultat. Bygghögskolekommitténs betänkande lämnar flera förslag till åtgärder för att komma till rätta med dagens situation.

Ett förslag är att utreda hur ett program för utveckling av svensk byggindustri kan utformas med det brittiska projektet *Rethinking Construction* som förebild. Bygghögskolekommittén konstaterar att byggandet i många länder, inte minst inom EU-området, har liknande problem som den svenska byggsektorn. Bland annat i Storbritannien har man arbetat aktivt och med ett samlat grepp för att förbättra situationen. Arbetet har varit framgångsrikt. Bygghögskolekommittén anser att den brittiska modellen kan tillämpas också i Sverige. Byggsektorns problem har sannolikt vuxit fram under lång tid. Även om kraftfulla åtgärder vidtas kan man förutse att det också kommer att ta tid att förbättra byggsektorns funktionssätt. Av särskilt intresse är resultaten av aktörernas egna åtgärder.

Remissvar på Skärpning Gubbar!

Flertalet av de remissinstanser som lämnade synpunkter på betänkandet, bl.a. *Statens fastighetsverk*, anser att kommitténs betänkande i sin helhet är en värdefull genomlysning av problemområden inom byggsektorn. *NCC AB* anser att kommitténs kritik är befogad och att det behövs en förändring i branschen. Det finns flera remissinstanser som vill ha ett utvecklingsprogram för svensk byggindustri. *Akademiska Hus AB* tillstyrker idén. Ett angreppssätt kan vara att genomföra programmet som en framsyn (skapa en vision, definiera mätbara mål och genomföra konkreta åtgärder som sedan följs upp) enligt den väl beprövade modellen från de nyss genomförda projekten Teknisk Framsyn och EnergiFramsyn. *BYSAM (Byggmaterialindustrierna)* påpekar att ett utvecklings-

arbete bör göras i nära samverkan med näringslivets alla intressenter inom bygg- och förvaltningssektorn och inte enbart av reglerande och berörda myndigheter. *Byggherreföreningen* tillstyrker förslaget och anser att frågan om deltagande i ett reformarbete i högsta grad är en angelägenhet för branschens aktörer. *Fortifikationsverket* ställer sig positivt till att formerna för utvecklingen av byggindustrin utreds. Oavsett vilket organ som svarar för utredningen är det dock mycket väsentligt att man i detta utredningsarbete samverkar med sektorns olika aktörer och att den organisation för utveckling som föreslås verkligen ges en bred förankring inom byggsektorn. *Chalmers tekniska högskola* anser att studien av sektorn med dess uppbyggnad, processer och intressentberoenden rimligen bör göras i samverkan med företrädare för forskningsområdet inom tekniska högskolor och med stöd av forskningsresultat som redan föreligger inom området. Arbetet bör drivas med inriktning på att iscensätta en ny byggprocess med stark kundinriktning. *Täby kommun* stöder förslaget men anser det viktigare att branschens aktörer ges möjlighet och stimuleras till egna förbättringar inom de problemområden som upptas i betänkandet.

Pågående initiativ

Betänkandet *Skärpning Gubbar!* har bidragit till den självkritiska diskussion som förts inom sektorn och lett till att initiativ tagits från olika aktörer i syfte att förbättra situationen. Dessa nya initiativ och tidigare pågående initiativ inom sektorn har flera olika fokus. Här följer en uppräkningslista av de mest tongivande initiativen och dess inriktning.

Boverkets Byggkostnadsforum riktar in sitt arbete på produktionskostnader. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) och Byggsektorns innovationscentrum (BIC) samverkar i sådana forsknings- och utvecklingsfrågor som är centrala för byggsektorn. Två utlysningar har hittills genomförts. Denna samverkan har resulterat i bra forskningsprojekt som också är samfinansierade med branschen. Rådet för byggkvalitet (BQR) fokuserar på att

