

# Plats för fler som bygger mer

*Betänkande av Utredningen om bättre konkurrens  
för ökat bostadsbyggande*

*Stockholm 2015*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2015:105**

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [kundservice@wolterskluwer.se](mailto:kundservice@wolterskluwer.se)  
Webbplats: [wolterskluwer.se/offentligapublikationer](http://wolterskluwer.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför.*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner  
som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24389-3

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Mehmet Kaplan

Regeringen beslutade den 28 maj 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över förutsättningarna för att främja konkurrensen på byggmarknaden och vid behov komma med förslag som kan förbättra situationen. Samma dag blev professor Sten Nyberg förordnad som särskild utredare.

Regeringen beslutade den 10 september 2015 om tilläggsdirektiv till utredningen och utredningen förlängdes för att redovisas senast den 1 december 2015.

Som experter förordnades den 5 mars 2015 professor Mats Bergman (Södertörns högskola), verkställande direktör Pernilla Bonde (HSB), professor Hans Lind (KTH), styrelseordförande Michael Coccozza (Botrygg AB), professor Peter Englund (Handelshögskolan i Stockholm), verkställande direktör Anette Frumerie (Besqab), enhetschef Lena Hagert Pilenås (Boverket), enhetschef Petter Jurdell (SABO), docent Anna Kadefors (Chalmers), entreprenadjurist Magnus Kylhed (Sveriges Byggindustrier), verkställande direktör Sophia Mattsson (Huge Fastigheter AB) och ekonområdet John Söderström (Konkurrensverket). Samma dag förordnades ämnesråd K A Stefan Svensson, kansliråd Rickard Falkendal och kansliråd Therese Karlsson som sakkunniga i utredningen. Den 1 juni 2015 entledigades John Söderström som expert i utredningen. Samma dag förordnades konkurrensråd Johan Hedelin (Konkurrensverket) som expert.

Jonas Hammarlund anställdes som huvudsekreterare den 1 september 2014. Som sekreterare i utredningen förordnades John Söderström den 1 juni 2015.

Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande av Michael Coccozza.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 2015

Sten Nyberg  
Jonas Hammarlund  
John Söderström

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>27</b>
1.1 Bakgrund .....	27
1.2 Utredningens uppdrag och arbete .....	28
1.3 Anbudskonkurrens och utländska företag.....	29
1.4 Integration, ägarsamband och konkurrens.....	30
1.5 Finansiella restriktioner vid bostadsbyggande .....	32
1.6 Utgångspunkter .....	33
1.7 Tidigare utredningar .....	33
1.8 Bättre konkurrens för ett ökat bostadsbyggande .....	34
1.9 Genomförande .....	37
1.10 Betänkandets disposition.....	38
<b>2 Bostadsbyggandet i Sverige .....</b>	<b>41</b>
2.1 Behov och efterfrågan på bostäder .....	42
2.2 När kommer det att byggas? .....	43
2.3 Var i landet byggs det?.....	44
2.4 Hur mycket byggs det? .....	45
2.4.1 Byggande är konjunkturkänsligt .....	49
2.5 Byggekostnadsbegreppet.....	51

2.6	Kostnadsutvecklingen inom bostadsbyggande.....	52
2.6.1	Markpriser .....	53
2.7	Internationella jämförelser.....	55
2.8	Index för att mäta byggkostnader .....	56
2.8.1	Byggnadsprisindex .....	56
2.8.2	Faktorprisindex.....	58
2.8.3	Prisutvecklingen på byggmaterial .....	61
2.9	Produktivitetsutvecklingen.....	63
2.10	Slutsatser .....	66
<b>3</b>	<b>Konkurrens och bostadsbyggande .....</b>	<b>69</b>
3.1	Konkurrens och bostadsbrist.....	70
3.2	Prisbildning på bostadsmarknaden.....	72
3.2.1	Lägesfaktorn och bostadsbyggandet.....	75
3.3	Byggbar mark och konkurrens .....	79
3.3.1	Kontroll över byggbar mark.....	79
3.3.2	Marktillgång och inträde av nya byggentreprenörer .....	80
3.3.3	Andra faktorer som kan begränsa byggande .....	81
3.3.4	Produktion och tilldelning av byggbar mark.....	83
3.3.5	Plankapacitet, prioriteringar och konkurrens .....	84
3.3.6	Prissättning av mark vid markanvisning .....	86
3.4	Konkurrensproblem i bostadsbyggandet.....	87
3.4.1	Marknadskoncentration och konkurrens .....	88
3.4.2	Ägarsamband kan begränsa konkurrensen .....	89
3.4.3	En lång planeringshorisont och informationsbrist kan begränsa konkurrensen .....	91
3.5	Offentlig upphandling av bostadsbyggande .....	91
3.6	Konkurrensbegränsningar i byggsektorn.....	93
3.7	Slutsatser .....	99
<b>4</b>	<b>Byggmarknadens struktur och utveckling.....</b>	<b>101</b>
4.1	Omsättning och utveckling i olika led .....	102

4.2	Byggvarutillverkare .....	104
4.2.1	Strukturen på vissa byggmaterialmarknader .....	105
4.2.2	Importkonkurrens .....	109
4.2.3	Byggmaterialvärden och försäljning .....	111
4.2.4	Prisbildning på byggmaterial .....	112
4.3	Grossist- och byggvaruhandeln .....	113
4.4	Underentreprenörer – installatörer .....	115
4.5	Underentreprenörer – byggnadshantverk .....	117
4.6	Byggentreprenörer .....	118
4.6.1	Utländska byggentreprenörer.....	119
4.6.2	Vad kan utländsk konkurrens bidra med? .....	121
4.6.3	Utveckling av bostadsbyggande .....	122
4.6.4	Lokalbyggande.....	123
4.6.5	Anläggningsbyggande .....	123
4.7	Slutsatser.....	124
<b>5</b>	<b>Bostadsbyggandets organisation.....</b>	<b>127</b>
5.1	Många företag och sysselsatta .....	128
5.2	Byggmarknaden är fragmentiserad .....	129
5.2.1	Ett fåtal stora företag dominerar marknaden .....	129
5.2.2	Små och stora företag har olika förutsättningar .....	130
5.2.3	Stora företag har konkurrensfördelar.....	131
5.2.4	Markinnehav är en konkurrensstrategisk fråga ...	131
5.2.5	Liten internationell konkurrens .....	132
5.2.6	Lokala företag är viktiga för konkurrensen .....	133
5.3	Bostadsbyggandet utförs av projektorganisationer .....	134
5.3.1	Konkurrensen har varit statisk i byggsektorn .....	135
5.4	Byggherrar .....	136
5.4.1	Olika villkor för att bygga hyresrätt och äganderätt.....	138
5.4.2	De största byggherrarna.....	138
5.4.3	De största byggherrarna på Stockholmsmarknaden.....	139

5.4.4	De allmännyttiga byggherrarna.....	140
5.5	Byggherren som upphandlare .....	141
5.6	Val av entreprenadform.....	142
5.6.1	Avtalsperioder .....	146
5.7	Slutsatser .....	147
<b>6</b>	<b>Bostadsbyggandets spelregler och kommunernas roll ...</b>	<b>149</b>
6.1	Kommunerna och utbud av byggbar mark .....	149
6.1.1	Markpolitik och markvärde .....	150
6.1.2	Planprocessen kan försvåra etablering.....	151
6.2	Det kommunala ansvaret .....	152
6.2.1	Plan- och bygglagen .....	152
6.2.2	Regelverk för markanvisningar .....	154
6.3	Kommunernas markanvisningar.....	156
6.3.1	Initiering av projekt .....	157
6.3.2	Markanvisningsmetoder .....	158
6.3.3	Markanvisningsprocessen.....	160
6.3.4	Avtal i samband med markanvisning .....	161
6.3.5	Kriterier för val av byggherre .....	163
6.3.6	Prissättningsmodeller .....	164
6.3.7	Krav på byggherrar att finansiera infrastruktur ..	164
6.4	Kommunerna och konkurrensen.....	166
<b>7</b>	<b>Offentlig upphandling och konkurrens.....</b>	<b>167</b>
7.1	Offentlig upphandling av bostadsbyggande .....	168
7.1.1	Deltagande i offentliga upphandlingar.....	170
7.2	Allmännyttans upphandlingar och konkurrens.....	171
7.2.1	Storlek på upphandlingarna och antal anbudsgivare .....	172
7.2.2	Tre företag vinner flest upphandlingar men möter starka lokala konkurrenter .....	173
7.2.3	Konkurrens från starka lokala aktörer vid upphandlingar.....	174



7.2.4	Mindre företag lyckas sämre vid offentlig upphandling .....	175
7.2.5	Utländsk närvaro och anbudskonkurrens.....	176
7.2.6	Totalentreprenad är vanligast .....	177
7.2.7	Utformning av upphandlingar och konkurrens...	178
7.2.8	Sänkta byggkostnader genom ramavtal och samverkan.....	179
7.2.9	Konjunktoren kan påverka anbudskonkurrensen .....	182
7.3	Varför är den utländska konkurrensen begränsad? .....	183
7.4	Kommunala särkrav kan begränsa konkurrensen .....	185
7.5	Hur kan anbudskonkurrensen förbättras enligt de upphandlande företagen .....	186
7.6	Slutsatser.....	188
<b>8</b>	<b>Ägarsambandens betydelse för konkurrensen.....</b>	<b>191</b>
8.1	Hur påverkar ägarsambanden konkurrensen?.....	192
8.1.1	Ägarsamband och konkurrens.....	192
8.1.2	Tidigare utredningar och förslag .....	196
8.2	Kartläggning av ägarsamband.....	199
8.2.1	Metod och begränsningar .....	199
8.2.2	Horisontell integration .....	201
8.2.3	Utredningens bedömning av horisontell integration.....	214
8.2.4	Vertikal integration .....	215
8.2.5	Utredningens bedömning av vertikal integration.....	225
8.2.6	Ägarsfärer.....	225
8.2.7	Utredningens bedömning av ägarsfärer .....	232
8.2.8	Sammanfattning av kartläggning av ägarsamband.....	233
8.3	Vilka ägarsamband är negativa för konkurrensen? .....	233
8.3.1	Horisontell integration och ägarsfärer.....	234
8.3.2	Vertikal integration och avskärmning.....	235

8.3.3	Finns det anledning att befara avskärmning i byggbranschen? .....	238
8.3.4	Resultat från en enkätundersökning .....	241
8.3.5	Sammanfattning ägarsamband och konkurrens ..	246
8.4	Slutsatser .....	247
<b>9</b>	<b>Utveckling av konkurrensen – strategier och byggbar mark .....</b>	<b>249</b>
9.1	Faktorer som påverkar konkurrensen och utbudet.....	250
9.2	Byggsektorns agerande och strategier.....	250
9.2.1	Hög marknadskoncentration inom centrala segment på bostadsmarknaden.....	251
9.2.2	Lönsamhet i olika segment .....	251
9.2.3	Vertikal integration mellan projektutveckling och entreprenadverksamhet .....	252
9.2.4	Byggherrars markägande kan påverka konkurrensen.....	254
9.2.5	Byggbar mark som inte bebyggs .....	256
9.3	Tillgång på produktionsresurser.....	256
9.4	Byggbar mark, konkurrens och bostadsbyggande.....	258
9.4.1	Kommunal mark och konkurrens .....	259
9.4.2	Kommunala krav vid markanvisning.....	260
9.4.3	Storleken på markanvisningar och planer .....	261
9.5	Markpolitik och konkurrens.....	262
9.6	Den kommunala planprocessen och konkurrens .....	264
9.6.1	Detaljplaner och konkurrens.....	265
9.6.2	Långa plan- och byggprocesser och väntetider ...	266
9.6.3	Från reaktiv till proaktiv planläggning.....	269
9.7	Digitalisering av planprocessen .....	270
9.8	Slutdiskussion .....	272
<b>10</b>	<b>Finansiering av bostadsbyggande.....</b>	<b>275</b>
10.1	Bostadsfinansieringssystemet har förändrats .....	275

10.1.1	Minskade bostadsinvesteringar efter finanskrisen .....	277
10.1.2	Finansieringsbehov och villkor varierar med upplåtelseform .....	278
10.1.3	Prisbildning på bostadskrediter .....	279
10.2	Utbudet av krediter för bostadsinvesteringar .....	279
10.2.1	Stor ökning av bostadskrediterna .....	280
10.2.2	Nyproduktionen är känslig för risk och osäkerhet .....	283
10.3	Finansiella restriktioner vid bostadsbyggande .....	286
10.4	De statliga kreditgarantierna .....	288
10.4.1	Efterfrågan på kreditgarantier.....	290
10.4.2	För vilka byggherrar tecknas garantin? .....	292
10.4.3	Vad påverkar risken? .....	292
10.4.4	Priset på kreditgarantier avspeglar risken .....	293
10.5	Slutsatser.....	294
<b>11</b>	<b>Internationella erfarenheter .....</b>	<b>297</b>
11.1	Svenska företag i Europa .....	297
11.2	En gemensam problembild i många länder.....	298
11.3	Bristande utbud på byggbar mark.....	300
11.4	Allmännyttan skiljer sig mellan länder .....	300
11.5	Omfattning av horisontell och vertikal integration.....	302
11.6	Slutsatser.....	303
	<b>Referenser .....</b>	<b>305</b>
	<b>Särskilt yttrande .....</b>	<b>313</b>

**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:75.....	321
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:94.....	339
Bilaga 3	Appendix.....	341
Bilaga 4	Tabellbilaga .....	345
Bilaga 5	Konkurrensverkets rapporter .....	359

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att undersöka förutsättningar för en bättre konkurrens, så att utbudet av nya bostäder långsiktigt kan anpassas till efterfrågan, och vid behov föreslå åtgärder som kan förbättra konkurrensen. Utredningen har undersökt förutsättningarna för konkurrens på marknaden för bostadsbyggande i allmänhet och mer specifikt avseende de delområden som pekas ut i direktivet.

I uppdraget ingick att undersöka anbudskonkurrensen vid offentlig upphandling av bostadsbyggande och inslaget av utländska aktörer. Utredningen har analyserat hur vertikal och horisontell integration samt andra ägarsamband påverkar konkurrensen i byggsektorn och undersökt möjligheterna att förbättra konkurrensen inom bostadsbyggandet. En uppgift har också varit att undersöka om det finns finansiella restriktioner vid bostadsbyggande och varför de statliga kreditgarantierna inte används. Utredningen har även undersökt de svenska förhållandena inom de områden som direktiven pekar ut med ett antal nordiska och europeiska länder.

## Bostadsbyggandets förutsättningar

Nyproduktionen av bostäder har legat på en relativt låg nivå i Sverige trots en stark och ökande efterfrågan på bostäder i framför allt tillväxtregioner. Utvecklingen har resulterat i allt högre priser på bostads- och äganderätter och långa köer för hyreslägenheter. Behovet av bostäder bedöms vara större än utbudet den närmaste framtiden på grund av en stark befolkningstillväxt, en

ökad inflyttning till storstadsområden och genom att nyanlända och ungdomar ska in på bostadsmarknaderna.

Den samlade byggvolymen ökade med i genomsnitt närmare fem procent per år under perioden 2002–2007. Efter finanskrisen år 2007 sjönk byggvolymen för att åter öka år 2011. Framför allt har byggandet av bostads- och hyresrätter ökat, med 18 procent per år under perioden 2010–2014. Småhusbyggandet stod still under samma period.

Låg rörlighet i det befintliga bostadsbeståndet gör anpassningen i detta mindre lyhört för prissignaler vilket innebär att det ställs högre krav på att nybyggnationen skall svara på ökade behov. Det gör också att prisökningarna på bostäder blir större än de annars skulle ha varit. Nybyggnation är, och har alltid varit, relativt dyrt. Även byggare som profilerar sig genom att erbjuda flerbostadshus till de lägsta byggkostnaderna riktar sig mot bostadskonsumenter som ligger omkring medianinkomsten.

Förutsättningarna för bostadsbyggandet är utpräglat lokala. Det gäller både efterfrågan och utbudet på bostadsmarknaden. Bostads- efterfrågan är stark på flera lokala bostadsmarknader. Det pågår stora och viktiga stadsutvecklingsprojekt på såväl privat som kommunal mark i många städer och det råder skarp konkurrens om mark och resurser för att bygga framför allt bostadsrätter i centralare lägen. Marknadsstrukturen uppvisar också stora lokala skillnader med varierande grad av marknadskoncentration i producentleden.

Marknadens struktur, och särskilt marknadskoncentrationen, kan påverka förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens. Hög koncentration kan spegla effektivitet men också leda till minskad konkurrens, exempelvis genom att möjliggöra konkurrensbegränsande samarbeten och beteende som syftar till att försvåra inträde. Det senare gäller också för vertikal integration.

Konkurrenslagen förbjuder konkurrensbegränsande samarbeten och avtal samt missbruk av dominerande marknadsställning, och konkurrenslagens förvärvskontroll motverkar uppkomst av alltför stark koncentration. Det finns få svenska konkurrensrättsliga ärenden inom byggsektorn på senare tid, men tidigare kartell-ärenden, och internationella erfarenheter, visar att incitament för konkurrensbegränsande samarbeten finns, åtminstone i dealar av byggsektorn och framför allt i upphandlingssituationer. När det

gäller allmännyttans upphandlingar av bostadsbyggande kan förekomsten av starka lokala företag motverka risken för konkurrensbegränsade samarbeten.

På en koncentrerad marknad finns incitament att begränsa utbudet. Möjligheten att göra det beror på inträdeshindren till marknaden och tillgången på byggbar mark är central i detta sammanhang. Byggbar mark är en knapp resurs och utbudet begränsas av olika regleringar och plankapaciteten. Den senare kan stärkas med ökade resurser, antingen inom plankontoret eller genom att i större utsträckning delegera planarbete till byggherrar, eller genom sänkta krav på exempelvis detaljeringsgrad i planarbetet.

Konkurrensens effekter på bostadsbyggandet genom lägre byggkostnader får framför allt genomslag i områden där det tidigare inte varit lönsamt att bygga. I attraktiva områden där mark är en knapp resurs absorberas sänkta byggkostnader av ett högre markpris.

## **Byggmarknadernas struktur**

Byggsektorn består av många produktmarknader som i sin tur kan avgränsas i olika geografiska marknader. På en övergripande nivå har marknadskoncentrationen minskat i de undersökta aktörsleden. De fyra största byggtreprenörerna, JM, NCC, Peab och Skanska, har behållit sina produktionsvolymerna under den marknadstillväxt som har varit. Deras marknadsandelar på den totala byggmarknaden minskar dock, vilket till väsentlig del kan förklaras av att ombyggnadsmarknaden har ökat såväl i volym som i andel av byggmarknaden – en utveckling som har gynnat mindre och medelstora lokala företag. Det finns också tecken på att de stora rikstäckande byggtreprenörerna haft svårt att möta en ökad efterfrågan med hänsyn till rådande kapacitetsbrist i tillväxtregioner.

De fyra största byggtreprenörerna har en bred verksamhetsinriktning och är samtliga verksamma inom bostadsutveckling och bostadsbyggande. Inom bostadsområdet fokuserar de på att bygga bostadsrätter i egen regi för vidareförsäljning till bostadsrättsföreningar och inom detta segment är deras marknadsandelar

stora. Dessa byggföretag har konkurrensfördelar särskilt när det gäller större byggprojekt. Även om den utländska närvaron har ökat är de utländska byggentreprenörernas marknadsandelar låga.

Det ökade bostadsbyggandet har inneburit att lokala aktörer har tagit marknadsandelar. Det som utmärker dessa företag är att de har etablerat sig lokalt genom att konkurrera med låga produktionskostnader. För att vara konkurrenskraftiga har de utvecklat sina upphandlingsstrategier och byggprocesser och därigenom gått förbi de etablerade strukturerna.

Nya aktörer är särskilt beroende av kommunal mark och att processen kring planarbete och markanvisning är transparent, förutsägbar och effektiv.

Byggkostnaderna har under en lång period ökat mer än andra producentpriser i ekonomin. Mark- och byggmaterialkostnader är de kostnadsslag som har ökat kraftigast. Produktivitetsutveckling har också varit väsentligt sämre än i den övriga industrin. Ökade byggkostnader och en låg produktivitetsutveckling kan tyda på en svag konkurrens och ett begränsat omvandlingstryck.

Pristransparensen på byggmaterialmarkanden är låg på grund av att prissättningen och förhandlingar om priser i hög grad handlar om rabatter och andra villkor. Rabatter kan skapa konkurrensbegränsande inlåsningsrisker och riskerar att begränsa konkurrensen. Harmonisering av regelverk kring byggmaterial kan vidga marknaden och förbättra konkurrensen, liksom åtgärder som underlättar etablering för utländska aktörer med egna värdekedjor. Ökad harmonisering kan också skapa bättre förutsättningar för industriellt byggande.

## **Integration, ägarsamband och konkurrens**

Horisontell integration avser integration mellan företag som är direkta konkurrenter, och graden av horisontell integration avspeglas i marknadens koncentration. Marknadskoncentrationen mätt på nationell nivå är låg inom flertalet byggled, och har sjunkit. Koncentrationen år 2013 var lägre än år 2002 och 2007, men varierar med konjunkturen. För vissa strategiska insatsvaror och projektutveckling av bostadsrätter är dock koncentrationen hög. Marknaden i vissa byggled är lokal, snarare än nationell, och



marknadskoncentrationen är då som regel högre än vad de nationella siffrorna visar.

Den höga marknadskoncentrationen för vissa strategiska insatsvaror innebär att konkurrenstrycket på dessa marknader kan vara begränsat, vilket kan avspeglas i en högre prisnivå. Om konkurrensen på marknaden för en insatsvara är svag kommer ett ökat efterfrågetryck på slutkundsmarknader också att leda till stigande priser på insatsvaran, vilket kan bidra till att förklara stigande priser på byggmaterial.

Vertikal integration avser integration mellan olika led i värdekedjan, till exempel ett förvärv av en leverantör. Förändringar i vertikal integration motiveras som regel av effektivitetsskäl men kan i vissa fall också begränsa konkurrensen. Exempelvis skulle ett företag som är vertikalt integrerat mot en strategisk insatsvara kunna hindra ett konkurrerande företag att få tillgång till insatsvaran och därigenom avskärma konkurrenten från marknaden. Avskärmning kan av samma skäl avvärja inträde av nya konkurrenter. Utredningen har funnit att det finns betydande vertikal integration avseende strategiska insatsvaror i byggbranschen men har inte funnit några indikationer på att avskärmning skulle förekomma.

Utredningen har också undersökt bakomliggande ägarsamband och om dessa kan påverka konkurrensen. Bakomliggande ägarsamband har tolkats som ägarsfärer som kan kontrollera företaget inom olika, eller samma, byggled utan att det förekommer direkta ägarkopplingar mellan företagen. Flera av de största byggentreprenörerna kontrolleras helt eller delvis av ägarsfärer. Tidigare har det funnits vissa horisontella ägarkopplingar i byggentreprenadledet över sfärerna, vilket potentiellt skulle kunna ha varit konkurrenshämmande. Bakomliggande ägarsamband kan även ta sig vertikala uttryck men som konstaterades ovan har utredningen inte fått några indikationer på avskärmning i sina kontakter med marknadens aktörer.

## Finansiering av bostadsbyggande

Bostadsfinansieringen har skiftat från att vara ett stort offentligt åtagande fram till 1990-talet till att numera bygga på privat finansiering på marknadsmässiga villkor. Hushållen finansierar en

stor del av bostadsbyggandet genom lån från banksektorn. Byggherrar finner finansiering på kapitalmarknaden och nya finansieringsätt har utvecklats. Eget kapital har dock blivit viktigare för bostadsfinansieringen. Det finns inga tecken på att kreditrestriktioner skulle utgöra någon större begränsning för bostadsbyggandet i dag på marknader där det finns en efterfrågan på bostäder.

Marknadsaktörer har dock uppgivit att finansiering kan bli, och har utgjort, en restriktion på byggandet under mindre gynnsamma konjunkturen. Under sådana omständigheter har det varit svårt att få finansiering, även för tämligen säkra projekt. Då är tillgång till eget kapital en förutsättning.

Att små eller medelstora företag systematiskt skulle missgynnas vid kreditbedömningar har utredningen inte funnit belägg för. Utredningen har uppmärksammat på situationer där kreditbedömningen har ansetts vara alltför restriktiv. Utredningen kan dock inte bedöma om dessa situationer är exempel på finansiella restriktioner som diskriminerar mindre- och medelstora företag och begränsar bostadsbyggandet. Vid varje enskilt projekt och bedömning ska priset på risk fastställas utifrån det aktuella projektet, den lokala marknaden, konjunkturen och låntagarens kreditvärdighet.

Efterfrågan på de statliga garantierna har varit låg. Kreditgarantierna kan dock spela en roll för bostadsbyggandet och betydelsen av kreditgarantierna kan vara större än vad garantibeloppen indikerar. Kreditgarantier efterfrågas främst av små och nystartade företag och i tider av ekonomisk oro när privata investerare ofta är ovilliga eller inte kan bära risk. Kreditgarantier kan då ha viss betydelse för konkurrensen.

## **Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande**

De allmännyttiga bostadsbolagens upphandlingar står för cirka 40 procent av produktionen av hyresrätter. Allmännyttan är därför en viktig aktör på bostadsbyggnadsmarknaden.

Utredningen har undersökt de kommunala allmännyttiga bostadsföretagens upphandlingar av flerbostadshus. Det empiriska underlaget utgörs av en undersökning som genomförts av Konkurrensverket, i samråd med utredningen. Denna har senare kompletterats av

utredningen. Studien visar att tre rikstäckande byggtreprenörer tillsammans vinner omkring 40 procent av allmännyttans upphandlingar. Flera stora lokala aktörer vinner upphandlingar i konkurrens med de rikstäckande byggtreprenörerna. Den samlade omsättningen är i nivå med de tre stora företagens. Däremot är det mer ovanligt att mindre företag vinner upphandlingar.

Antalet anbud vid olika upphandlingar ger en fingervisning om intensiteten i konkurrensen. Det genomsnittliga antalet anbudsgivare låg strax över fyra, men relativt många upphandlingar har färre anbudsgivare vilket tyder på att anbudskonkurrensen kan förbättras.

Undersökningen visar att det förekommer mycket få utländska anbud vid allmännyttans upphandlingar. Enbart företag redan etablerade i Sverige har lämnat anbud vilket antyder att för att kunna få in anbud från utländska företag är det viktigt att minska de etableringshinder som finns i Sverige. De försök som har gjorts för att locka utländska aktörer som inte är etablerade i Sverige har inte gett något resultat.

### **Vad begränsar deltagande?**

Höga kostnader för att delta i upphandlingarna kan avskräcka nya anbudsgivare från att delta och gynnar etablerade aktörer. Höglönsamhet och efterfrågan i andra marknadssegment, som i bostadsrättsbyggande kan minska deltagandet i allmännyttans upphandlingar. En stark konjunktur med högt kapacitetsutnyttjande kan därför försvaga konkurrensen. Under sådana omständigheter blir det viktigare för upphandlare att koordinera inköp för att undvika att simultant konkurrera om knapp lokal kapacitet.

LOU-regelverket kan också uppfattas som krångligt av mindre företag. Enklare och enhetligare förfrågningsunderlag och ett upphandlingsstöd inriktat på bostadsbyggande skulle underlätta för mindre företag att delta i upphandlingar.

Entreprenadform och entreprenadernas storlek kan också vara ett hinder för mindre företag med begränsad kapacitet. Flera av de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen har en liten byggherreorganisation med begränsade resurser och de handlar därför

oftast upp totalentreprenader. De stora byggföretagen får därmed en fördel då de är bättre rustade för denna entreprenadform än mindre företag.

Samtidigt som stora entreprenader kan försvåra för mindre företag kan de också innebära skalfördelar, locka fler anbudsgivare som inte annars skulle ha varit intresserade och sänka upphandlingskostnaden. Dessa fördelar kan vara betydande. Även vid större upphandlingar kan emellertid deltagande från små och medelstora företag underlättas, genom exempelvis kombinatorisk upphandling.<sup>1</sup>

Många av de allmännyttiga bostadsföretagen upphandlar bostadsbyggande relativt sällan och har begränsad kapacitet för och erfarenhet av detta och upphandlingsmyndigheten kan därför spela en viktig roll för att stödja de upphandlande företagen vid deras upphandlingar av bostadsbyggande. Det gäller inte minst om de upphandlande företagen vill använda sig av kombinatorisk upphandling, partnering och/eller så kallad innovationsvänlig upphandling.

## Skala, enhetlighet och etablering

SABO:s ramavtalsupphandlingar av Kombohus tyder på att det går att pressa ner byggkostnaderna vid offentliga upphandlingar. Offentlig upphandling kan stimulera företag att utveckla egna lösningar som kan effektivisera bostadsbyggandet. Det är då viktigt att inte upphandlingskrav blir alltför styrande i detalj. Ur producentsynvinkel innebär ramavtalen skala och enhetlighet vilket möjliggör ett i högre utsträckning industriellt byggande.

Ramavtalsupphandlingarna illustrerar potentialen för ett sådant byggande samt att det finns ett flertal producenter som är verk samma inom detta segment. Denna typ av byggnation är naturligtvis inte begränsad till allmännyttans ramavtal utan skulle potentiellt kunna uppföras i relativt stor skala överallt i landet, inom eller utanför ramavtalen. Begränsningen ligger snarast i var sådan byggnation får uppföras.

---

<sup>1</sup> För vissa företag kan mycket delade entreprenader så kallad "construction management" var ett sätt för att få ökad konkurrens i olika delar av byggprojektet.

Det är naturligt att det kan finnas olika krav på exempelvis gestaltning beroende på i vilken typ av område byggnationen skall uppföras. Ur ekonomiskt perspektiv vore det dock en stor fördel om sådana krav i ökad utsträckning kunde koordineras mellan kommuner så att ett typhus som kan uppföras i en sorts område i stad A också kan uppföras i motsvarande typ av område i stad B. Då kan skaleffekter uppnås även om kraven på typhus är differentierade mellan olika områden i en kommun.

Större volymer och möjligheter att bygga bostäder för hela landet skulle också kunna underlätta för utländska byggtreprenörer att etablera sig och/eller lämna anbud vid allmännyttans upphandling av bostäder.

### **Kommuner och staten**

I linje med det som nämnts ovan är det angeläget att minska fragmenteringen av marknaderna för bostadsbyggande. En större enhetlighet i kommunernas krav på byggnation kan skapa förutsättningar skaleffekter, pressa byggkostnader och öppna upp för utländsk konkurrens. Av samma skäl kan det vara värt att överväga utökad samverkan över kommungränserna exempelvis avseende ramavtal för typhus och volymer.

Kommuner kan som ägare till allmännyttiga bostadsföretag ställa tekniska särkrav på bostadsprojekt som upphandlas men bör undvika det eftersom särkrav kan försämra anbudskonkurrensen och öka byggkostnaderna.

Regeringen kan bidra till transparens på upphandlingsmarknaden genom att ge en myndighet i uppgift att samla in upphandlingsstatistik över grundläggande faktorer som antal anbud, vilka som lämnade anbud och till vilka priser. Vidare bör Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att se över behovet av upphandlingsstöd för bostadsbyggande.

## En gemensam problembild i flera europeiska länder

Även om bostadsmarknaden och bostadsbyggandet skiljer sig väsentligt mellan olika länder både på utbuds- och efterfrågesidan samt vad gäller det institutionella ramverket så finns en gemensam problembild i flera europeiska länder.

Flera utredningar i olika länder vittnar om höga bostadspriser, låg produktivitetsutveckling, ökade byggkostnader och ett alltför lågt byggande, vilket skapar bostadsbrist och kan hämma ekonomisk tillväxt. Flera europeiska länder har också initierat program för att identifiera problem inom bostadsbyggandet och ge förslag för att öka bostadsbyggande och förbättra konkurrensen. Det visar sig att problem med bristande utbud på byggbar mark och långa och osäkra plan- och byggprocesser inte är unikt för Sverige utan problem som präglar bostadsbyggandet i flera europeiska länder.

De flesta europeiska länder har en allmännyttig eller socialt inriktad bostadssektor, men dessa skiljer sig från den svenska allmännyttan, både vad gäller ägande och finansiering. Då många allmännyttiga eller sociala bostadsföretag i andra länder inte ägs eller kontrolleras av offentliga aktörer så omfattas de inte heller av upphandlingsreglerna. Det finns några länder i Europa där den offentliga upphandlingen av bostadsbyggande är betydande. Utredningen har dock inte kunnat identifiera att något europeiskt land där åtgärder har vidtagits för att främja anbuds konkurrensen i allmänhet, och inslaget av utländska aktörer i synnerhet, vid upphandlingar.

Då flera länder har initierat program och strategier för att hantera liknande problem i bostadsbyggandet som vi har i Sverige är det viktigt för svenskt vidkommande att följa denna utveckling.

## Hur kan konkurrensen förbättras?

Med utgångspunkt i de specifika branschförutsättningarna i byggsektorn har utredningen undersökt förutsättningarna för att förbättra konkurrensen inom bostadsbyggandet. Marknads-koncentrationen inom byggsektorns olika delar är överlag låg men är hög på vissa marknader för strategiska insatsvaror och högre på vissa byggmarknader, exempelvis bostadsrättsbyggande i Stockholm.

En tendens är också att den vertikala integrationen mellan projektutveckling och entreprenadverksamhet har ökat.

Den starka efterfrågan inom tillväxtområden har gjort bostadsrättsbyggande till ett lönsamt segment och värdekedjorna har orienterats för att möta denna efterfrågan. Detta kan driva upp produktionskostnaderna för produktion av mindre exklusiv bebyggelse av flera skäl. Dels är intresset för, och konkurrensen om, att utveckla produkter för detta segment mindre när bostadsrättsbyggandet är så lönsamt. Dels tenderar hög efterfrågan på slutprodukter att driva upp priser på insatsvaror, och tjänster, om marknaderna för dessa präglas av ofullständig konkurrens och resursknapphet. Konkurrensen om resurser begränsas inte till olika segment inom marknaden för bostadsbyggande utan gäller byggmarknaden som helhet, inklusive anläggningsmarknaden.

Etablering av utländska aktörer med egna resurser och värdekedjor kan därför bidra till att dämpa prisökningarna på inhemska insatsvaror vid högt kapacitetsutnyttjande och förbättra förutsättningar för konkurrens i bostadsbyggandet på lång sikt.

### **Brist på byggbar mark**

Brist på byggbar mark har av flera aktörer lyfts fram som ett avgörande hinder för förbättrad konkurrens och ökat bostadsbyggande. En viktig frågeställning är därför hur tillgången på byggbar mark kan ökas och en annan hur principerna för marktilldelning påverkar konkurrensen och bostadsbyggandet. Kommunernas markpolitik och markanvisningar spelar här en central roll.

Kommunerna har stora möjligheter att påverka utbudet av byggbar mark och därigenom markkostnaderna. Kommunerna har ansvar för den fysiska planeringen genom sitt planmonopol och påverkar markpriset genom sitt planarbete, sin bygglovshantering och sina markanvisningar. Att det finns en antagen en detaljplan och ett bygglov är förutsättningar för att sätta igång ett bostadsbygge och dessa processer kommer därför att påverka hur mycket mark som blir byggbar. Dessutom har kommunerna genom sitt markinnehav ett avgörande inflytande över utbudet av mark,

genom hur mycket mark som kommunen markanvisar till olika byggherrar.

Utbudet av detaljplanelagd mark påverkas av kommunens kapacitet för, och intresse av, planläggning. Kommunerna kan ha svaga eller motstridiga incitament att planera och ge förutsättningar för ökat bostadsbyggande. Dels på grund av att bostadsbyggande för med sig ökande investeringar i annan infrastruktur och dels för att kommuninvånare kan motsätta sig bostadsbyggande. Skillnaderna är stora mellan kommuner avseende planverksamhet och ambitioner för bostadsbyggande.

Planresurser är en trång sektor i flera kommuner, framför allt i kommuner med en hög byggtakt. Begränsad plankapacitet minskar tillgången på byggbar mark. Byggherrar vittnar också om att långa och oförutsebara plan- och markanvisningsprocesser ökar kostnaderna och risken i bostadsbyggandet. Därmed minskar incitamenten och möjligheterna för mindre eller nya aktörer att etablera sig i bostadsbyggandet.

Brist på planresurser kan också föranleda olika kommunala prioriteringar med bäring på konkurrensen. Exempelvis prioriteras projekt med stort planinnehåll i vissa kommuner medan mindre projekt, som skulle passa mindre entreprenörer, åsidosätts. Begränsningen i plankapacitet kan minskas genom att; tillföra kapacitet till plankontoren, utnyttja extern plankapacitet eller minska detaljeringsgraden i planarbetet och ställa mer enhetliga krav.

Bristen på byggbar mark kontrasterar mot att det finns byggklar detaljplanerad mark i många landets kommuner som inte bebyggs. Detta kan ha flera orsaker. Marken i fråga är kanske inte lönsam att bebygga, eller byggnation kan bli mer lönsam senare på grund av förestående infrastrukturinvesteringar. Lagerhållning kan vidare avspegla en marknad med svag konkurrens där stora byggherrar håller tillbaka utbud i prishöjande syfte. Den kan också motiveras av den i internationell jämförelse mycket långa svenska plan- och byggprocessen, som ofta kan innebära en tidsutdräkt mellan idé till färdigt hus på 8–10 år. För att ett stort byggbolag skall uppnå ett jämnt kapacitetsutnyttjande krävs då en betydande markportfölj.

För att motverka konkurrenshämmande effekter och säkerställa att mark bebyggs inom rimlig tid kan kommuner ställa villkor på byggherren. Nya markanvisningar kan kopplas till krav på bygg-



nation och krav på att redan befintliga byggrätter utnyttjas. Det är också viktigt att tillförsäkra att markanvisningar sker på ett transparent sätt med likvärdiga villkor för marknadens aktörer.

## Kommunernas planarbete

Kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen (PBL) påverkar förutsättningarna för konkurrens och etableringsmöjligheter och i förlängningen det utbud som bostadskonsumenter möter. Av PBL följer att kommunerna ska ta hänsyn till ett flertal allmänna intressen som bland annat inbegriper miljö-, klimat- och tillgänglighetskrav. Målkonflikter vid tillämpning av PBL, där bostadsförsörjning inte utgör ett riksintresse, riskerar att hämma utbudet på byggbar mark och påverka såväl konkurrens, genom att försvåra inträde, som volymen bostadsbyggande.

Detaljplaner är enligt aktörer på marknaden ofta mer detaljerade än vad PBL kräver, vilket också uppmärksammats i tidigare utredningar. Detaljerade och oflexibla detaljplaner bidrar till att förlänga planarbetet, öka osäkerheten och riskerar därför att minska bostadsbyggandet. Tillämpningen av PBL varierar också starkt mellan kommuner, och även mellan projekt, vilket bidrar till att fragmentera marknaden.

Bostadsbyggande kräver god kännedom om de lokala förutsättningarna. Kontakter och kunskaper om hur beslutsprocessen går till i kommunen är viktigt för möjligheterna att få tillgång till detaljplanelagd mark för bostadsbyggande. Det kan göra det svårare för företag att konkurrera på flera lokala marknader, särskilt för nya och utländska aktörer som saknar kunskap och erfarenhet av marknaden. Etablering av utländska byggföretag på den svenska marknaden sker därför ofta genom uppköp av svenska företag.

Ur konkurrens- och bostadsbyggnadsperspektiv vore det därför önskvärt med en ökad transparens och enhetlighet mellan kommuner i tillämpningen av PBL. Till detta kommer att en minskad fragmentering av marknaderna ökar förutsättningarna att tillvarata skalfördelar i bostadsproduktionen, till exempel genom att i högre utsträckning använda industriellt byggande. I detta perspektiv är det speciellt angeläget att undvika kommunala särkrav på byggnaders tekniska egenskaper. Utredningen har fått uppgifter om att

detta alltjämt är vanligt, trots att sådana krav ej är tillåtna. Särkrav som skiljer sig åt mellan kommuner, vare sig de är tillåtna eller ej, tenderar att fragmentera marknaden för bostadsbyggande och bidrar därför till högre byggkostnader.

Det kan även finnas utrymme för att effektivisera planarbetet. Exempelvis kan det finnas anledning att närmare analysera de kommunala avgifterna för planarbete, eftersom de kan ge svaga incitament till effektivitet. Det har också påtalats att planarbetet i många kommuner är funktionsorienterat snarare än flödesorienterat. Ett mer proaktivt planarbete där färdiga detaljplaner och byggrätter tas fram, som kan bebyggas av såväl stora som mindre byggherrar, kan bidra till att öka konkurrensen och bostadsbyggandet.

Vidare kan en digitalisering av planprocessen sannolikt öka dess effektivitet väsentligt och har dessutom ger dessutom goda förutsättningar för att främja enhetlighet och utjämna förutsättningarna för olika aktörer på byggmarknaden. Utredningen föreslår därför att regeringen bör stödja utvecklingen mot en digital planprocess. Boverket kan ges i uppdrag att utfärda föreskrifter för planbestämmelser och planhandlingar och ges begreppsansvar för de avsnitt i PBL som omfattar detaljplaner.

Som framgått ovan menar utredningen att ökad enhetlighet och transparens i planprocessen kan vara av stor betydelse för att uppnå skalfördelar och kostnadseffektivt byggande. Utredningen föreslår också att regeringen bör ta initiativ till en nationell strategi med syfte att möjliggöra att ”typgodkända” flerbostadshus kan byggas i hela landet.

En nationell strategi kan underlätta att bygga kostnadseffektiva hus för det stora behov som finns i dag och i lägen där det annars inte är lönsamt. Det ger förutsättningar för innovativa lösningar och volymer som kan vara attraktiva för såväl större som mindre aktörer inom bostadsbyggandet.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Egen härd är guld värd, eller mitt hem är min borg, är deviser som speglar bostadens centrala betydelse i våra liv. Guldets motsvaras i praktiken av att vi använder närmare 30 procent av vår inkomst till boende. Boendebehoven ändras över tiden, som följd av exempelvis befolkningstillväxt, och förändringar i demografi, och regionala arbetsmarknader. Utbudet av boende behöver därför anpassas i takt med behoven. Bostadsmarknadens flexibilitet och vitaliteten i bostadsbyggandet avgör hur väl denna anpassning fungerar.