stärka kvalitetsutvecklingen inom byggande och förvaltning, Vägverket och Banverket har fokus på förnyelse av anläggningsbranschen (FIA). Competitive Building inriktar sig på konkurrenskraft och effektivisering. Dialogprojektet Bygga, bo och förvalta för framtiden betonar helhetssyn, livscykelperspektiv och hållbar utveckling med fokus på ekologisk hållbarhet. Inom projektet genomförs också ett nationellt kompetensutvecklingsprogram om hållbar utveckling av bygg- och fastighetssektorn. Rådet för arkitektur, form och design har till uppgift att bl.a. bredda och stärka intresset för arkitektur, form och design. Byggsektorns kretsloppsråd har fokus på miljöfrågor, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) har givit stöd till projektet Att bygga utifrån barns behov, Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare riktar in sig på frågor om kompetensutveckling av byggherrar och förvaltare, Byggkommissionen (den av Sveriges Byggindustrier tillsatta) fokuserade på företagsförnyelse och medarbetarutveckling. HSB Plattform och Agent for change (Skanska) är exempel på initiativ som tagits av enskilda företag. I Danmark finns ett Byggeriets Evaluerings Center som skall främja byggandets kvalitet och effektivitet.

Svensk Teknik och Design (STD) och Svenska Väg- och Vattenbyggares Riksförbund har under det senaste året organiserat konferenser runt om i landet och därvid fört en dialog med byggsektorns aktörer om förändringsbehov och förändringsmöjligheter. Liknande initiativ har tagits av Sveriges Arkitekter, Fastighetsägarna Sverige och flera av landets större tekniska högskolor och universitet. Kungliga ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) har utarbetat ett förslag till en ByggFramsyn. Det är angeläget att ta till vara den kunskap och erfarenhet som kommit fram i dessa olika sammanhang och att involvera berörda parter.

Det pågår också ett flertal olika initiativ för att förbättra konkurrensen inom sektorn. De berör bl.a. handelsutbyte mellan Norden, Baltikum och Polen, de offentliga beställarnas roll och hur konkurrensaspekter skall kunna vägas in i bedömningar enligt plan- och bygglagen. I rapporten *Mer trä i byggandet* (Ds 2004:01) påpekas behovet av samordning mellan olika aktörer

och intressenter för att påverka konkurrenssituationen och påskynda utvecklingen av sektorn. EG-kommissionen har i ett meddelande presenterat en handlingsplan om förbättrad konkurrenskraft i byggsektorn och tillsammans med medlemsländerna och byggsektorn bl.a. utarbetat en agenda ”Competitiveness of the Construction Industry – An Agenda for Sustainable Construction in Europe”.

Behov av en byggsamordnare

De olika initiativ som tagits från olika håll det senaste året visar att det finns en stark vilja till en förändring hos olika intressenter i sektorn som exempelvis producenter, projektörer, förvaltare, intresseorganisationer och statliga myndigheter. Situationen har därför förbättrats genom att medvetenheten kring sektorns situation har höjts. Det har medfört att fokus nu till större del är inriktat på sektorns möjligheter i stället för dess hinder. Denna positiva utveckling är viktig att underhålla och stödja.

Regeringen gav den 11 december 2003 Boverket i uppdrag (Fi2003/6439) att låta genomföra en förstudie till ett framtidsinriktat projekt inom bygg-, fastighets- och anläggningssektorn. Uppdraget har redovisats i rapporten Utvecklingsprogram för bygg-, fastighets- och anläggningssektorn, ett program för hur en långsiktig förbättring av bygg-, fastighets- och anläggningssektorns attraktivitet, konkurrenskraft, kompetens och lönsamhet kan byggas upp, organiseras och genomföras. Rapporten har sammanställts efter samråd med ett stort antal företrädare för olika intressen i sektorn alltifrån projektering, produktion, förvaltning, renovering/ombyggnad, rivning, forskning och utbildning till berörda statliga myndigheter.

Regeringen anser att ett program för ökad kvalitet, kompetens, konkurrens och attraktivitet i bygg-, fastighets- och anläggningssektorn bör byggas upp och samordnas. Staten och kommunerna har ett intresse, som stora beställare och förvaltare av olika byggnader och anläggningar, av en effektiv och kundanpassad byggsektor. Riksdagen har också slagit fast att

staten på ett föredömligt sätt skall behandla kvalitetsfrågor i samband med byggande, inredande och upphandling. Det privata näringslivet är sammantaget också en betydande beställare och förvaltare inom sektorn och har också behov av en effektiv och kundanpassad sektor. Behovet av ett program bekräftas även av det nästan enhetliga instämmandet som remissinstanserna gav till den problembeskrivning som Bygghögskolekommitténs betänkande redovisade. Det är därför rimligt att den offentliga sektorn tillsammans med övriga intressenter gör en gemensam insats för att öka kvalitet, kompetens, konkurrens och attraktivitet i bygg-, fastighets- och anläggningssektorn. Den gemensamma insatsen kan innefatta såväl arbetsinsatser som direkt finansiering av tillkommande initiativ eller övergripande kostnader för genomförande av programmet.