En dåligt fungerande bostadsmarknad med trögheter avseende både utnyttjandet av det befintliga beståndet och bostadsbyggandet är förenad med stora samhällsekonomiska kostnader. Den mest omedelbara konsekvensen är att bostadskonsumenter får svårare att tillgodose sina behov, vilket också kan få återverkningar på arbetsmarknaden om det skapas geografiska inlåsnings effekter eller om det blir svårare att rekrytera arbetskraft på grund av höga bostadspriser och svårigheter att hyra bostad. Byggsektorn är i sig också en viktig arbetsgivare.

Bostadsbyggandet har sedan början av 1990-talet genomgått stora förändringar och omvandlats, från att ha varit en reglerad och subventionerad sektor, till att bli en konkurrensutsatt sektor där bostadsbyggandet är marknadsfinansierat. Likväl har bostadsbyggandet inte svarat upp mot förväntningar på en väl fungerande marknad. Bostadsbyggandet har länge legat på en låg nivå, även om det har ökat väsentligt på senare tid, prisutvecklingen på bostäder har varit dramatisk i tillväxtregioner och hyresrätter har varit en bristvara. Vidare uppges byggkostnaderna ha ökat mer än i andra länder och produktiviteten ha stagnerat.

Mot denna bakgrund har ett flertal utredningar tillsatts sedan år 2000 för att belysa olika aspekter av problemen på bostadsmarknaden och i byggsektorn.<sup>1</sup> Vad gäller byggsektorn har fokus bland annat riktats mot regelverken på marknaden och speciellt Plan- och bygglagen (2010:900) (PBL). Denna utredning är inriktad på konkurrensens betydelse för bostadsbyggande, vilket också är en frågeställning med en lång utredningstradition.<sup>2</sup>

Bristande konkurrens tenderar i allmänhet att leda till minskad produktion och högre priser, vilket kan synas motsvara den upplevda problembilden. Det finns förstås också en rad andra möjliga orsaker till att utbudet är begränsat och priserna höga, varav vissa troligen har såväl en direkt betydelse för utbud och priser som en indirekt effekt genom att påverka förutsättningarna för konkurrensen på marknaden. Denna utredning kompletterar de tidigare utredningarna på området genom att studera vissa specifika frågor som inte tidigare belysts men också genom att ge en uppdaterad genomlysning av förutsättningarna för konkurrens på marknaden för bostadsbyggande.

## 1.2 Utredningens uppdrag och arbete

Den 28 maj 2014 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att se över förutsättningarna för att främja konkurrensen på byggmarknaden och vid behov komma med förslag som kan förbättra situationen. Syftet är att förbättra förutsättningarna så att utbudet av nya bostäder långsiktigt kan anpassas till efterfrågan.

I direktiven till Utredningen om *Bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande* (dir. 2014:75) beskrivs uppdraget under tre huvudpunkter.

---

<sup>1</sup> Se bland annat SOU 2000:44, *Från byggsekt till byggsektor*, SOU 2012:91 *Ett effektivare plangenomförande*, SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn*, SOU 2013:34, *En effektivare plan- och bygglovsprocess*, Statskontoret, 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Bygghögskolekommitténs betänkande "Skärpning gubbar!"*, Rapport 2009:6.

<sup>2</sup> Se bland annat Bostadskommitténs utredningar IX. Stockholm 1918, SOU 1941:4 *Utredning angående byggnadskostnaderna*, SOU 1968:20 *Upphandling av byggnader*, SOU 1971:52 *Byggandets industrialisering*, SOU 1972:40 *Bygghögskolekommitténs utredning*, SOU 1982:34 *Prisutvecklingen inom bostadsbyggandet och dess orsaker*.

- Utredaren ska studera omfattningen av utländska aktörer i anbuds konkurrensen vid offentlig upphandling av bostadsbyggande och lämna förslag som kan främja anbuds konkurrensen i allmänhet och inslaget av utländska aktörer i synnerhet.
- I uppdraget ingår att utreda omfattningen av och konsekvenserna för konkurrensen av s.k. horisontell och vertikal integration inom byggsektorn och byggmaterialindustrin samt olika former av ägarsamband i övrigt som är av sådan art att ägandet kan anses ge möjlighet att påverka företaget och dess verksamhet. Vidare ska utredaren med utgångspunkt i de specifika branschförutsättningarna undersöka förutsättningarna för att förbättra konkurrensen inom bygg- och byggmaterialindustrin samt lämna förslag som kan förbättra konkurrensen.
- Utredaren ska även undersöka i vilken utsträckning finansiella restriktioner är ett hinder för bostadsbyggande och, om restriktioner finns, lämna förslag som kan underlätta kapitaltillgången särskilt för mindre och medelstora företag.

I de följande avsnitten återges direktivens anvisningar avseende dessa punkter mer utförligt.

### **1.3 Anbudskonkurrens och utländska företag**

I sektorer med få inhemska aktörer av tillräcklig storlek är utländska företag viktiga för att stimulera konkurrensen och därmed bidra till en sund prisbildning och en effektiv användning av de offentliga medlen, vare sig den upphandlande myndigheten är en statlig myndighet eller ett kommunalt bostadsföretag. Genom att upphandlingar som omfattar stora värden också annonseras inom EU skapas förutsättningar för en fungerande konkurrens även i situationer där små och medelstora företag kan ha svårt att delta.

Antalet inlämnade anbud vid upphandling av byggtjänster, t.ex. vid nyproduktion eller ombyggnad av bostadshus, är ofta litet med risk för en begränsad prispress och ett svagt innovationstryck. Det

är därför önskvärt att även utländska aktörer lämnar anbud vid offentlig upphandling av byggtjänster.

Den inre marknaden inom EU underlättar för företag i olika medlemsländer att etablera sig och konkurrera på nya marknader. En uppfattning som finns är att den svenska byggmarknaden är för liten, särskilt om byggrätterna för bostäder i ett större område fördelas mellan flera byggherrar. Detta skulle förklara varför utländska aktörer i högre utsträckning konkurrerar när det gäller stora anläggnings- eller infrastrukturprojekt, men i betydligt mindre utsträckning vid bostadsbyggande. Trots det kan kvarvarande hinder finnas. Till exempel kan eventuellt upphandlingsreglerna i Sverige tillämpas på ett annat sätt än i andra medlemsstater, vilket kanske inte underlättar för utländska företag att lämna anbud vid offentlig upphandling i Sverige. Även andra förklaringar är möjliga.

Utredaren ska:

- undersöka hur stor anbudskonkurrensen är vid offentlig upphandling av bostadsbyggande inom fastighetssektorn med särskilt fokus på anbud från utländska aktörer,
- om det är vanligt att som mest bara ett fåtal utländska aktörer lämnar anbud undersöka vilka förklaringarna är till den begränsade konkurrensen, särskilt från utländska aktörer,
- lämna förslag i syfte att förbättra anbudskonkurrensen vid upphandling av bostadsbyggande och särskilt främja inslaget av utländska aktörer.

## 1.4 Integration, ägarsamband och konkurrens

För att skapa en bättre fungerande konkurrens kan åtgärder behövas på såväl utbuds- som efterfrågesidan. En hög koncentrationsgrad behöver inte innebära att konkurrensen är begränsad om importkonkurrensen är hög eller om inträdeshindren är låga. Om den potentiella konkurrensen är liten ökar dock risken för att en hög koncentrationsgrad också får begränsad konkurrens till följd. Om det dessutom finns ägarsamband mellan olika aktörer ökar risken att detta minskar konkurrensen, effektiviteten och om-

vandlingstrycket. I detta sammanhang bör byggsektorn och byggmaterialindustrierna betraktas som en helhet.

Marknader med en väl fungerande konkurrens förutsätter att konsumenterna har god tillgång till information om bl.a. priser för att kunna göra rationella val. Den svenska byggmaterialmarknaden kännetecknas av hög koncentration, liten kundrörlighet och en dålig pristransparens. Det finns flera indikationer på konkurrensproblem inom byggsektorn i Sverige.

Konkurrensen inom både byggsektorn och byggmaterialindustrin har utretts flera gånger. Bortsett från direkt konkurrensbegränsande samarbete i form av karteller och dylikt innebär detta att frågan bör ställas om förutsättningarna i dessa sektorer är av sådant slag att de alls kan jämföras med lärobokens modell för perfekt eller monopolistisk konkurrens, med inga eller låga naturliga inträdeshinder och intensiv priskonkurrens mellan homogena och därmed lätt utbytbara produkter. De problem som återkommande lyfts fram av olika utredningar kan vara en naturlig och oundviklig följd av de strukturella förutsättningarna inom sektorn. Om utredaren skulle komma fram till att så är fallet ska arbetet i första hand inriktas på i vilken utsträckning det är möjligt att utifrån dessa speciella förutsättningar vidta åtgärder som kan öka inslagen av konkurrens och därmed omvandlingstrycket.

Utredaren ska:

- undersöka förekomsten av horisontell och vertikal integration inom byggsektorn och byggmaterialindustrin, men också av ägarsamband, som kan förekomma antingen i form av korsvist ägande eller i form av en eller flera gemensamma bakomliggande ägare,
- bedöma vilka ägarsamband som är av sådan storlek att ägandet kan anses ge möjlighet att direkt eller indirekt, formellt eller informellt, påverka företaget och dess verksamhet,
- föreslå åtgärder som kan motverka skadliga konkurrens effekter av sådana ägarsamband,
- analysera om konkurrensen inom byggsektorn och byggmaterialindustrierna kan utvecklas samt, om möjligt, föreslå åtgärder som kan främja konkurrensen.

## 1.5 Finansiella restriktioner vid bostadsbyggande

Tillgång till kapital är en grundläggande förutsättning för en kapitalintensiv sektor som marknaden för byggande av bostäder. Det är viktigt att banker och andra kreditinstitut gör en noggrann prövning av såväl låntagare som de projekt pengarna ska användas till. Samtidigt kan det få negativa effekter om tillgången till kapital begränsas även för ekonomiskt sunda företag och projekt. Bristen på bostäder driver upp priserna på befintliga bostäder särskilt i storstadsregionerna, vilket på sikt kan hota både tillväxten och den ekonomiska stabiliteten. Detta har också noterats av Riksbanken och Europeiska kommissionen, men även inom bankvärlden.

Om alla banker och kreditinstitut agerar likartat och gör likartade bedömningar kan detta innebära att man gör en korrekt analys med hänsyn till de krav som bör ställas vid utlåning till bostadsbyggande, men det kan också tyda på en utbredd användning av schablonartade riktlinjer. Ett sådant simultant agerande kan också vara en återspeglning av den höga koncentrationsgraden inom finanssektorn och likartad kultur, vilket kan bli ett problem för bl.a. byggherrar.

Utredaren ska:

- undersöka i vilken utsträckning finansiella restriktioner är ett hinder för bostadsbyggande,
- undersöka varför de statliga kreditgarantierna till bostadsbyggande inte utnyttjas,
- vid behov lämna sådana förslag som kan underlätta tillgången till krediter för mindre och medelstora företag.

Förslagen får inte innebära att ekonomiskt riskfyllda projekt uppmuntras.



## 1.6 Utgångspunkter

För samtliga delar av uppdraget gäller att utredaren ska

- analysera om de svenska förhållandena skiljer sig från ett relevant urval av EU- och EES-länder, t.ex. de nordiska länderna, Frankrike, Nederländerna, Polen, Storbritannien och Tyskland,
- studera vilka eventuella åtgärder som dessa länder vidtagit i sammanhanget.

Om det inte finns särskilda skäl ska utredaren inte undersöka eller lämna förslag när det gäller plan- och byggprocessen och inte heller studera frågor som rör regelverket för överprövningar vid offentliga upphandlingar. Dessa frågor har belysts eller utreds i andra sammanhang.

Utredaren ska inte behandla frågor som rör regelverket för överprövningar vid offentliga upphandlingar. En översyn av dessa gjorts inom ramen för en annan särskild utredning (dir. 2013:105).

Uppdraget ska genomföras i samråd med relevanta aktörer. Särskilt ska Konkurrensverket ges möjligheter att lämna synpunkter. Vidare ska samråd ske med utredningen om ökad effektivitet i upphandlingar i samband med överprövningar (dir. 2013:105). Utredaren ska också överväga om något eller några av de förslag som redovisats av Produktivitetskommittén (SOU 2012:39) kan vara tillämpbara även när det gäller bostadsbyggande.

Utredaren ska lämna de författningsförslag och övriga förslag som behövs. Alla förslag ska utformas så att de är förenliga med EU-rätten.

## 1.7 Tidigare utredningar

Problem som kan uppstå till följd av en hög koncentrationsgrad på en marknad har varit föremål för omfattande forskning och utredning. Inte minst har konkurrensen inom byggsektorn utretts tidigare. Redan för 40 år sedan drog Byggkonkurrensutredningen (SOU 1972:40) slutsatsen att konkurrensen i bostadsbyggandet begränsades genom att en betydande del av bostadsproduktionen hade undandragits entreprenadmarknaden och att många bygg-

herrar inte utnyttjade de konkurrensmöjligheter som finns vid upphandling. Utredningen gjorde bedömningen att vertikalt integrerade företagskedjor i vissa fall täckte så gott som samtliga led i byggprocessen. Företagskoncentrationen inom vissa delmarknader av byggmaterialektorn krävde därför att de konkurrensvårdande myndigheterna nära måste följa utvecklingen inom byggmaterialbranschen. Tre huvudpunkter i utredningens förslag för att nå effektivitet och låga kostnader i bostadsbyggandet avsåg råddigheten över marken, markfördelningen och upphandlingsförfarandet. Ett senare exempel är Konkurrenskommitténs betänkande Konkurrensen inom bygg/bosektorn (SOU 1990:62). Mer aktuella utredningar är bland annat Byggekostnadsdelegationen (SOU 2000:44), Byggekommisionen (SOU 2002:115) och Statskontorets uppföljning sju år senare (Statskontoret 2009:6). Därutöver har Konkurrensverket återkommande undersökt konkurrensen inom byggsektorn. Även Europeiska kommissionen har identifierat konkurrensen inom den svenska byggsektorn som ett viktigt område att reformera<sup>3</sup>.

## 1.8 Bättre konkurrens för ett ökat bostadsbyggande

Direktiven pekar på att byggsektorn lider av olika effektivitetsproblem som höga byggkostnader, låg grad av förnyelse samt brist på innovationer och nytänkande. Sammantaget leder dessa brister till att utbudet av nyproducerade bostäder inte motsvarar behoven. Utredningens uppdrag är att undersöka förutsättningar för en bättre konkurrens, så att utbudet av nya bostäder långsiktigt kan anpassas till efterfrågan, och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra konkurrensen.

Utredningen har därför undersökt förutsättningarna för konkurrens på marknaden för bostadsbyggande i allmänhet och specifikt avseende de olika delområden som pekas ut i direktivet. Förutsättningarna för konkurrens beror i hög grad på egenskaper hos byggmarknaden, avseende exempelvis marknadsstruktur, etableringshinder och tillgång till produktionsresurser och byggbar

---

<sup>3</sup> Europeiska Kommissionen, 2015, *Macroeconomic imbalances Country Report – Sweden 2015*.

mark. Bygghandeln påverkas också av utformningen och tillämpningen av olika regelverk med bäring på bostadsbyggandet. Även faktorer som påverkar bostadsefterfrågan och utnyttjandet av det befintliga bostadsbeståndet påverkar förutsättningarna på marknaden för bostadsbyggande. Figur 1.1 ger en schematisk bild av olika typer av faktorer som påverkar bostadsbyggandet, som återfinns i mitten av figuren. Utredningens huvudsakliga fokus ligger på byggmarknaden, som representeras av rutan till höger i figuren, och hur konkurrensförhållandena på denna påverkar bostadsbyggandet, vilket markeras av den skuggade bakgrunden i figuren.

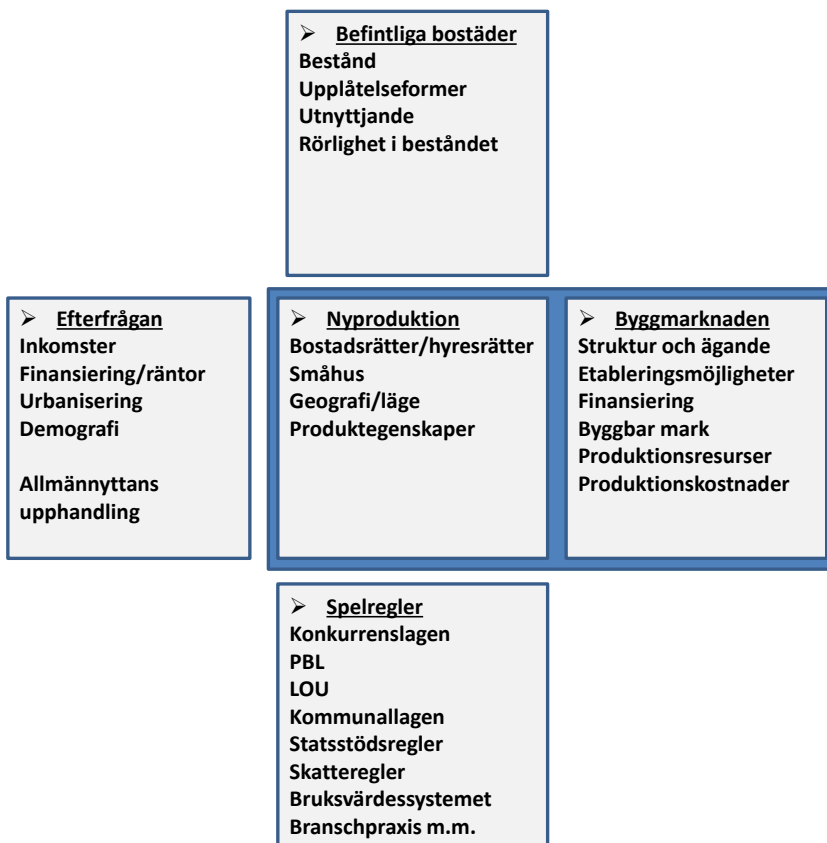
Efterfrågan på bostäder bestäms av hushållens betalningsvilja och förmåga att betala det som produceras. Efterfrågan påverkas därför av sysselsättning, konjunktur, ränteläge och hushållens disponibla inkomster. Demografiska förändringar och en ökande folkmängd bidrar också till hur efterfrågan och bostadsinvesteringarna utvecklas. Detta beskrivs av vänstra rutan i figuren. Behovet av, och förutsättningarna för nyproduktion, beror av hur det befintliga beståndet utnyttjas och hur väl konsumenternas behov tillgodoses av detta bestånd. Det beskrivs av den översta rutan. Frågor som rör bruksvärdesystemet, fastighetsbeskattning eller andra faktorer som påverkar rörligheten och utnyttjandet i bostadsbeståndet är betydelsefulla för bostadsmarknadens funktionsätt, men de ligger inte inom ramen för utredningens direktiv och är för utredningens vidkommande bakgrundsfaktorer, som tas för givna. Detsamma gäller efterfrågefaktorerna som nämndes ovan.

Spelreglernas utformning och tillämpning har också stor betydelse för hur marknaden för bostadsbyggande fungerar och vad utfallet blir. (Den nedre rutan i figuren.) Flera regelverk har bäring på bostadsbyggandet, däribland PBL, lagen om offentlig upphandling, EU:s statsstödsregler, plan- och bygglagen samt kommunallagen. Även informella spelregler som branschpraxis och traditioner styr aktörernas beteenden.

Utredningens uppgift är att söka besvara de frågeställningar som direktivet anvisar. Detta har innefattat kartläggning av olika förhållanden, som exempelvis utländska anbud vid allmännyttans bostadsupphandlingar eller utnyttjande av kreditgarantier, och en analys och bedömning av effekterna på konkurrens och bostads-

byggande. Utredningen skall också vid behov lämna förslag på åtgärder som kan förbättra konkurrensförutsättningarna och bidra till ett ökat bostadsbyggande.

Figur 1.1 Förutsättningar för konkurrens och bostadsbyggande



De flesta av utredningens bedömningar och förslag är inriktade på beteenden och utredningen lämnar inga förslag på lagstiftning. Detta beror dels på att förändringar i beteenden kan ha stor betydelse för såväl konkurrensförutsättningar som bostadsbyggande och dels på att flera viktiga regelverk, som konkurrenslagen, lagen om offentlig upphandling och statsstödsreglerna och är

styrda av EU-direktiv. Utredningen ska heller inte ge förslag på förändringar av plan- och bygglagen.

När det gäller olika aktörers agerande kan utredningen ge bedömningar om, men inte direkt påverka dessa.

## 1.9 Genomförande

Utredningen påbörjade arbetet under hösten år 2014. Inledningsvis genomförde utredningen ett stort antal möten med relevanta aktörer inom bostadbyggandet. Vi har haft kontakter med företag och experter som arbetar med inom bostadsbyggnadssektorn som har representerat Sveriges Byggindustrier, Stockholms byggmästarförening, Byggmaterialindustrin, Byggnads, Trä- och möbelföretagen, CM-företagen, Fastighetsägarna, kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting, kommunala bostadsföretag, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, HSB, KTH, Boverket, Konkurrensverket, Swedbank, arkitekter och representanter för banker, byggentreprenörer, byggherrar och konkurrens myndigheter och organisationer som organiserar allmännyttiga bostadsföretag i ett antal europeiska länder. Utredningen har under våren och hösten år 2015 genomfört sju sammanträden med expertgruppen.

Utredningen har genomfört djupintervjuer med byggentreprenörer med erfarenhet av olika lokala bostadsmarknader i landet. Intervjuer har genomförts med representanter för stora riktäckande byggentreprenörer, mindre och medelstora lokala och lokala byggentreprenörer samt utländska byggentreprenörer. Vi har också intervjuer privata och allmännyttiga byggherrar.

Enligt direktiven ska utredningen genomföras i samråd med relevanta aktörer. Särskilt ska Konkurrensverket ges möjligheter att lämna synpunkter. Utredningen har haft ett nära samarbete med Konkurrensverket och även samarbetat vid informationsinsamling och haft gemensamma möten med vissa aktörer. Konkurrensverket har under år 2015 genomfört tre egeninitierade utredningar med anknytning till utredningsdirektiven, vilka har fungerat som underlag till utredningen. Dessa utredningar utgör underlag för utredningen. Boverket har på olika sätt bistått utredningen under utredningstiden. Utredningen har samrått med Planprocessutredningen. Utredningen har också deltagit vid ett antal konferenser och semi-

narier för att presentera och diskutera de frågeställningar som ställs i direktiven.

På utredningens uppdrag har Industrifakta AB genomfört en aktuell marknadsbeskrivning av byggsektorn. Industrifakta har kartlagt nuläge och utvecklingen i byggsektorns olika byggled utifrån företagets omsättning och byggandets omfattning i olika delsektorer.

På utredningens uppdrag har Copenhagen Economics analyserat omfattningen av horisontell och vertikal integration och andra ägarsamband inom byggsektorn och byggmaterialindustrin. Som ett underlag för analysen har Copenhagen Economics tillsammans med utredningen genomfört en enkätundersökning riktad till bygg-entreprenörer om förekomsten av vertikal avskärmning på byggmarknaderna. Resultatet av dessa analyser redovisas i kapitel 8.

På utredningens uppdrag har ekonomie doktor Beng Hansson kartlagt utbudet av bostadskrediter.

Utredningar ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar av sina förslag. Eftersom utredningen inte lämnar några författningsförslag har inte heller några kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar genomförts.

## 1.10 Betänkandets disposition

I kapitel 2 beskriver vi bostadsbyggandet i Sverige med avseende på efterfrågan på bostäder, var det byggs och hur det byggs. Kapitlet avslutas med en analys av byggkostnaderna och dess utveckling. I kapitel 3 beskriver vi kopplingen mellan konkurrens och bostadsbyggande ur ett konkurrensteoretiskt perspektiv. I kapitel 4 beskrivs byggbranschens struktur och utveckling i olika led och sektorer. I kapitel 5 beskrivs bostadsbyggandets organisation då vi redogör för hur bostadsbyggandets värdekedjor är organiserade och vilka förutsättningar det ger för konkurrens. I kapitel 6 beskriver vi vilka förutsättningar det offentliga ramverket ger för bostadsbyggandet och särskilt det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen. Kapitel 2–6 utgör bakgrundskapitel och en referensram för att kunna svara på frågorna i direktivet.

Kapitel 7–11 anknyter till de frågor som ställs i direktiven. I kapitel 7 undersöks de kommunala allmännyttiga bostadsföretagens upphandlingar av bostadsbyggande och hur anbudskonkurrensen kan förbättras och särskilt ge förutsättningar för utländska aktörer att delta vid offentliga upphandlingar. I kapitel 8 beskrivs och analyseras olika typer av ägarsamband som finns i byggbranschen som förekomsten av horisontell och vertikal integration och hur dessa kan påverka konkurrensen. I kapitel 9 beskrivs och analyseras faktorer som kan begränsa konkurrensen och bostadsbyggandet utifrån intervjuer med byggherrar, byggentreprenörer, andra viktiga aktörer och intressenter i bostadsbyggandets värdekedja. I kapitel 10 undersöks utbudet av bostadskrediter och om det kan finnas finansiella restriktioner som begränsa bostadsbyggandet. Kapitel 11 innehåller en summering av internationella erfarenheter av de områden som nämns i direktiven.

Som bilagor till betänkandet bifogas våra direktiv som bilaga 1 och 2. Bilaga 3 och 4 innehåller tabellbilagor till kapitel 4 och 9. I bilaga 5 finns sammanfattningar på Konkurrensverkets tre rapporter "Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande – anbudskonkurrens och utveckling" Rapport 2015:2, "Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – en uppföljning 2009–2012" Rapport 2015:4 samt "Byggbar mark? – En nyckelresurs vid byggande" Rapport 2015:5.





## 2 Bostadsbyggandet i Sverige

Investeringar i bostäder påverkas starkt av sysselsättning, ränteläge och hushållens disponibla inkomster. Demografiska förändringar och en ökande folkmängd bidrar starkt till efterfrågan och bostadsinvesteringarnas utveckling. Efterfrågan på bostäder är för närvarande stark på grund av en tilltagande och pågående urbanisering, demografiska förändringar, befolkningstillväxt samt ett historiskt lågt ränteläge. Nyproduktionen av bostäder har därför ökat de senaste åren men inte tillräckligt för att matcha behoven. Det har lett till kraftigt ökande bostadspriser, framför allt i rikets storstadsområden. Även byggkostnaderna har ökat och upplevs som ett hinder för ett ökat bostadsbyggandet. Enligt ekonomisk teori påverkas kostnadsutvecklingen för en produkt av tre faktorer; den använda produktionstekniken, priser på produktionsresurser samt produktens utformning. Dessa påverkas i sin tur av hur konkurrensen fungerar i olika led av värdekedjan.

I detta kapitel beskriver vi bostadsbyggandets utveckling i Sverige med avseende på vilken typ av bostäder som byggs och var det byggs. Vi diskuterar även kostnadsutvecklingen inom bostadsbyggandet och tydliggör vilka kostnader som ingår i byggrespektive produktionskostnader. Därefter beskrivs produktivitetens utvecklingen inom byggsektorn.

## 2.1 Behov och efterfrågan på bostäder

Boverket presenterar varje år i Bostadsmarknadsenkäten en undersökning av bostadsmarknaden i Sverige som baseras på ett underlag från landets 290 kommuner.<sup>1</sup> Av landets 290 kommuner bedömde 183 att det råder ett underskott på bostäder på marknaden, främst av billiga och små bostäder.

En stark befolkningstillväxt, en ökad inflyttning till storstadsområden samt etablering av nyanlända och ungdomar på arbets- och bostadsmarknaderna bidrar till att behovet av bostäder fortsatt kommer att vara större än utbudet den närmaste framtiden.

Boverket har beräknat byggbehovet för perioden 2012–2025 med utgångspunkt i den demografiska utvecklingen. Det behövs ett årligt tillskott på 54 000 bostäder fram till år 2025 om hänsyn tas till de senast reviderade befolkningsprognoserna och utfallet för bostadsbyggandet under 2012–2014. Om behovets ojämna fördelning över tid beaktas behövs ett årligt tillskott på 71 000 bostäder under perioden fram till år 2020, då hushållstillväxten förväntas vara som störst. Tre av fyra bostäder beräknas bli byggda i de tre storstadsregionerna.<sup>2</sup>

Det är emellertid skillnad på bostadsbehov och bostads-efterfrågan. Begreppet bostadsbehov innehåller ett politiskt perspektiv som ofta utgår från att människor saknar bostäder eller bor i bostäder med en lägre standard än vad som anses acceptabelt. Med efterfrågan avses ett marknadsperspektiv som avser om det finns bostäder som svarar mot individens preferenser och ekonomiska möjligheter.

Bostadspriserna bestäms av samspelet mellan utbud och efterfrågan, där det senare beror av vad bostadsköparnas preferenser och deras finansiella situation. Viktiga faktorer är bland annat bostadens läge, arbetsmarknadssituationen, bolåneräntor och hushållens inkomster. Prisbildningen på marknaden styrs endast i viss utsträckning av kostnads- och priskonkurrens i byggentreprenadledet. Priserna på småhus och framför allt bostadsrätter har ökat kraftigt de senaste åren. Den snabba prisökningen hänger samman med den uppåtgående konjunkturen, det mycket låga ränteläget

---

<sup>1</sup> Boverket 2015, *Bostadsmarknadsenkäten (BME) 2015*.

<sup>2</sup> Boverket, 2015, *Behov av bostadsbyggande*. Rapport 2015:18.

och ett lågt utbud av bostäder, både vad gäller nyproduktion och i det befintliga beståndet.

Den ekonomiska utvecklingen har varit god för de som har inkomster och möjlighet att efterfråga ett boende. Utvecklingen kännetecknas av fallande räntor och inflation samtidigt som hushållen har fått skattelättnader. Den samlade byggvolymen ökade med i genomsnitt närmare fem procent per år under perioden 2002–2007. Efter år 2007 drabbades bostadsbyggandet av en nedgång till följd av finanskrisen. Under perioden 2008–2013 ökade bygginvesteringarna i genomsnitt med en procent årligen. Utvecklingen inom enskilda sektorer och regioner kännetecknas av kraftiga upp- och nedgångar. Småhusbyggandet föll under perioden 2008–2013 medan bostadsrätts- och hyresrättsbyggande ökade.

## 2.2 När kommer det att byggas?

Trots en stark och ökande efterfrågan på bostäder i tillväxtregioner har inte utbudet ökat tillräckligt för att möta behoven. Utvecklingen har resulterat i allt högre priser på bostads- och äganderätter och längre köer för att få en hyresrätt.

Det finns ett flertal faktorer som bidrar till trögheter på bostadsmarknaden som helhet, och speciellt i tillväxtområden. Det påtalas exempelvis ofta att bruksvärdessystemet skapar inlåsnings-effekter i hyresbeståndet, och kombinationen av stigande priser och beskattning av realisationsvinster har motsvarande effekt på ägt boende. Sådana effekter bidrar till att utnyttjandet av det befintliga beståndet är mindre lyhört för prissignaler. Detta innebär i sin tur innebär att om efterfrågan ökar så måste en större del av anpassningen ske i en mindre del av beståndet vilket gör att prisökningarna blir större än de annars skulle ha varit. Det innebär också att högre krav ställs på att nybyggnationen skall svara på de ökade behoven. Ett uppenbart problem med detta är att nybyggnation är, och har alltid varit, relativt dyrt. Även byggföretag som profilerar sig genom att erbjuda flerbostadshus till de lägsta byggkostnaderna siktar in sig på bostadskonsumenter som ligger omkring medianinkomsten.

När är det lönsamt att bygga? Svaret på det är enkelt När värdet på byggnationen överstiger kostnaden för att uppföra densamma.

Detta uttrycks ofta i termer av det så kallade Tobins Q som utgörs av kvoten mellan marknadsvärdet och byggkostnaden. Om Tobins Q är större än ett på en geografisk marknad så är det lönsamt att bygga. När efterfrågan stiger så ökar priset på fastigheter och Tobins Q ökar och blir större än ett. Om det inte finns några etableringshinder och det är enkelt att träda in på bostadsmarknaden så kommer byggandet att öka och efter ett tag kommer det ut nybyggda hus på marknaden så att priserna och hyrorna pressas ned igen.

Omkring en tredjedel av kommunerna i Sverige hade en genomsnittlig Tobins Q över ett, år 2014, och i flera av storstadsregionernas kommuner är det inte ovanligt med en Tobins Q på över två.<sup>3</sup> Det innebär konkret att det finns goda marknadsförutsättningar för ett ökat bostadsbyggande. Även om Tobins Q har varit över ett på många lokala marknader har byggandet varit begränsat. Det kan ha flera förklaringar, bland annat förekomsten av etableringshinder och brist på konkurrens i olika led i byggsektorn.

## 2.3 Var i landet byggs det?

Befolkningstillväxten har de senaste decennierna varit hög i storstadsregionerna, särskilt i Storstockholm. Samtidigt har byggtakten varit låg. Storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö svarade för 65 procent av det totala bostadsbyggandet år 2013. Stor-Stockholm svarade för knappt 40 procent bostadsbyggandet. Stor-Göteborgs andel uppgick till 12 procent och Stor-Malmö till 6 procent. Tillväxtlänen Uppsala och Östergötland låg på 8 respektive 6 procent. Utbudet av nya bostäder har inte följt befolkningsökningen. En ökad efterfrågan på bostäder har bidragit till kraftigt stigande bostadspriser.

Den demografiska utvecklingen påverkar bygginvesteringarnas utveckling och inriktning. Den pågående urbaniseringen innebär att efterfrågan på bostäder och andra investeringar är koncentrerad till landets storstadsregioner och centralorter. Särskilt inflyttningen till

---

<sup>3</sup> WSP, 2014, *Samspelet mellan infrastrukturinvesteringar och bostadsbyggande – hur ser sambandet ut?*

Stockholmsregionen har bidragit till kraftigt ökande bostadspriser. Den tilltagande befolkningskoncentrationen leder också till behov av andra typer av husbyggande inom privat och offentlig sektor samt anläggningsinvesteringar.

Förutsättningarna på de lokala och regionala bostadsmarknaderna i landet varierar. Det existerar kommuner med bostadsöverskott och det finns kommuner med bostadsbrist. Det finns ett ökande behov av bostadsbyggande i hela landet. Behoven varierar och bostadsbrist har olika innebörd i olika kommuner.

Det pågår stora stadsutvecklingsprojekt i många svenska städer. Dessa projekt drivs av ambitioner att förtäta och omvandla centrala områden som är attraktiva, ofta före detta industrimark i centralare lägen, ofta nära vatten, till exempel hamnområden. Dessa områden är attraktiva för byggherrar att bygga på eftersom det finns en hög efterfrågan på bostäder i dessa lägen och till följd av en tilltagande urbanisering.

Vid sidan av tillväxtregioner finns regioner med en minskad eller åldrande befolkning där den regionala marknaden präglas av minskade investeringsbehov som helhet, men också av förändrade behov till följd av demografiska förändringar. Framför allt finns det ett behov av bostäder för hushåll med inkomster som inte räcker till att efterfråga det som i huvudsak nyproduceras i dag.

## 2.4 Hur mycket byggs det?

De totala investeringarna i bostäder, lokaler och anläggningar uppgick år 2013 till cirka 328 miljarder kronor.<sup>4</sup>

*Bostäder utgörs av:*

- Flerbostadshus, alla upplåtelseformer
- Småhus

*Lokaler utgörs av:*

- Kontor
- Detaljhandel
- Hotell/restauranger

---

<sup>4</sup> Industrifakta (2014).

Andra lokaler för privata tjänster  
Skolor/utbildningslokaler  
Vård- och omsorgsbyggnader  
Lokaler för offentlig service och förvaltning  
Lokaler och byggnader inom samfärdse, energiförsörjning mm.

*Anläggningar utgörs av:*

Nät inom kommunikationer och energi-/VA-försörjning  
Vägar och gator inklusive broar, tunnlar mm  
Järnvägar/spårvägar  
Hamnar, flygplatser och andra samfärdselanläggningar  
Idrotts- och rekreationsanläggningar  
Produktionsanläggningar inom energisektorn  
Vatten- och avloppsanläggningar

De totala bygginvesteringarna har ökat nominellt med 100 procent sedan år 2002 och det är framför allt investeringar i bostäder och lokaler som står för den största ökningen. Det kan förklaras av en bättre konjunktur och ökade offentliga investeringar i lokaler.

År 2013 stod investeringar i bostäder för 41 procent och uppgick till cirka 133 miljarder kronor, varav 59 miljarder kronor i nybyggnads- och 74 miljarder kronor i ombyggnadsinvesteringar. Ombyggnadsinvesteringarnas andel av bostadsinvesteringarna har ökat sedan år 2002.

I december 2008 infördes ett nytt ROT-avdrag som har haft betydelse för ombyggnadsinvesteringarnas uppgång. ROT är en förkortning för Renovering, Ombyggnad, Tillbyggnad, och en samlingsbenämning på åtgärder för att renovera och förbättra befintliga byggnader, främst bostadsfastigheter. Fram till årskiftet 2015 är skattereduktion 50 procent av arbetskostnaden, dock maximalt 50 000 kronor per person och år. Från och med 1 januari 2016 minskas skattereduktionen från 50 procent av arbetskostnaden till 30 procent, men man får dra av 50 000 kronor även i fortsättningen. I tabell 2.1 redovisas nybyggnadsinvesteringar i bostäder år 2013.

Tabell 2.1 Nybyggnad av småhus och flerbostadshus 2013, Mnkr

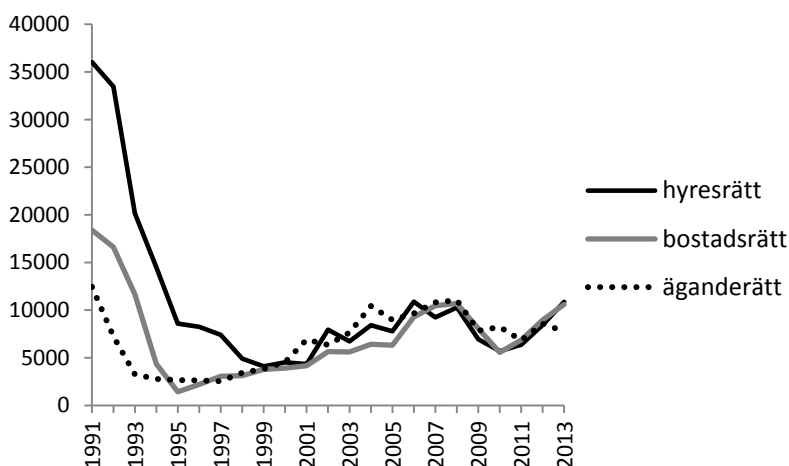
Sektor	2013
Småhus	19 814
Flerbostadshus	39 195
-Bostadsrätt	23 358
-Hyresrätt	15 837

Källa: SCB, Industrifakta AB.

Nybyggnadsinvesteringar i flerbostadshus och småhus uppgick till 39 respektive 20 miljarder kronor. Av de 39 miljarder kronor som investerades i flerbostadshus gick 23 miljarder kronor till bostadsrätter och 16 miljarder kronor till hyresrätter. Det byggdes ungefär lika många hyres- som bostadsrättlägenheter år 2013. Det indikerar att byggpriserna var högre för bostadsrätter jämfört med hyresrätter.

I genomsnitt påbörjades det över 60 000 lägenheter per år under perioden 1950–1990. Efter år 1990 har antalet lägenheter uppgått till cirka 23 500 per år i genomsnitt. År 2014 färdigställdes det 29 164 bostäder, merparten vid nybyggnation, varav 20 754 i flerbostadshus och 8 410 i småhus. Av de lägenheter i flerbostadshus som färdigställdes år 2014 var hälften hyresrätt och knappt hälften bostadsrätter.

Figur 2.1 Färdigställda bostäder 1990–2013



Källa: SCB.

Antalet färdigställda bostäder har varierat över tiden beroende på konjunkturläget och förekomsten av statliga subventioner och utbudet av krediter. Bostadsbyggandet minskade kraftigt under finanskrisen perioden 1991–1994 och har ännu inte nått upp till samma nivå som rådde omkring år 1991. Det syns en svagt stigande trend under 2000-talets inledande högkonjunktur. Sedan år 2007 verkade emellertid den försämrade konjunkturen dämpande på byggtakten. Efter år 2011 ökar bostadsbyggandet och antalet färdigställda bostäder igen är nu nästan på samma nivå som år 2007.

Boverket prognosticerar att nära 90 000 bostäder kommer att färdigställas under åren 2015 och 2016. Enligt prognosen färdigställs cirka 41 000 bostäder under år 2015 och cirka 48 000 under år 2016, inräknat nettotillskott genom ombyggnad.

Det svenska bostadsbeståndet utgörs av cirka 2 miljoner lägenheter i småhus (43 procent) och cirka 2,4 miljoner lägenheter i flerbostadshus (50 procent) samt 5 procent i specialbostäder och 2 procent i övriga hus. Hyresrätten utgör cirka 60 procent av det totala bostadsbeståndet i flerbostadshus och dominerar i 260 av landets 290 kommuner.<sup>5</sup> Bostadsrätter utgör 40 procent av bostadsbeståndet i flerbostadshus. Det innebär att det tillskott som genereras genom nyproduktion utgör en procent av det befintliga beståndet vid dagens produktionsvolym.

Sedan 1990-talet har det skett en förskjutning mellan upplåtelseformerna. Den tidigare dominerande hyresrätten har minskat sin andel och bostadsrätten liksom äganderätten har ökat sina andelar. I dag bor 48 procent av befolkningen i äganderätt, 34 procent i hyresrätt och 18 procent i bostadsrätt.

Småhusbyggandets andel av den totala husbyggnadsmarknaden har halverats år 2013 jämfört med år 2002. Flerbostadshusbyggandets andel ökade med drygt 30 procent när år 2013 jämförs med år 2002.