Uppdraget

En särskild byggsamordnare tillkallas för att tillsammans med företrädare för såväl stora som små aktörer inom bygg-, fastighets- och anläggningssektorn bygga upp och samordna ett utvecklingsprogram för sektorn.

Samordnaren skall beakta och samordna de ovan nämnda pågående aktiviteterna och initiativen tillsammans med pågående och kommande forsknings- och utvecklingsinitiativ inom bygg-, fastighets- och anläggningssektorn, till den del det gagnar helheten.

Samordnaren skall stödja och samordna utvecklingen av bedömningskriterier och nyckeltal för att mäta framsteg i respektive delsektor, initiera och utvärdera demonstrationsprojekt samt dela ut utmärkelser till särskilt framstående projekt. Samordnaren skall samverka med Boverkets Bygghögskolekostnadsforum i arbetet med demonstrationsprojekt. Samordnaren får ta andra initiativ och involvera nya intressenter som kan gynna en utveckling och utvärdering av sektorn så länge dessa ligger i linje med regeringens politik och initiativen inte överlappar någon myndighets arbetsuppgifter.

Samordnaren skall inom programmet beakta konkurrens-situationen inom sektorn samt verka för att konkurrensen stärks. Samordnaren skall också beakta handeln med omvärlden liksom det gällande nationella och EG-rättsliga regelverket.

Samordnaren skall även beakta den ojämna fördelningen (kön, ålder, etnicitet m.m.) som råder bland anställda inom sektorn och inom programmet verka för att en mer jämn fördelning kan komma till stånd.

Samordnaren skall verka för att kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsåterföring får en roll inom programmet då en starkt bidragande orsak till byggsektorns problem är att befintlig kunskap inte används.

Samordnaren skall utgå från miljökvalitetsmålen, målen för folkhälsa, arkitektur, form och design samt konsumentperspektiv i programmet.

Samordnaren skall söka en nära samverkan med näringslivet, berörda myndigheter, pågående utredningar inom området samt organisationer och ta hänsyn till de förutsättningar som råder, så att programmet får en bred förankring inom sektorn och stimulerar dess aktörer till egna förbättringar.

Programmet kan innefatta initiativ som slutförs efter programtidens slut den 1 oktober 2007. Slutförande av sådana initiativ faller dock utanför kommitténs uppdrag. Regeringen anser att sektorns aktörer efter programtidens slut bör ansvara för det fortsatta utvecklingsarbetet.

Programmet skall stå på en gemensam strukturell och finansiell plattform, men bör skilja på bygg-, fastighets- och anläggningssektorerna. Samordnaren bör överväga om en undergruppering på delsektorerna bostadsbyggande och övrigt byggande skall göras. Samordnaren skall se till att utbyte av erfarenhet mellan delsektorerna sker för att finna synergieffekter och medverka till att helhetssyn och livscykelperspektiv beaktas.

Tidsplan för arbetet, delredovisning, finansiering m.m.

Regeringen är beredd att bidra ekonomiskt med samma summa som övriga aktörer med anknytning till bygg-, fastighets- och

anläggningssektorerna är villiga att bidra med genom arbets- och/eller finansieringsinsatser, upp till ett belopp av två miljoner kronor per år i tre års tid för att bygga upp och samordna ett program för utveckling och utvärdering av sektorn. Detta gäller under förutsättning att riksdagen efter förslag i budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1) anslår erforderliga medel.

Byggsamordnaren skall senast den 1 juni 2005 respektive den 1 mars 2006 lämna delredovisningar av uppdraget till Regeringskansliet (Finansdepartementet och Miljödepartementet). Av delredovisningarna skall framgå vilka initiativ som tagits inom programmet, vilka erfarenheter som gjorts, sektorns finansiella och operationella delaktighet samt planerade aktiviteter.

Byggsamordnaren skall samråda med och fortlöpande redovisa resultaten av sitt uppdrag till en referensgrupp i Regeringskansliet.

Byggsamordnaren skall senast den 1 december 2007 lämna en slutredovisning av sitt uppdrag till Regeringskansliet (Finansdepartementet och Miljödepartementet).

(Finansdepartementet)