Boverket har analyserat varför småhusbyggandet har minskat.<sup>6</sup> Att småhusbyggandets andel av hela bostadsproduktionen minskar i storstadsregionerna sammanhänger enligt Boverket med att exploateringsgraden generellt är lägre för småhus än för fler-

---

<sup>5</sup> SCB, 2015, Statistikdatabasen, *Boende, byggande och bebyggelse*.

<sup>6</sup> Boverket, 2015, *Förutsättningar för ökat småhusbyggande i storstadsregionerna*, Rapport 2015:24.



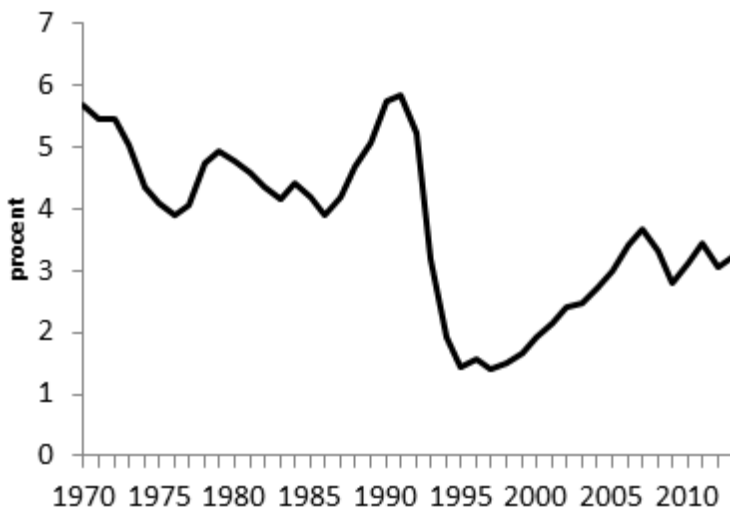
familjshus. I det läge som nu råder på bostadsmarknaden med en låg tillgång på mark i centrala lägen är kommunerna generellt mindre benägna att prioritera planläggning för småhusändamål. Planering för flerfamiljshus ger bättre avkastning, i termer av beviljade bygggrätter per arbetad tidsenhet, för en hårt ansträngd kommunal planavdelning. Det finns ett starkt önskemål bland konsumenter och producenter om att få bygga fler småhus i storstadsregionerna. Men för småhus finns också en väl fungerande andrahandsmarknad. Det är därför enligt Boverket svårt att se att det skulle finnas några särskilda behov av ökat småhusbyggande utöver ökat bostadsbyggande generellt. Det minskande, och förhållandevis låga, småhusbyggandet är en konsekvens av det gällande regelverket på bostadsmarknaden i kombination med kommunernas tillämpning av planmonopolet. Konkurrens om mark i kombination med starka preferenser för centralt boende är en annan förklaring till att urbaniseringen leder till en minskande andel småhusbyggande. I centrala lägen konkurreras småhus ut ekonomiskt av bostadsrättshus eller hyreshus.

#### **2.4.1 Byggande är konjunkturkänsligt**

Byggindustrin har stor samhällsekonomisk betydelse och svarar för en betydande andel av Sveriges bruttonationalprodukt (BNP). De samlade bygginvesteringarnas (ny- och ombyggnadsinvesteringar i fastigheter samt investeringar i anläggningar) andel av BNP låg i mitten av 1960-talet runt 16 procent. Därefter sjönk andelen till knappt 6 procent i slutet av 1990-talet. I början av 2000-talet skedde en återhämtning och år 2012 hade andelen av BNP ökat till 9 procent.

Om vi bara ser på bostadsbyggandet såg uppgick dess andel av BNP till omkring 5 procent från 1970-talet till början av 1990-talet. I början av 1990-talet, i samband med finans- och fastighetskrisen sjönk bostadsbyggandets andel av BNP till en och en halv procent. Därefter hämtade sig fastighetssektorn och bostadsinvesteringarna ökade och utgör nu cirka tre procent av BNP. I figur 2.2 nedan visas utvecklingen av bostadsbyggandets andel av BNP perioden 1970–2013.

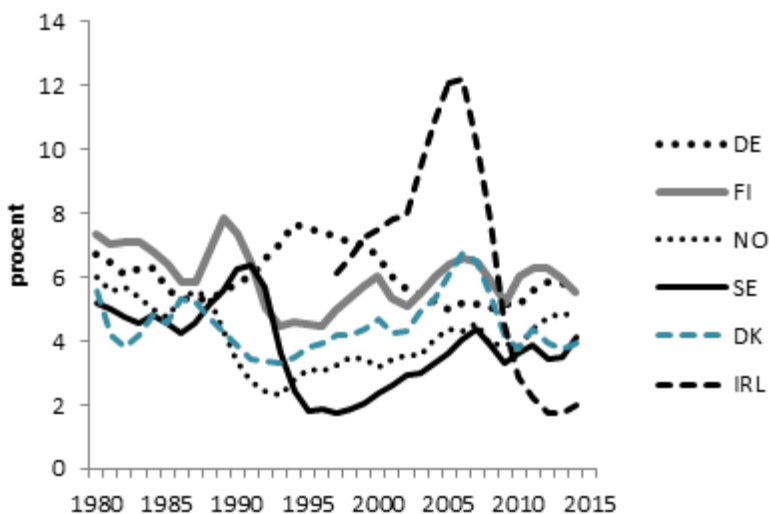
Figur 2.2 Bostadsbyggandets andel av BNP



Källa: SCB.

Sverige har investerat mindre i bostäder än andra länder under flera år, se figur 2.3 nedan. Investeringarna uppgick till rekordlåga 1,7 procent av BNP år 1997. Sedan 1990-talet har bostadsinvesteringarna i Sverige fortsatt ligga på en låg nivå och trots en viss återhämtning sedan år 2013 investerar Sverige fortfarande mindre än jämförbara länder. Det framgår av figur 2.3 att investeringskvoten varierar mycket både över tid och mellan olika länder.

Figur 2.3 Bostadsinvesteringarna i procent av BNP



Källa: SCB.

År 2007 var investeringskvoten 4,3 procent. Det var lägre än i andra länder, men bostadsinvesteringarna ökade mest i Sverige sedan mitten av 1990-talet fram till år 2007. Finanskrisen innebar att bostadsinvesteringarna minskade stort i de flesta länderna och inte bara i Sverige. Bostadsinvesteringarna i Sverige hade år 2014 ännu inte nått upp till 2007 års nivå.

## 2.5 Byggekostnadsbegreppet

Byggekostnaderna bestäms av flera faktorer, till exempel vilken sorts hus som byggs och var i landet det byggs. Varje bostadsprojekt har i hög grad sina egna förutsättningar kan i någon mening anses vara unika. Kostnaderna skiljer sig åt mellan byggherrar och även mellan olika projekt hos en och samma byggherre.<sup>7</sup>

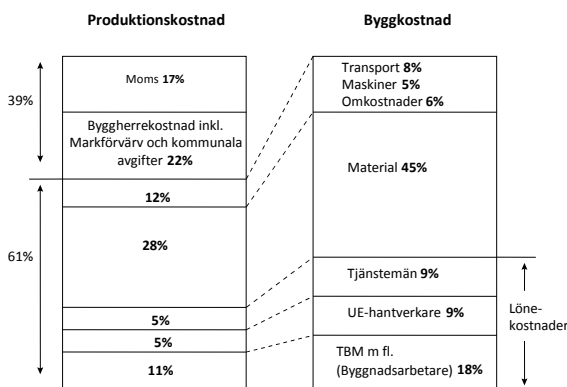
Begreppet byggekostnader har olika betydelser. Oftast används termen produktionskostnad som innehåller alla kostnader som en

<sup>7</sup> Enligt Plan och bygglagen (2010:900) (PBL) är byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten genom en byggtreprenör eller byggmästare.

byggherre har för att huset till slut skall stå på plats, inklusive kostnader för tomten, grundläggning, konsultarvoden, avgifter, skatter och vinster som tas ut av underleverantörer i olika led. Termen byggkostnad förekommer också. Då exkluderas det som handlar om mark från produktionskostnaderna.

I figur 2.4 redovisas vilka kostnadsposter som ingår i produktions- och byggkostnaden

**Figur 2.4 Produktions- och byggkostnad**



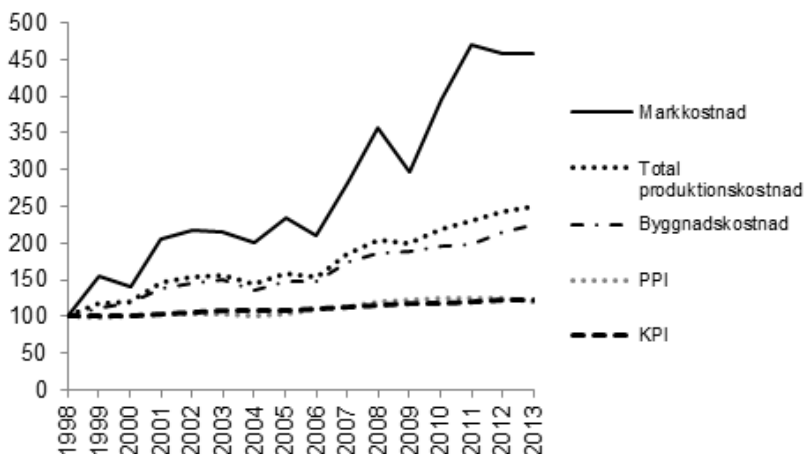
Källa: SCB, Sveriges Byggindustrier.

Mark- och materialkostnader svarar för betydande andelar av den totala produktionskostnaden och dessas kostnadsandelar har ökat under de senaste decennierna.

## 2.6 Kostnadsutvecklingen inom bostadsbyggande

SCB publicerar statistik över kostnader för nyproducerade bostäder. I figur 2.5 visas kostnader per kvadratmeter för nybyggda flerbostadshus, nettokostnad (efter avdrag för bidrag) för år 1998–2013. Samtliga byggrelaterade kostnader har ökat väsentligt mer än såväl producentprisindex (PPI) som konsumentpriserna (KPI) under perioden.

**Figur 2.5** Produktionskostnadsindex, nybyggda flerbostadshus, nettokostnad, riket (1998=100), år 1998–2013



Källa: SCB, egna beräkningar.

Produktionskostnaden för flerbostadshus ökade med 150 procent till 37 570 kronor per kvadratmeter under perioden 1998–2013. Byggnadskostnaden utgjorde 79 procent av produktionskostnaden år 2013. Markkostnadens andel av den totala produktionskostnaden ökade från 11 till 21 procent under perioden 1998–2013. Markkostnaden steg med 360 procent per kvadratmeter lägenhetsarea, medan byggnadskostnaden ungefär fördubblades. Mellan 2010 och 2013 stod markkostnaden för närmare hälften av den totala produktionskostnadsökningen.

Under samma period steg producentpriserna uttryckta genom producentprisindex (PPI) med 21 procent och konsumentpriserna (KPI) med 22 procent.

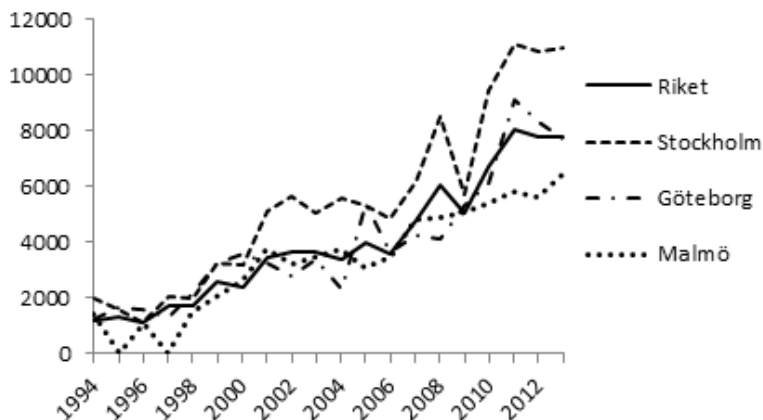
### 2.6.1 Markpriser

Markkostnaden är den kostnadspost som har den relativt största ökningen. Mark är en bristvara i centrala lägen och efterfrågan driver upp priserna på både mark och bostäder. Marken kan även fördyras av om det är komplicerade förutsättningar för att bygga, till exempel svåra markförhållanden och saneringsbehov. Det existerar stora skillnader i markpriser på olika regionala

byggmarknader. Figur 2.6 visar den aggregerade markprisutvecklingen för riket som helhet samt för storstadsområden.

**Figur 2.6 Markkostnadsutveckling 1994–2013**

(kostnad/lägenhetsarea för nybyggda ordinära flerbostadshus, kr efter region, nettokostnad och år)



Källa: SCB.

I Stockholm steg markpriserna med 442 procent under perioden 1998–2013 och i riket som helhet var uppgången 358 procent samma period.

SCB:s statistik visar också att det är skillnad mellan markkostnaden för bostadsrätter och för hyresrätter. För bostadsrätter var den 9 927 kronor per kvadratmeter lägenhetsarea, medan den var 3 748 kronor för hyresrätter år 2013. Markkostnaden för hyresrätter var alltså en tredjedel av den för bostadsrätter. År 1998 var skillnaden 60 procent av den för bostadsrätter. Det avspeglar att när hyresrätter uppförs på köpt mark så sker detta i andra lägen än vad som är fallet för bostadsrätter. Förutsättningarna för att bygga bostadsrätter och hyresrätter är olika. Exempelvis så innebär skillnader i beskattning att det är svårt, eller omöjligt, för hyresrättsprojekt att konkurrera om mark med bostadsrättsprojekt. Var de byggs och till vilken kostnad kommer att variera beroende på utbuds- och efterfrågeförhållanden, där bland annat olika lägen ger olika markpriser. Det är därför mer eller mindre en förutsättning

att. mark upplåts med tomträttsavgäld för att produktion av hyresrätter skall vara möjlig i attraktiva lägen.

## 2.7 Internationella jämförelser

Det publiceras olika internationella jämförelser av byggkostnader. Det är dock svårt att göra internationella jämförelser av byggkostnader och dess utveckling i olika länder. Tillgången på jämförbar statistik är begränsad. Sverige får olika placeringar beroende på vad som jämförs och hur jämförelsen sker, men oftast hamnar Sverige högt i en jämförelse med andra europeiska länder. Skillnaderna blir mindre när länder jämförs som har förutsättningar som påminner om våra, exempelvis övriga nordiska länder.

Eurostats jämförelse av prisnivåindex år 2011 att Sverige är ett av länderna i Europa med högst byggkostnader. Det är många faktorer som påverkar priset på en viss vara i ett land. Till exempel är den allmänna prisnivån i Sverige relativt hög jämfört med många andra europeiska länder. Länder med en hög ekonomisk standard tenderar att konsumera bostäder med en relativt hög kvalitet, vilket medför en högre kostnadsnivå. Den generella bostadsstandarden är hög i Sverige. Även vårt geografiska läge och klimat spelar roll i sammanhanget. Det finns en tendens att länder med hög levnadsstandard också har höga byggkostnader. Enligt Wigren (1997) kan närmare 70 procent av variationen i byggkostnader förklaras av BNP per capita.<sup>8</sup> En annan viktig faktor är naturligtvis konkurrenssituationen på marknaden för bostadsbyggande.

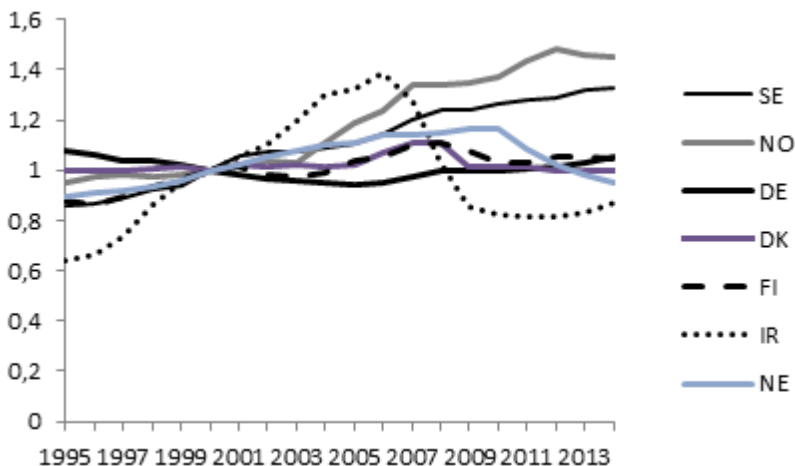
Ett sätt att på aggregerad nivå jämföra byggkostnader internationellt är att titta på investeringsdeflatorn för bostadsinvesteringar. Den definieras av kvoten mellan bostadsinvesteringar i löpande priser och fasta priser delat med KPIF. Detta mått kan jämföras med den reala utvecklingen för BPI i olika länder. I figur 2.7 beskrivs byggkostnaderna med investeringsdeflatorn för bostadsinvesteringar, perioden 1995–2000, år 2000 är index 1. Länder som jämförs är Sverige, Norge, Tyskland, Danmark, Finland, Irland och Nederländerna.

---

<sup>8</sup> Wigren (1997), *Byggkostnaderna i Norden. En analys av kostnaderna för att bygga flerbostadshus i de nordiska länderna*. Tema Nord Bygg

**Figur 2.7 Internationell jämförelse av byggkostnader**

Klicka här för att ange underrubrik.



Källa: SCB, egna beräkningar.

Sverige uppvisar en kraftigare utveckling än de andra länderna som jämförs, förutom Norge. År 2013 har de svenska byggpriserna ökat med cirka 30 procent i reala termer från år 2000 till år 2014. I de nordiska länderna, Tyskland och USA ökade priserna med cirka 6 procent samma period. I Nederländerna föll byggkostnaderna.

## 2.8 Index för att mäta byggkostnader

Kostnadsutvecklingen för nyproduktion av bostäder följs dels genom byggnadsprisindex (BPI) och dels genom faktorprisindex (FPI).

### 2.8.1 Byggnadsprisindex

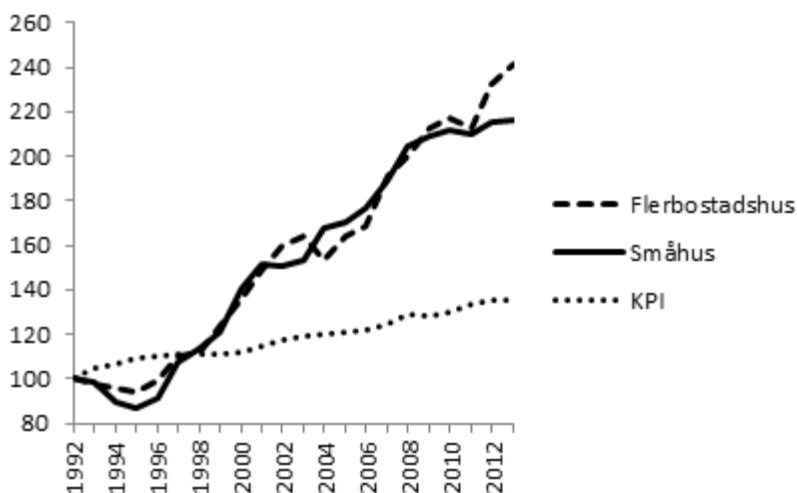
Byggnadsprisindex belyser prisutvecklingen för nybyggda bostäder. Byggnadsprisindex baseras på samma grundmaterial som nybyggkostnadsstatistiken (som användes tidigare). Byggnadspriset utgörs av kostnader för byggnadsarbeten, anslutningsavgift för el och fjärrvärme/naturgas, köp av tomtmark samt kostnader för



markarbeten på kvartersmark. Priset inkluderar byggherrekostnader, såsom kostnader för administration, projekteringskostnader, räntekostnader och mervärdesskatt.<sup>9</sup>

Byggnadsprisindex mäter den genomsnittliga prisutvecklingen för nyproducerade bostäder, som en byggherre/slutkonsument faktiskt betalar. Byggnadsprisindex mäter prisförändringar för bostadshus rensat från kvalitetsförändringar och regionala skillnader. Det är priset för den färdiga produkten som mäts, dvs. priset inkluderar vinst och produktivitet.

**Figur 2.8** Byggnadsprisindex med avdrag för bidrag, samt KPI



Källa: SCB.

Av Figur 2.8 framgår att BPI stigit betydligt mer än KPI (konsumentprisindex) sedan 1992. BPI har ökat med 141 procent för flerbostadshus och med 117 procent för småhus sedan 1992. KPI ökade med 35 procent under samma period. Samtidigt finns anledning att tolka statistiken med viss försiktighet då det framförts kritik mot att BPI-måttet innehåller mätfel som överskattar

<sup>9</sup> Nuvarande BPI, baseras i princip på den utredning som redovisas i SOU 1971:79. Den källan är fortfarande relevant då SOU 1971:79 innehöll ett omfattande arbete med att redovisa och jämföra tänkbara metoder för produktion av BPI.

kostnaden för bostadsbyggande och underskattar produktivitet-utvecklingen.

Det finns en kritik mot att inte tillräckligt relevanta variabler används i BPI.<sup>10</sup> Det gör att modellen inte fångar kvalitetsförbättringar tillräckligt bra. Det gör att en del av den synliga ökningen av BPI inte avspeglar en ren prishöjning utan att en del egentligen kommer från kvalitetsförbättringar. BPI anses därför vara missvisande och överskatta prisutvecklingen. En följd av det är att produktivitetsoökningen i byggsektorn inte uppskattas korrekt, enligt beräkningarna visas den lägre än vad den är. Det finns en liknande kritik i flera länder<sup>11</sup> Det finns ett allmänt metodproblem problem när det gäller att mäta byggkostnader korrekt. Svårigheten är att byggnader varierar på många sätt och att det finns en mängd andra faktorer som påverkar en fastighets pris, utöver fastighetens egenskaper.

## 2.8.2 Faktorprisindex

Som ett mått på byggkostnadernas utveckling presenterar SCB även ett faktorprisindex (FPI). FPI är ett index sammansatt av prisutvecklingen för ett antal olika produktionsfaktorer vid byggprojekt. Indexet är ett genomsnitt av kostnadsutvecklingen för byggmaterial, arbetslöner, maskiner, transporter, entreprenörens kostnad samt byggherrekostnaden. Indexet beräknas för flerbostadshus, gruppbyggda småhus och jordbruksbyggnader både totalt och för viktigare kostnadslag. FPI beräknas med en sammanvägning av vikter för ett urval av priser för kostnaden för att uppföra en byggnad exklusive markkostnaden.

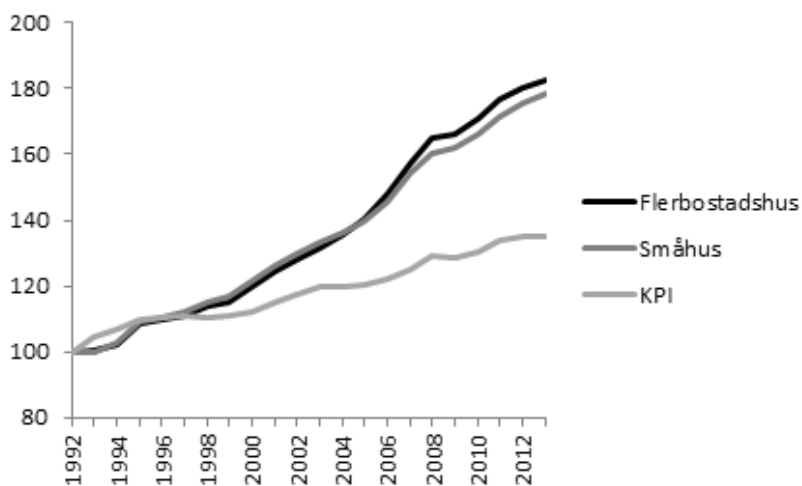
FPI är ett kostnadsindex som inte tar hänsyn till vare sig kvalitetsförändringar hos produkten eller effektivitetsutveckling i produktionen. FPI kan vara motiverat att använda sig av som ett mått på kostnadsutvecklingen om det rör sig om kortare perioder eller för vissa avgränsade frågeställningar.

---

<sup>10</sup> Se Lind, H. och Song, H-S, 2012, *Dålig produktivitet i byggindustrin - Ett faktum eller ett mätfel*, Sveriges Byggindustrier.

<sup>11</sup> Ibid diskussion om internationella studier.

Figur 2.9 Faktorprisindex för bostäder



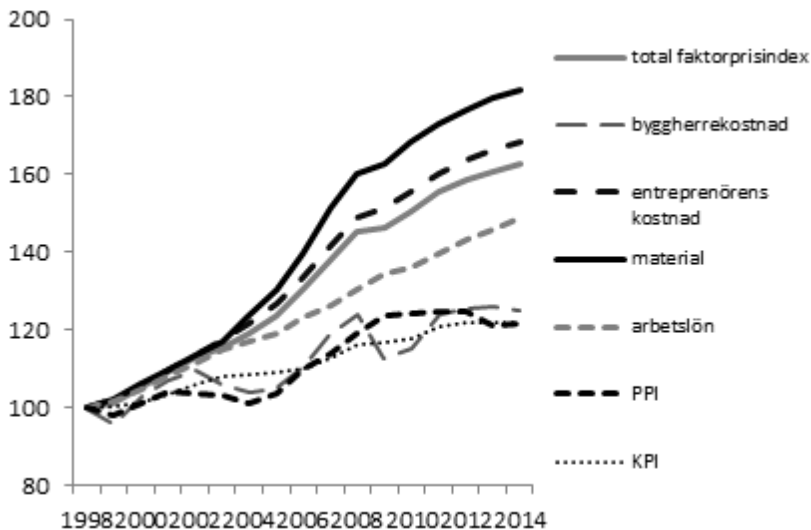
Källa: SCB.

Som framgår av figur 2.9 har FPI ökat mer än KPI sedan mitten av 1990-talet. Ökningen i FPI är dock mindre än för BPI. Ökade markpriser är en delförklaring till att BPI är högre. En annan tolkning kan vara att priserna på nybyggda bostäder har ökat mer än kostnaderna för att uppföra dem.

I figur 2.10 redovisas faktorprisernas utveckling fördelat på ingående kostnadsposter.

Figur 2.10 Faktorprisindex efter kostnadslag samt PPI och KPI

exkl. löneglidning och moms, 1998=100



Källa: SCB.

Byggmaterpriserna har en stor betydelse för utvecklingen av faktorprisindex och produktionskostnaden. Flera byggmaterial har under en lång period haft en större prisökning än genomsnittet för inhemskt tillverkade industriprodukter. I FPI registreras listpriser för byggmaterial, det vill säga de anslagna priserna som företagen uppger inför förhandling med köpare. Även om SCB bearbetar listpriserna i FPI genom att ta hänsyn till olika former av generella rabattsystem för byggmaterial, så skiljer sig listpriserna från det verkliga utfallet efter rabatter. Prisökningstakten för byggmaterial är högre än producentprisindex för industriprodukter (PPI). Materialkostnaden har ökat med 82 procent mellan 1998–2014. Totala FPI ökade med 63 procent. Motsvarande ökning i KPI var 22 procent och PPI ökade med 21 procent. Lönekostnaderna ökade med 49 procent. Markpriser har ökat mest relativt sett men det är byggmaterialprisernas utveckling som förklarar den största andelen av kostnadsökningen.

### 2.8.3 Prisutvecklingen på byggmaterial

Utredningen har studerat utvecklingen för vissa enskilda insatsvaror relativt pris- och löneutvecklingen inom jämförbara sektorer och med den totala pris- och löneutvecklingen i syfte att fördjupa kartläggningen och undersöka enskilda insatsvarors effekt på prisutvecklingen.

Prisökningstakten för byggmaterial liksom för andra industri-material avtog under lågkonjunkturen i början av 1990-talet. I mitten av 1990-talet steg återigen prisökningstakten för byggmaterial trots lågkonjunkturen till skillnad från andra industri-material. I tabell 2.2 redovisas den prisutvecklingen för vissa enskilda byggmaterial perioden 1990–1998 samt perioden 1998–2011. Byggmaterialen är valda för att de utgör relativt stora vikter i materielposten i faktorprisindex eller för att de representerar delmarknader där koncentrationen är hög.

**Tabell 2.2** Prisutveckling för enskilda byggmaterial

Indexerad utveckling perioden 1990–1998 samt perioden 1998–2011

Material	1990–1998	1998–2011
Cement	116	134
Fabriksbetong	138	154
Betongvaror	123	133
Trävirke	124	171
Formplywood	140	142
Inredningssnickerier	125	146
Dörrar	134	150
Fönster	116	175
Armeringsstål	126	367
Bitumen (f.d. asfalt)	130	295
Värmeisolering, mineralull	133	157
Skivor, gips	138	148
Sanitetsarmatur	162	190
Sanitetsporslin	146	163
Badkar	150	171
Rostfritt, special	150	274
VVS-material till VVS-install.	156	193
Kablar, ledningar	185	591
Elektrisk tråd och kabel	124	150
Kablar och ledningar (vägbyggnad)	219	571
Installationsmateriel	169	238
PVC-rör	205	138
Betongrör	131	153
Stålrör	130	196
Fjärrvärmerör	153	243
PPI	121	125
KPI	124	121

Källa: SCB.

Flertalet byggmaterial har under en lång period haft en större prisökning än genomsnittet för inhemskt tillverkade industriprodukter. Prisökningstakten för byggmaterial är högre än produ-

centprisindex för industriprodukter (PPI). Byggmaterial utgörs av tusentals produkter och ett stort antal delmarknader med olika förutsättningar och karaktäristika. För en del byggmaterial bestäms kostnaden på internationella marknader och vissa materialkostnader bestäms av inhemska faktorer.

Som vi kommer att diskutera i kapitel 4 är rabattgivningen vid försäljning av byggmaterial omfattande och prisbildningen på byggmaterialmarknader skiljer sig åt bland annat beroende på vem som är kund. De faktiska priserna beror i hög grad vilka rabatter eller bonusar som en kund kan erhålla. Rabatter minskar pristransparensen vilket gör det svårt att jämföra priser mellan olika leverantörer. Utformningen av rabatter och bonusar kan leda till inlåsnings effekter och en liten kundrörlighet och därför få till effekt att konkurrensen begränsas.

## 2.9 Produktivitetsutvecklingen

Tydliga tecken på en svag produktivitetsutveckling inom bygg- och anläggningssektorn har föranlett en rad utredningar och initiativ från statens sida.<sup>12</sup> Kritik mot byggindustrin för låg produktivitetsutveckling är inget som är unikt för Sverige. Produktiviteten i byggbranschen hos flera OECD-länder har under många år har utvecklats sämre än i andra sektorer och produktivitetsgapet ser ut att öka.<sup>13</sup>

Forskning om vad som kan förklara svensk byggindustris eftersläpning pekar på den projektbaserade verksamheten<sup>14</sup>. Projekt är per definition är unika, tidsbegränsade och utförs av en tillfällig arbetsorganisation för att åstadkomma ett i förväg bestämt resultat. Projektbaserade arbetsorganisationer kan försvåra utveckling av långsiktiga och effektiva leverantörskedjor där leverantörerna tillsammans med byggherren arbetar för kontinuerlig förbättring

---

<sup>12</sup> SOU 2002:115, Skärpning gubbar!, Statskontoret, 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Byggkommissionens betänkande* Rapport 2009:6.

<sup>13</sup> Abdel-Wahab, M. and Vogl, B, 2011, *Trends of productivity growth in the construction industry across Europe, US and Japan*, Construction Management and Economics, 29(6), 635–644.

<sup>14</sup> Dubois, A. Gadde, L-E., 2002, *The construction industry as a loosely coupled system: implications for productivity and innovation*, Construction Management and Economics vol 20.

och ökad effektivisering, vilket sker inom industriproduktion. Projektorganisationen försvårar också kontinuerlig förbättring då lärande och kunskapsöverföring inte kan ske kontinuerligt i organisationen utan måste hanteras mellan olika projekt. För att lärande och utveckling ska komma till stånd ställs det krav på att byggföretagen har utvecklat välutvecklade system för kunskapsdelning och kunskapsutveckling. Samtidigt finns det många byggföretag som aktivt arbetar med kontinuerlig utveckling och förbättring och lärande mellan projekt och strävar efter att utveckla ett byggande i linje med industrikonceptet ”lean production”.<sup>15</sup>

En bidragande faktor till branschens projektorientering är att den svenska byggmarknaden har varit fragmenterad, i meningen att förutsättningarna för byggande skiljer mellan kommuner och mellan enskilda projekt och gör projekten unika. Olika kommunala särkrav tillsammans med osäkra och långa planprocesser motverkar industriellt byggande, dvs. standardisering och utnyttjandet av skalfördelar, och utveckling av långsiktiga och effektiva värdekedjor.<sup>16</sup>

Siffror från SCB och Konjunkturinstitutet visar att produktivitetens utvecklingen inom byggindustrin har varit låg jämfört med produktivitetens utveckling inom industri och tjänstebranscher, vilket illustreras i figur 2.11. I diagrammet uttrycks produktivitetens utvecklingen som produktion per arbetad timme mellan år 2000 och 2014. Produktiviteten i byggbranschen utvecklades negativt, - 6,5 procent. Motsvarande utveckling i industrin var 63 procent och i tjänstebranscher 21 procent. Den låga produktivitetens utveckling inom byggsektorn har pekats ut som ett hinder för ökad ekonomisk tillväxt.<sup>17</sup>

---

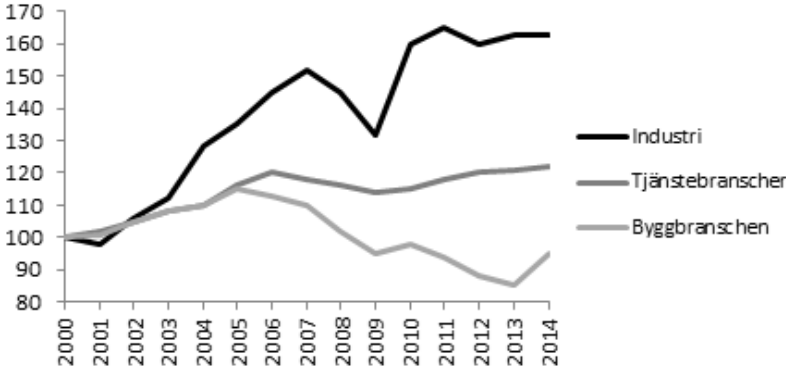
<sup>15</sup> se [www.leanforumbygg.se](http://www.leanforumbygg.se)

<sup>16</sup> SOU 2012:86, *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav - genom enhetliga och förutsägbara byggregler.*

<sup>17</sup> McKinsey & Co, 2012, *Tillväxt och förnyelse i den svenska ekonomin.*



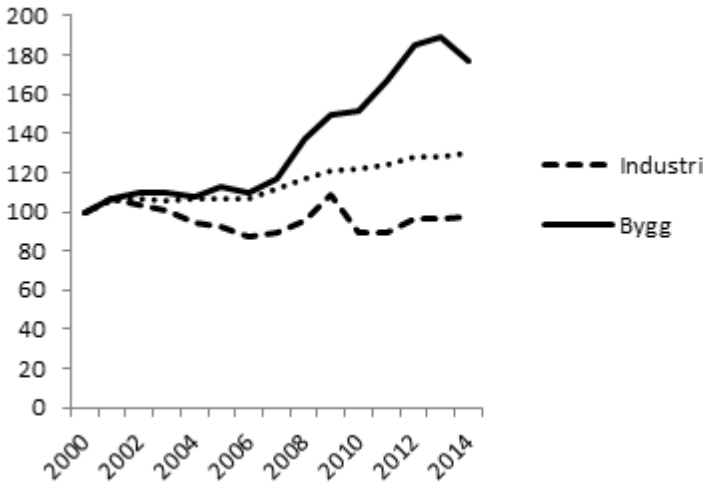
Figur 2.11 Produktion per arbetad timme, index 2000:100



Källa: SCB och Konjunkturinstitutet.

I figur 2.12 redovisas hur enhetsarbetskostnaden har utvecklats för byggindustrin jämfört med den övriga industrin. Förändringen i arbetskostnad per timme bestämmer, tillsammans med produktivitetstillväxten, utvecklingen av företagens arbetskostnader per producerad enhet, den så kallade enhetsarbetskostnaden.

Figur 2.12 Enhetsarbetskostnader enligt nationalräkenskaperna



Källa: SCB och Konjunkturinstitutet.

Att produktivitetens utvecklingen skulle vara särskilt låg har emellertid också ifrågasatts, och en studie drar slutsatsen att det inte går att trovärdigt uttala sig om byggindustrins produktivitetens utveckling då korrekta data om kvalitetsutvecklingen saknas, men att mycket talar för att produktivitetens utvecklingen kan vara bättre än vad som tidigare hävdats.<sup>18</sup>

I modern tillväxtteori betonas de starka sambanden mellan kunskapsinvesteringar i FoU och ekonomisk tillväxt. En låg innovationstakt i en bransch eller på marknad kan vara en indikation på att konkurrensen fungerar mindre väl. Innovationer är en viktig drivkraft för produktivitet och ekonomisk tillväxt. För byggsektorn är innovationer viktiga för ett effektivare byggande. Därigenom uppnås en högre produktivitet som kan gynna konsumenterna i form av ett ökat och mer varierat utbud samt lägre priser.

## 2.10 Slutsatser

**Bedömning:** Över tid har bostadsbyggandet präglats av ökade byggkostnader och låg produktivitetens utveckling. En bidragande orsak är att byggbranschen är fragmenterad vilket både gör branschen projektorienterad och försämrar konkurrensförutsättningarna.

Det svenska bostadsbyggandet har varit lågt under en längre period, trots en stark och ökande efterfrågan på bostäder i Sveriges kommuner. Det begränsade utbudet av bostäder har resulterat i högre priser på bostads- och äganderätter och längre köer för att få en hyresrätt.

Det låga utbudet av bostäder kan förklaras av flera faktorer däribland ett ineffektivt utnyttjande av befintligt bestånd men också av konkurrensproblem och etableringshinder inom bostadsbyggandet. Byggkostnaderna har under en lång period ökat mer än andra producentpriser i ekonomin. Sammantaget kan ökade byggkostnader och en låg produktivitetens utveckling tyda på svag

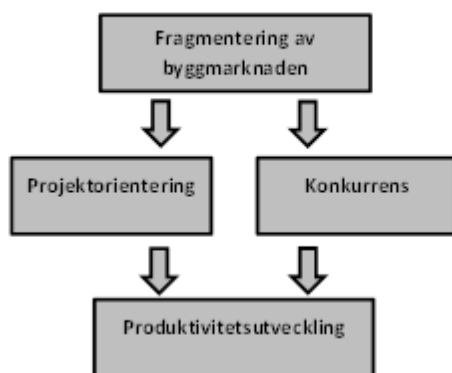
---

<sup>18</sup> Lind H. & Song H-S, 2012, *Dålig produktivitet i byggindustrin - Ett faktum eller ett mätfel*, Sveriges Byggindustrier.

konkurrens och ett begränsat omvandlingstryck. Det finns egenskaper på vissa delar av byggmarknaden, som mycket hög koncentration och vertikal integration, som riskerar att göra att konkurrensen fungerar mindre väl.

En annan bidragande orsak till den låga produktivitetens utvecklingen kan vara att byggmarknaden är fragmenterad vilket gör byggprocessen projektorienterad. Det påverkar också konkurrensförutsättningarna på byggmarknaden, vilket kommer att diskuteras längre fram.

Figur 2.13 Den fragmenterade byggmarknaden



Det kan därför finnas en potential för ökad produktivitetens utveckling. En större, mindre fragmenterad marknad, möjliggör att byggprocessen i större utsträckning kan likna den som finns i industrin och i ökad utsträckning ta till vara skalfördelar. I nästa kapitel fördjupas diskussionen kring konkurrensens betydelse för bostadsbyggandet.



### 3 Konkurrens och bostadsbyggande

Konkurrensen mellan företagen har en central roll i ekonomin. Konkurrens kan stimulera företag att utveckla nya produkter och hitta på nya sätt att producera effektivare. En väl fungerande konkurrens har därför betydelse för kostnadsutvecklingen, produktiviteten, effektiviteten och kvaliteten. Att konkurrensen fungerar är avgörande konsumenternas möjligheter att möta ett utbud av varor och tjänster till rätt pris och kvalitet.

En väl fungerande konkurrens på bostadsmarknaderna kan ge förutsättningar till att konsumenternas efterfrågan möts av ett utbud av bostäder som svarar mot deras behov. Ökad konkurrens och en större mångfald av aktörer i bostadsbyggandet kan skapa bättre förutsättningar för att bygga fler bostäder till rimliga kostnader. Marknaderna för bostadsbyggande avviker dock i flera avseenden från den ideala bilden av en perfekt konkurrensmarknad.

Att konkurrensen på en marknad är begränsad kan ha många orsaker men en gemensam egenskap hos sådana marknader är att det av något skäl är svårt för nya konkurrenter att ta sig in på marknaden, även om lönsamheten är god för de etablerade företagen. Detta kan exempelvis bero på olika former av skalfördelar som gör att stora företag har en kostnadsfördel, på att etablerade företag har bättre tillgång till en nödvändig resurs, som byggbar mark, eller andra typer av inträdeshinder. Om sådana förutsättningar föreligger kan detta, men behöver inte, resultera i svagare konkurrens och möjliggöra olika konkurrensbegränsande beteenden.

I detta kapitel diskuteras konkurrens och bostadsbyggande med stöd av enkla ekonomiska resonemang. Inledningsvis diskuteras distinktionen mellan behov och efterfrågan och i vilken utsträckning konkurrens kan förväntas påverka bostadsbristen. Därefter

belyses prisbildningen på bostäder och konkurrensens förväntade effekter på bostadspriser och var bostadsbyggandet kan förväntas påverkas. Sedan uppmärksammas markens betydelse för konkurrens och byggande och tillslut diskuterad koncentration och konkurrensbegränsande beteenden.

Utgångspunkten för diskussionen är att bostadsbyggandet i Sverige i dag i allt väsentligt bestäms av samspelet mellan utbud och efterfrågan på bostäder. Efter fastighetskrisen i början av 1990-talet skedde ett systemskifte avseende finansieringen av bostadsbyggandet. De statliga stöd och räntesubventioner som hade drivit byggandet under miljonprogramseran övergavs och finansieringen av byggandet kom istället att huvudsakligen läggas på hushållen. Bostadsförsörjningen är därför i grunden avhängig av samma mekanismer som andra marknader. Olika regelverk och teknologiska förutsättningar påverkar sedan hur marknaden för bostadsbyggande, såväl som andra marknader, fungerar och vad utfallet blir. På bostadsmarknaden påverkar exempelvis skatteregler och bruksvärdesprinciper hur förutsättningarna för byggnation skiljer sig mellan olika upplåtelseformer.

### 3.1 Konkurrens och bostadsbrist

Boende spelar en central roll i de flesta människors liv och svarar för en betydande del av hushållens utgifter. En dåligt fungerande bostadsmarknad med brist på bostäder, trångboddhet och låg rörlighet drabbar dels enskilda individer direkt och dels ekonomin mer allmänt. Stockholms handelskammare har exempelvis påtalat att brist på bostäder påverkar möjligheterna för företag att rekrytera rätt kompetens och i förlängningen förutsättningarna för ekonomisk tillväxt i regionen.<sup>1</sup>

Även på orter med en svagare bostadsmarknad kan det uppstå bristproblem om det uppstår flaskhalsar i så kallade flyttkedjor. Exempelvis kan familjer med utflugna barn vilja flytt från en villa till en mer centralt belägen lägenhet, vilket i sin tur kan ge möjlighet för en småbarnsfamilj att bosätta sig i villan. Om tillgången på

---

<sup>1</sup> Stockholms Handelskammare, 2014, *Bostadsbrist – farlig flaskhals för jobben*, Rapport 2014:1.

sådana lägenheter är en trång sektor snurrar flyttkarusellen allt långsammare.

Även om det är *konkurrensen* på marknaden för bostadsbyggande och byggmateriel som står i fokus för denna utredning så är det bostadsbyggandet, eller framför allt avsaknaden av detta, som röner störst intresse medialt. Bostadsbrist och höga priser på bostäder är högst reella problem på flera större orter, och inte minst i Stockholm. Dessa frågor är föremål för en livlig debatt och berörs även i utredningsdirektivet. Eftersom det finns en viss risk för sammanblandning av begrepp och därmed förknippade förväntningar om hur en förbättrad konkurrens kan tänkas påverka bostadsbristen inleder vi inleder vi med en kort diskussion om hur begreppen behov och efterfrågan används i utredningen. Vi återkommer sedan till frågan om vilken effekt konkurrens kan tänkas ha på höga bostadspriser.

Efterfrågan på en konsumentmarknad bestäms, i alla fall ur ekonomiskt hänseende, av den samlade betalningsviljan för en vara eller tjänst, vilket i sin tur bland annat beror av de samlade inkomsterna och hur dessa är fördelade mellan hushåll. Detta gäller även i huvudsak bostadsmarknaden.<sup>2</sup> När bostadsbrist diskuteras så förknippas brist ofta med att det finns ett icke tillgodosett behov av bostäder, snarare än att utbudet av bostäder inte motsvarar efterfrågan.

Med efterfrågan avses här hur mycket boende som efterfrågas som en funktion av priset på boende, vilket är den gängse ekonomiska användningen av begreppet. En individ som saknar betalningsförmåga kan därmed definitionsmässigt inte efterfråga boende. Detta innebär naturligtvis inte att individen inte har ett behov av boende. Behovet av boende kan avspegla individens nytta av boendet eller en samhällelig värdering av att individens boendesituation. Efterfrågan avspeglar behoven endast i den utsträckning de kommer till uttryck i betalningsvilja för boende.

Om vi med bostadsbrist avser en situation där behovet av bostäder vida överstiger den ekonomiska efterfrågan på bostäder så är det tyvärr utsiktslöst att hoppas på att en väl fungerande konkurrens skulle eliminera en sådan brist. Detta betyder inte att konkurrens saknar betydelse för bostadsbrist i denna mening – väl

---

<sup>2</sup> För ägt boende tillkommer att boendet också representerar en investering.

fungerande konkurrens kan pressa byggkostnaderna och leda till att fler får tillgång till bostad till ett lägre pris. Poängen är bara att marknaden svarar på efterfrågan snarare än behov, och att en annan typ av åtgärder, som till exempel bostadsbidrag eller subventionerat boende, är nödvändiga komplement för en bostadspolitik som syftar till att tillförsäkra att behoven av bostäder tillgodoses på en viss nivå. I det som följer bortser vi från denna typ av frågeställningar.

En central fråga här är om förutsättningarna för konkurrens på de olika marknader som anknyter till bostadsproduktion kan förbättras så att bostadsbyggandet ökar. Ett ökat utbud, som pressar priserna, är den effekt som främst brukar associeras med förbättrad konkurrens, och den vi huvudsakligen kommer att koncentrera oss på. Men det är inte den enda effekten. Andra positiva effekter av förbättrad konkurrens som brukar föras fram är bättre kvalitet, ökad valfrihet, mer innovation och framväxt av internationellt konkurrenskraftiga företag.

### 3.2 Prisbildning på bostadsmarknaden

På kort sikt är tillgången på bostäder given. Nybyggnation, ombyggnationer, som till exempel inredning av vindar, förfall och rivning påverkar beståndet över tid.

Efterfrågan på bostäder avgör var, hur mycket och för vilken målgrupp som det är lönsamt att bygga. Marknadsutfallet påverkas också av andra faktorer, som exempelvis regelverk och tillämpningen av dessa, vilka också kan skilja sig mellan lokala bostadsmarknader. En enkel analys av utbud och efterfrågan, som i förstone bortser från sådana faktorer, belyser emellertid viktiga egenskaper hos marknaden som kan framstå som självklara, men inte alltid observeras i debatten.

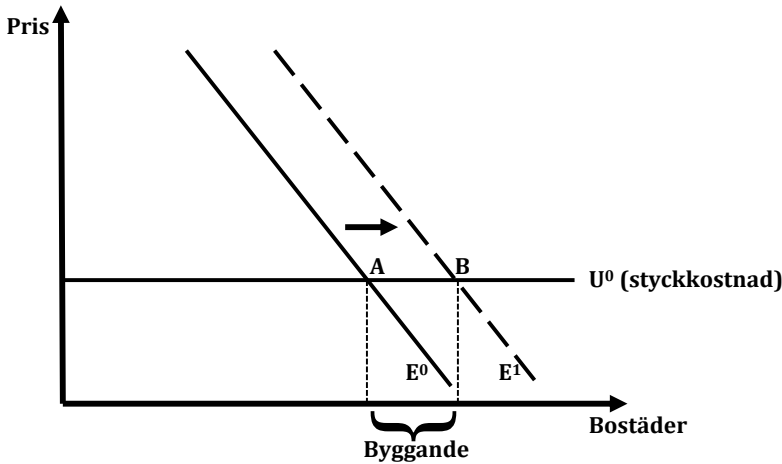
Direktiven för denna utredning är inriktade på hur bristande konkurrens kan påverka bostadsbyggandet och analys och diskussion kommer därför att huvudsakligen fokuseras på marknadens utbudssida. Även om fokus ligger på att undersöka effekterna av bristande konkurrens är de inte desto mindre betydande att först kort belysa bostadsbyggande i ett enkelt perfekt konkurrensresonemang.



Om bostadsbyggande fungerade som en perfekt konkurrensmarknad så skulle bostadsbeståndet på lång sikt bestämmas av skärningspunkten mellan utbud och efterfrågan på bostäder. I figur 1 nedan anger efterfrågekurvan  $E^0$  betalningsviljan för bostäder som en funktion av beståndet bostäder. På motsvarande sätt visar utbudskurvan styckkostnaden för produktion av bostäder, inklusive kostnaden för mark, som en funktion av volymen bostäder. I figur 3.1 har denna ritats som horisontell, vilket skulle motsvara att hur mycket bostäder som helst kan produceras till en konstant styckkostnad.

Punkt A anger jämviktsbeståndet av bostäder, men säger inget om byggande. Ökad efterfrågan, t ex på grund av inflyttning eller ökade inkomster, motsvarar ett skift åt höger, av efterfrågekurvan till den streckade linjen  $E^1$ . Bostadsbyggande tar sedan vid för att anpassa bostadsbeståndet till den nya jämvikten, B. Depreciering av bostadsbeståndet skapar på motsvarande sätt också ett behov av bostadsbyggande.

Figur 3.1 Effekter av ökad efterfrågan på bostäder

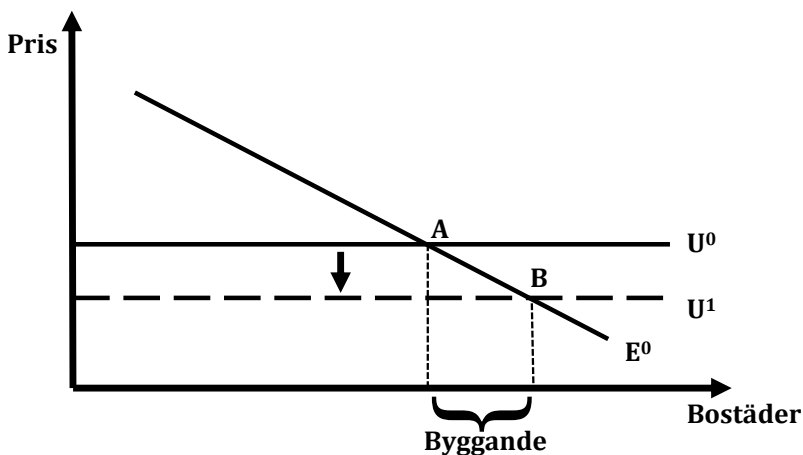


En viktig fråga inom ramen för denna utredning är vilken effekt byggkostnaderna (som påverkas av konkurrensen i sektorn) har på bostadsbyggandet. På en perfekt konkurrensmarknad är effekten av lägre kostnader rättfram.<sup>3</sup>

En sänkt styckkostnad för bostadsproduktion skiftar ner utbudskurvan, från  $U^0$  till  $U^1$  i figur 3.2, vilket leder till en ny och högre jämviktskvantitet. Byggandet anpassar sedan beståndet till den nya jämviktskvantiteten.

Figuren visar också att priset för boende sjunker i hela beståndet, inte bara i den del som har producerats till lägre kostnad. I figur 3.2 har efterfrågan ritats som flackare, eller mer elastisk, än i figur 3.1. Ju mer elastisk efterfrågan är desto större blir effekten av sänkta byggkostnader.

Figur 3.2 Effekter på efterfrågan av sänkta kostnader



Resonemanget ovan bortser emellertid från att läge är en helt central faktor på många bostadsmarknader, inte minst de marknader som tilldrar sig mest intresse i bostadsdebatten, som stor-

<sup>3</sup> Syftet här är att på ett enkelt vis illustrera effekten av lägre kostnader. Det kan te sig lite motsägelsefullt att resonera om ökad konkurrens i en perfekt konkurrens-kontext. Kostnadssänkningar kan tolkas dock som resultat av förbättringar av konkurrensen i tidigare led, som inte behöver antas vara konkurrensutsatta. Om t ex marknaden för byggmateriel är nationell och präglas av konkurrensproblem medan entreprenadmarknaderna är lokala och hårt konkurrensutsatta kan modellen väl belysa effekten på den senare marknaden av ökad konkurrens på den förra.

stadsmarknaderna. Detta illustreras av engelska talesättet att det finns tre saker som spelar roll i fastighetsbranschen nämligen ”läget, läget, läget”.

### 3.2.1 Lägesfaktorn och bostadsbyggandet

Bra lägen är en knapp resurs som det finns begränsade möjligheter att tillhandahålla mer av, speciellt i städer. Prissättningen av läget kan därför spela en avgörande roll för boendekostnaden, samtidigt som förändringar i byggkostnaden kan få ett mycket litet genomslag på densamma. Återigen bestäms priset på bostäder i olika lägen av utbud och efterfrågan, men i detta fall är utbudet i ett givet läge begränsat.

I figur 3.3 illustreras hur jämviktspris och bostadsbestånd bestäms när utbudet av bostäder är i det närmaste givet. Ett fullständigt fixt utbud skulle motsvaras av en vertikal utbudskurva. I figuren är utbudskurvan istället mycket brant vilket avspeglar att kostnaderna ökar snabbt vid mer omfattande nybyggnation, exempelvis på grund av tillgängligheten på lämplig tomtmark är knapp och att ytterligare byggnation tvingar fram allt dyrare lösningar som marksanering, rivning av existerande bebyggelse eller överdäckningar. Figuren illustrerar att ökad efterfrågan på boende, från  $E^0$  till  $E^1$ , främst kommer att resultera i ökade boendepriiser, som stiger från  $P^0$  till  $P^1$ , medan effekten på byggandet blir mycket begränsad.

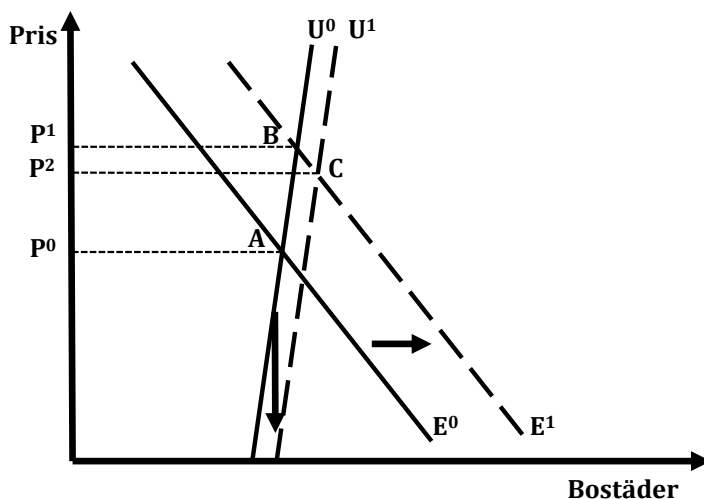
Figuren visar också effekten av en relativt stor sänkning av totala byggkostnader (inklusive markpris), som skiftar utbudskurvan neråt från  $U^0$  till  $U^1$ , men lämnar lutningen intakt. (Detta motsvarar en situation där kostnaderna för byggande minskar medan knappheten på mark är oförändrad).

Sänkningen av byggkostnaderna får här ett mycket marginellt genomslag på priset, som sänks från  $P^1$  till  $P^2$ , såväl som på byggandet. Den absoluta merparten av kostnadssänkningen kapitaliseras istället i en ökning av markpriset. Om utbudet av mark var givet (dvs. helt oelastiskt) skulle ökningen i markpriset exakt motsvara reduktionen i byggkostnaden så att priset på bostäder förblir oförändrat. Priset på mark i attraktiva lägen överstiger därför vida

priset på motsvarande markyta i ett generiskt läge, och skillnaden utgör en ekonomisk lägesränta.<sup>4</sup>

Eftersom markpriset bestäms residualt, som skillnaden mellan betalningsviljan och kostnaden för att bygga, så länge den förra överstiger den senare, kommer priset på mark därför inte att påverka huruvida det byggs eller inte. Kvoten mellan betalningsviljan för bostäder och produktionskostnaden (exklusive markpriset) brukar kallas för Tobins  $Q$ , och ett värde över 1 innebär då att det är lönsamt att bygga.

Figur 3.3 Effekter av ökad efterfrågan och sänkta kostnader på byggande



Den stora skillnaden mellan de första graferna och figur 3.3 är lutningen på utbudskurvan, eller mer allmänt utbudselasticiteten, vilken avspeglar huruvida "läget" är en knapp resurs eller ej. I en urban kontext är det exempelvis troligt att utbudet är mindre elastiskt i de centrala delarna av en stad och mer elastiskt i stadens

<sup>4</sup> Markräntor analyserades först av ekonomen David Ricardo 1821, som diskuterade pris-sättningen av jordbruksmark av olika kvalitet, där kvalitet är en knapp resurs. Von Thünen utvecklade senare (1826) en modell där knappheten istället motsvarade avståndet till en marknad.

ytterområden.<sup>5</sup> Våra enkla utbuds- och efterfrågediagram tyder på att en kostnadsänkning, eller en efterfrågeökning, kan förväntas få en begränsad effekt i de centrala delarna av stad och en större effekt i områden något längre ut.

Med en något mer utvecklade analys kan man mer allmänt belysa hur priset på mark beror av läge, tillgång till transporter och andra faktorer, och vad detta har för implikationer för vad som byggs. I modellen av den monocentriska staden, som är en standardmodell i läroböcker inom "urban economics", antas konsumenter värdera boende i mer centrala lägen högre, exempelvis för att detta innebär kortare restider, och producenter av boende att är därför villiga att betala mer för sådan mark. Om, vidare, boende produceras med hjälp av mark och kapital så kommer relativt sett mer kapital, och mindre mark, att användas i centrala lägen, genom att exempelvis bygga tätare eller på höjden. Förbättrade kommunikationer minskar betydelsen av restid och leder i en sådan modell till lägre markpriser centralt och högre priser längre ut. Det följer också att en växande befolkning och hårt belastade kommunikationssystem ger motsatt effekt.<sup>6</sup>

För att illustrera den geografiska effekten av minskade byggkostnader kan vi dock klara oss med ett enkelt diagram. Kurvan P i Figur 3.4 anger hur priset på bostäder beror av läget, där priserna antas vara högst i centrum, för att sedan avta och plana ut längre bort från centrum. Linjen  $K^0$  anger byggkostnaden inklusive alternativkostnaden för mark (dvs värdet av marken i bästa alternativa användning som t ex jordbruks- eller skogsmark). Mellan skärningspunkterna A och B överstiger Tobins Q ett och det är lönsamt att bygga. Om byggkostnaden sjunker till  $K^1$  så ökar det lönsamma området till sträckan mellan C och D. De nya områden som det är lönsamt att ta i anspråk byggnation är då intervallen CA och BD.

Om utbudet på byggbar mark inte är fullständigt oelastiskt i de inre delarna av staden så kommer de sänkningen av byggkost-

---

<sup>5</sup> Knapphet beror av en mängd olika faktorer, varav flera är geografiskt betingade som avstånd till arbetsplatser och den fysiska miljön, men också av andra faktorer, som att värdet på ett läge (direkt och indirekt) påverkas av vilka andra som bor där.

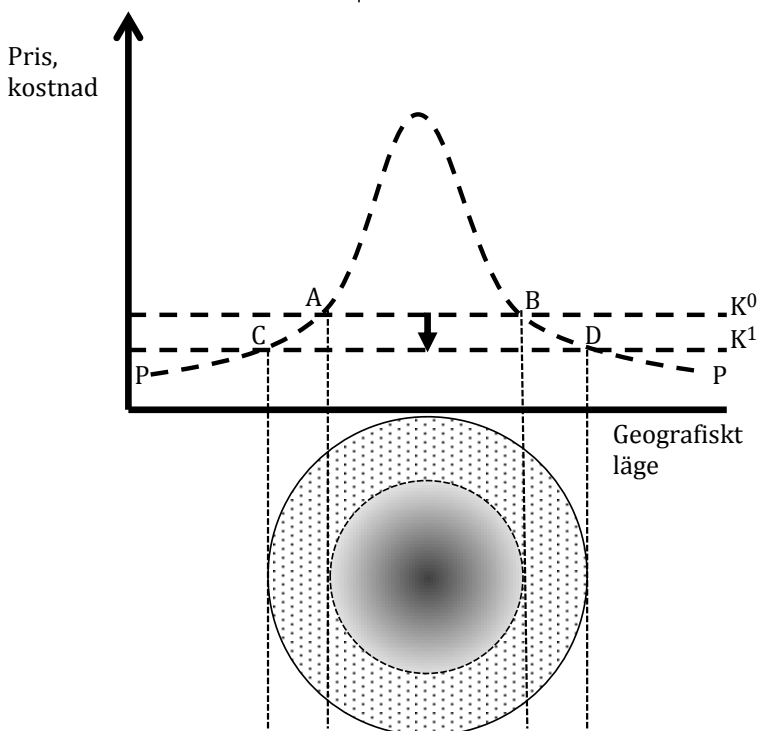
<sup>6</sup> Modellen, som först utvecklades av Alonso (1964) och därefter av Mills (1967) och Muth (1969) återfinns i de flesta läroböcker i urban economics, se t ex McDonald och McMillen 2011, *Urban Economics and Real Estate – Theory and Policy*.

naderna att leda till en viss ökning av byggandet även där, i linje med resonemanget i figur 3.3.

Eftersom den geografiska utbredningen av en stad är tvådimensionell, snarare än linjär, har cirklarna under diagrammet lagts till för att illustrera samma effekt i en topografisk karta där mörkare färg anger högre pris. I figuren framgår också att den relativa ökningen av arealen som är lönsam att bebygga är väsentligt större än vad den ser ut att vara i tvärsnittsgrafen. Arealen ökar kvadratisk snarare än linjärt.

**Figur 3.4 Lönsamhet att bygga från centrum**

visat som tvärsnitt respektive från ovan



Det är lätt att se att ökad efterfrågan har precis samma effekt på bostadsbyggandet som sänkta byggkostnader. Ökad efterfrågan, i meningen ökad betalningsvilja för boende, innebär att kurvan P

skiftar upp, vilket också leder till att området med byggbar mark som är lönsam att bebygga expanderar.

Denna effekt illustreras i Boverkets marknadsrapport mars 2015, *Markpriser, markbrist och byggande*, där man visar hur de stigande priserna i Stockholmsområdet har ökat Tobins Q för bostadsrätter i flerbostadshus i Stockholmsregionen och över tiden gjort byggande lönsamt i fler områden.

Diskussionen ovan har utgått ifrån att byggföretagen verkar på en perfekt konkurrensmarknad. Nedan diskuteras hur bristande konkurrens ytterligare kan begränsa tillgången på byggbar mark, hur en sådan begränsning kan utgöra ett inträdeshinder och hur kommuners markpolitik kan påverka konkurrensförutsättningarna.

### 3.3 Byggbar mark och konkurrens

På vilket sätt påverkar tillgången på byggbar mark konkurrensförutsättningarna på marknaden för bostadsbyggande? Tillgång till byggbar mark är närmast trivalt en förutsättning för snart sagt allt byggande, och eftersom kommersiellt intressant mark normalt sett är en knapp resurs kan kontrollen över, eller allokeringen av, mark påverka förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens på marknaden för bostadsbyggande.

#### 3.3.1 Kontroll över byggbar mark

För att ta ett extremt men illustrativt exempel kan vi anta att ett byggföretag, som vi kan kalla företag A, kontrollerar eller äger all byggbar mark i ett samhälle. Detta gör företag A till en de facto-monopolist i samhället. Detta är fallet oavsett om det finns en rad andra lika effektiva byggföretag, B, C, D och så vidare, som kan åta sig byggentreprenader i samhället, eftersom dessa inte kan göra detta med mindre än att företag A släpper till mark, vilket företaget saknar incitament att göra. I en sådan situation är det naturligt att förvänta sig att företag A också kommer att uppträda som en klassisk monopolist och begränsa utbudet i syfte att höja priset.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Om företaget kunde tillämpa tvådelade tariffer kunde utbud och samhällsnytta ökas, vilket dock skulle materialiseras i form av ökade monopolvinster.

Om markinnehavet i samhället istället var uppdelat mellan två byggföretag mildras denna effekt av konkurrensen mellan företagen. Vart och ett av företagen har dock ett visst incitament att hålla tillbaka utbudet, och saknar incitament att släppa byggerätter de inte använder till konkurrerande företag. Till detta kommer att risken för underförstått konkurrensbegränsande samarbete mellan företag ökar om markinnehavet är mycket koncentrerat.

I praktiken är ägandet av byggbar mark betydligt mer spritt än så i flertalet kommuner, och i många fall är kommunen själv en stor markägare. Situationen kan dock skilja sig mycket mellan olika kommuner, vilket diskuteras mer ingående i kapitel 5 och 6. Det är också värt att notera att de största byggföretagens markinnehav är betydande.<sup>8</sup> Det är därför inte otänkbart att stora företag kan ha en viss marknadsmakt, i meningen att deras produktionsbeslut kan påverka prisbildningen på lokala bostadsmarknader. Den ur konkurrenssynpunkt relevanta bostadsmarknaden behöver inte avgränsas av kommungränsen utan kan vara mer lokal än så och kan exempelvis utgöras av en ort i kommunen. Det är fördelningen av markägande på de relevanta lokala marknaderna som avgör om det finns incitamenten att begränsa utbudet i syfte att höja priset. Det kan till och med vara så att utbudets inverkan på priset kan vara ett övervägande vid utveckling av enskilda bostadsområden och att man genom en etappvis försäljning undviker att bjuda ut för mycket till försäljning på en gång.<sup>9</sup>

### 3.3.2 Markttillgång och inträde av nya byggherren

Att träda in på en ny geografisk marknad innebär ofta en avsevärd investering för ett företag, och den fortsatta närvaron på marknaden är förenad med fasta kostnader. Etableringskostnaden skiljer sig mellan företag och är sannolikt betydligt lägre för företag som redan är etablerade på angränsande lokala marknader än för företag som helt saknar svensk närvaro. För att inträde skall vara

---

<sup>8</sup> Konkurrensverket, 2015 *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? – en uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4

<sup>9</sup> Ett annat skäl för gradvis försäljning är att köpare värderar färdiga områden mer vilket kan möjliggöra högre priser på senare delar av projektet, som förutom mindre olägenheter av byggnation gynnas av att service och infrastruktur finns på plats.



lönsamt behöver ett inträdande företag dels ha goda marginaler på sin produktion och dels komma upp i en tillräcklig volym för att täcka kostnaderna för marknadsinträdet.

Tillgången på byggbar mark för inträdande företag är begränsad på kort till medellång sikt. Att söka markanvisningar, eller förvärva icke planlagd mark, för att bygga upp en portfölj av byggbar mark binder mycket kapital och processen uppfattas dessutom som osäker och icke-transparent samt kräver närvaro under lång tid. Utsikterna att förvärva byggbar mark från konkurrerande byggföretag är inte heller goda. Tvärtom skulle etablerade företag kunna vinna på att förvärva kontroll av mer mark än man behöver för egen byggnation i syfte att försvåra inträde av nya företag.<sup>10</sup>

Möjligheten att delta i allmännyttans upphandlingar och därigenom snabbare nå större volymer på marknaden kan inte kompensera för detta eftersom upphandlingarna dels är relativt små och dels på grund av att lönsamheten i produktion av hyresrätter är relativt låg. Det är därför inte förvånande att det sker få etableringar av utländska byggtreprenörer och att de som faktiskt genomförs sker genom förvärv av svenska företag.

### 3.3.3 Andra faktorer som kan begränsa byggande

Även företag utan marknadsmakt kan ha incitament att avvakta med att bygga, i alla fall om bostadspriserna varierar över tid vilket de tenderar att göra. Syftet är då inte att driva upp priset på bostäder, viket ett sådant företag inte kan, utan att invänta att priset kanske går upp av sig självt. Det är naturligtvis betydligt mer lönsamt att ha bostadsrättsprojekt färdiga för försäljning när tiderna är goda än när marknaden har vikt av nedåt. Möjligheten att bygga en nu eller senare motsvarar en så kallad real option.

Detta har två implikationer, som egentligen är olika sidor av samma mynt. Dels ökar flexibiliteten värdet av marken och dels leder ökad osäkerhet (volatilitet) om framtida bostadspriser och byggkostnader till att det är mer värdefullt att vänta med att

---

<sup>10</sup> En sådan strategi binder dock upp kapital för företaget, medan vinsten av utestängning delas med andra etablerade aktörer, och är sannolikt olönsam om inte företaget har en mycket stor marknadsandel. Sådana företag kan dock omfattas av Konkurrenslagens förbud mot missbruk av dominerande ställning.

bygga.<sup>11</sup> Intuitionen för detta är enkel. Om priser och kostnader uppfattas som konstanta finns ingen anledning att vänta med att bygga, om det är lönsamt att göra så idag. Om priser och kostnader varierar mycket över tid kan det vara mycket lönsammare att bygga ett år fram i tiden. Om lönsamheten istället skulle ha försämrats så behöver man ju inte bygga.

Det finns ett flertal faktorer som påverkar i bostadspriser och byggkostnader, varav vissa påverkar hela bostadsmarknaden, som konjunkturläge, arbetsmarknadsläge och räntenivåer. Andra faktorer kan påverka prisläget lokalt. Exempelvis påverkar investeringar i infrastruktur, som vägar och spårbunden trafik, service eller närmiljö ett områdes attraktivitet avsevärt. Osäkerhet om denna typ av investeringar kan därför ge incitament att skjuta upp bostadsbyggande.

Av dessa resonemang följer också att optionsinslaget påverkas av politiska beslut på olika nivåer. Exempelvis, kan man befara att en segdragen infrastrukturpolitik, förutom de direkta förlusterna av att infrastrukturen tas i bruk alltför sent, dessutom kan utgöra en hämsko för bostadsbyggande. Frånsett att det finns ett värde i att få infrastruktur på plats i god tid, för att få fart på byggande i anslutning till denna, så finns det också ett stort värde i att tidigt klargöra när investeringar i infrastruktur inte kommer att komma till stånd. Detta minskar osäkerheten och kan få igång byggnation områden där detta är lönsamt men där förhoppningar om ytterligare värdeökning som följd av infrastrukturinvesteringar har lett till att projekten senarelagts.<sup>12</sup>

Byggande är också en reglerad verksamhet som förutsätter olika tillstånd från, eller avtal med, kommunerna, och dessa är ofta giltiga under en begränsad tidsperiod. Det kan gälla exempelvis bygglov eller markanvisningar. Detta kan naturligtvis påverka optionsinslaget, beroende på vad som kan förväntas hända när tillståndet eller avtalet löper ut. Begränsade tidsfrister och tydlighet om vad

---

<sup>11</sup> En alternativ förklaring till att ökad osäkerhet kan leda till minskat byggande är riskaversion hos byggherrar. Det finns dock empiriskt stöd för att optionsmekanismen har en egen och ekonomiskt signifikant effekt. Se exempelvis Bulan, Mayer, och Somerville (2009) och Cunningham (2007).

<sup>12</sup> Incitamentet att vänta drivs av nyttan av infrastrukturen kapitaliseras i fastighetsvärdet. Incitamenten minskas naturligtvis om det finns en risk att fastighetsutvecklare blir tvungna att betala delar av investeringarna. En fastighetskatt slår jämnare mellan befintliga och planerade områden och skulle också innebära ett visst mått av vinstdelning.

som gäller när dessa löper ut kan minska värdet av att vänta med byggnation. I praktiken är det kanske inte så enkelt eftersom det kan finnas rimliga skäl till att byggplaner fördröjs och det kan också vara direkt oekonomiskt från kommunens sida att till exempel dra tillbaka en markanvisning och börja om processen.

### 3.3.4 Produktion och tilldelning av byggbar mark

Diskussionen ovan har förutsatt att tillgången på byggbar mark är given. Så är inte fallet i ett längre tidsperspektiv. För att mark skall vara byggbar (för bostadsbyggande) krävs att det finns en laga-kraftvunnen detaljplan för denna. Att ett markområde är byggbart innebär dock inte med automatik att det är kommersiellt intressant att bygga bostäder på detta, endast att det är möjligt att göra det.

Kommuner kan ”producera” kommersiellt intressant byggbar mark på två sätt. Dels kan kommunen detaljplanera markområden som potentiellt är kommersiellt intressanta. Möjligheten att göra detta kan emellertid begränsas av olika restriktioner på vilken mark som är möjlig att ta i anspråk för bostadsbyggande. Stockholms Handelskammare konstaterar i en rapport att ” den sammantagna effekten av alla restriktioner gör att det knappt finns någon byggbar mark kvar i regionen.”<sup>13</sup> Dels kan kommuner, men även landstingen och staten, påverka i vilken utsträckning redan detaljplanerade områden blir kommersiellt intressanta för bostadsbyggande. Detta kan ske genom infrastrukturinvesteringar som förbättrar kommunikationerna till och från området, eller åtgärder som påverkar den lokala arbetsmarknaden.

Om en kommun kan tillgängliggöra byggbar kommunal mark i en takt som matchar efterfrågan på nybyggnation, vid konkurrensmässiga priser, så minskar betydelsen av hur det befintliga beståndet av byggbar mark är allokerat mellan marknadens aktörer. Hur kommunen ombesörjer den nya tilldelningen av mark och villkoren som förknippas med denna har dock potentiellt stor betydelse.

---

<sup>13</sup> I Stockholms Handelskammares rapport, 2014, *Markbrist stoppar nybyggen – en rapport om restriktioner för hur marken får användas i Stockholms län och dess effekter*, Rapport 2014:2 kartläggs 30 olika restriktioner och dessas effekter. Rapporten diskuterar också effekten på tillgången på byggbarmark i Stockholm av att släppa på vissa av dessa restriktioner.

Tilldelning till företag för vilka marktillgång har varit en bindande restriktion på byggandet ger sannolikt god utdelning i termer av byggande. Om ett företag tidigare har valt att begränsa utnyttjandet av sitt innehav av byggbar mark, kanske i syfte att höja prisnivån eller av andra skäl, kan effekten förväntas bli mindre. Eftersom stora företag kan ha mer att vinna på att hålla uppe prisnivån kan det finnas en risk för att dessa är mindre benägna att omsätta ökad marktillgång till ökad byggande.

Ur konkurrenssynpunkt är det naturligt att marktilldelningen är neutral och att tilldelningen istället förenas med tydliga krav på att det verkligen byggs. Många kommuner gör också detta och villkorar tilldelning av mark på färdigställande av byggnation. För att sådana krav skall vara verkningfulla behöver åsidosättande av kraven vara förknippade med en avskräckande sanktion. Under intervjuer med marknadsaktörer har framkommit att risken för att återlämnande av mark försämrar företagets förutsättningar att få marktilldelning av kommunen framöver har en avskräckande effekt. Denna effekt har framhållits som särskilt viktig för större företag, det vill säga de aktörer som enligt resonemanget ovan skulle ha starkast incitament att begränsa utbudet.

Ytterligare en viktig fråga i detta sammanhang är vilket intresse kommunen har av att tillhandahålla byggbar mark. Ökat byggande för med sig kostnader för infrastruktur och service och det är inte uppenbart att det ligger i de kommuninvånarnas intresse att kommunen växer.<sup>14</sup> Denna fråga ligger dock en bit från utredningens huvudfåra och kommer inte vidare att utvecklas här.

### 3.3.5 Plankapacitet, prioriteringar och konkurrens

Kommunernas vilja och förmåga producera byggbar mark kan spela en viktig roll för konkurrensförutsättningarna, inte minst på marknader med starkt efterfrågetryck. Kapaciteten att göra detta kan dock vara begränsad. Flera marknadsaktörer som utredningen har varit i kontakt med har uppgivit att kapacitet på de kommunala plankontoren är en trång sektor. Bland annat utgör personella resurser på plankontoren och ambitionsnivån avseende hur detalje-

---

<sup>14</sup> Lind, H., 2015, *Kommunernas incitament att bygga bostäder*

rade planerna skall vara begränsningar för i vilken takt en kommun kan tillgängliggöra byggbar mark.<sup>15</sup>

I den mån kapaciteten för planläggning är en knapp resurs i en kommun så aktualiseras olika prioriteringsfrågor med bäring på konkurrensförhållandena. En sådan fråga rör förekomsten av skalfördelar i planarbetet. Om stora projekt resulterar i mer bostadsbyggande per nedlagd timma planarbete kan detta utgöra ett argument för att prioritera stora projekt framför mindre sådana, åtminstone om skalfördelarna är betydande. En sådan prioritering försämrar emellertid sannolikt små och medelstora företags möjligheter att konkurrera om bostadsbyggandet, vilket på sikt kan påverka marknadsstrukturens utveckling och göra marknaden mer koncentrerad.

Kommunen kan också göra prioriteringar avseende vilka markområden som i första hand planeras. När det gäller kommunal mark kan kommunen villkora marktilldelning av kommunal mark på genomförande av byggnation och det finns därför en någorlunda direkt koppling mellan avsatta planresurser och förväntat byggande. Denna koppling är av naturliga skäl svagare när det gäller planläggning av privatägd mark. Även om kommunen kunde villkora genomförandet av planarbetet på att byggnation genomförs inom en viss tid så är sanktionsmöjligheterna mer begränsade.

Plankapaciteten behöver emellertid inte vara en trång sektor och i stället för att prioritera mellan olika typer av projekt kan en kommun välja att på olika sätt söka minska flaskhalsproblemet. Det kan göras på olika sätt. Det mest omedelbara sättet är att minska arbetsbördan, exempelvis genom att sänka detaljeringsgraden vilket minskar omfattningen av planarbetet men innebär minskad kontroll. Ett annat sätt är att tillföra mera resurser till plankontoren. Ytterligare ett sätt att minska arbetet för kommunens del är att lägga över mer av planarbetet på andra aktörer, till exempel entreprenörerna. Arbetet kan då inriktas på att kontrollera och

---

<sup>15</sup> Flera marknadsaktörer har vittnat om att tillgång på erfaren och högt kvalificerad personal är en begränsande faktor för kommuners plankapacitet. Sådan personal är också attraktiv för privat sektor, vilket på sikt kan främja rekryteringen till yrket. I ett kortare perspektiv resulterar företagets incitament att rekrytera i ett lägre utbud av planlagd mark och långsammare planlägningsarbete. Detta leder i sin tur till lägre bostadsbyggande och högre bostadspriser.

godkänna entreprenörernas arbete, alternativt att licensiera utomstående att utföra detta.

### 3.3.6 Prissättning av mark vid markanvisning

Som nämnts ovan värderas byggbar mark i attraktiva lägen i princip residuellt, det vill säga att marken värderas till skillnaden mellan priset på de mest lönsamma bostäder som kan byggas på platsen och kostnaden för att uppföra dessa. Detta resonemang innebär att markpriset inte påverkar byggandet. När en kommun säljer mark till privata aktörer finns det heller ingen anledning att sälja mark till underpris, eftersom det inte har någon effekt på byggandet utan bara utgör en transferering från kommuninvånarna till byggherren.<sup>16</sup> Dessutom följer detta av såväl Kommunallagen som EUs statsstödsregler.

När det råder osäkerhet om priser och kostnader noterade vi att resonemanget behöver nyanseras något eftersom möjligheten att vänta med att bygga att ökar värdet av marken och kan leda till att byggande fördröjs. Marknadsvärdet på byggbar mark bestäms emellertid alltså residuellt i meningen att det är lönsamheten i att bygga som avgör markpriset, snarare än att markpriset avgör lönsamheten i att bygga.

Sättet att sälja kommunal mark påverkar också prissättningen av denna och byggandet. En markanvisning innefattar normalt en överenskommelse om priset på marken, ofta kopplad till någon formel med ett prisindex eftersom överlåtelsen av marken vanligtvis sker långt senare. När mark tilldelas via ett anbudsförfarande är priset ofta en central parameter för tilldelningen. Men, som noteras av Caesar, Kalbro, Lind (2013) , ”[F]rån byggherrens perspektiv är markanvisningen en option att få köpa kommunal mark. En markanvisning kan lämnas tillbaka om byggherren av någon anledning inte längre vill fullfölja förvärvet. Normalt är detta inte kopplat till ersättnings- eller skadeståndskrav från kommunens sida.”<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Markpriset sätts efter den mest lönsamma användningen av marken om detta är byggnation av bostadsrätter kan det marknadsbestämda markpriset dock innebära att det är omöjligt att bygga hyresrätter med lönsamhet.

<sup>17</sup> Caesar, C. Kalbro, T., Lind H., 2013, *Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*, Rapport till ESO 2013:1.

En viktig skillnad mellan markanvisningar och finansiella optioner är att markanvisningsoptionen i sig inte prissätts. Vid ett anbudsförfarande om markanvisningar bestäms istället det framtida markpriset, som motsvarar en finansiell options lösenpris, eller strike-pris. När det finns osäkerhet om framtida bostadspriser och byggkostnader så kommer detta att driva upp de överenskomna markpriserna och därmed öka sannolikheten för att byggande inte kommer att vara lönsamt med mindre än att utvecklingen av bostadspriser och byggkostnader har varit gynnsam.

Många anvisningar sker inte via anbudsförfarande men eftersom anbudstävlingar ger ett marknadsbestämt pris kan de i många fall vara vägledande prissättningen av mark även vid direktanvisningar. En för hög prisnivå vid anbudstävlingar kan därför få bredare genomslag på byggandet. I en situation med stadigt ökande bostadspriser blir effekten på byggandet ringa. Men om prisutvecklingen avtar finns risk för en snabb inbromsning av byggandet. Även i detta fall är det värdefullt med verkningsfulla krav på att byggande faktiskt genomförs eftersom detta minskar optionsvärdet och sänker markpriset.

### **3.4 Konkurrensproblem i bostadsbyggandet**

Ovan har vi diskuterat konkurrensproblem relaterade till tillgång till en specifik resurs – mark. Nedan diskuteras konkurrensproblem mer allmänt. Även om marktillgång inte var en flaskhals så skulle exempelvis skalfördelar och olika inträdesbarriärer kunna leda till hög marknadskoncentration och risk för begränsad konkurrens i vissa delar av byggsektorn.

I byggsektorn förekommer dominerande företag, monopol, oligopol, bristande importkonkurrens, informationsproblem samt horisontellt och vertikalt integrerade produktionsled. Det kan även finnas informella hinder för konkurrensen genom företagets beteende. Det existerar inträdesbarriärer inte minst vad gäller strategiska insatsvaror och tillgång till leverantörsnätverk. Nationella standarder och särkrav kan också försvåra för utländska aktörer att ta sig in på den svenska marknaden.

### 3.4.1 Marknadskoncentration och konkurrens

Om marknadskoncentrationen på en marknad är hög och inträdesbarriärerna är stora finns det en uppenbar risk för konkurrensen kommer att vara begränsad och att prisnivån kommer att ligga väl över företagens kostnader.

På en perfekt konkurrensmarknad styrs prissättningen av företagens kostnader och förändringar i efterfrågan påverkar inte prissättningen, medan förändrade kostnader istället får fullt genomslag. När konkurrensen på en marknad är begränsad kommer både förändringar i efterfrågan och kostnader att påverka priset men kommer inte att få fullt genomslag i prissättningen – pristransmissionen är ofullständig. En ökad efterfrågan kommer då att resultera i högre priser även om företagens kostnader är oförändrade. Om konkurrensen exempelvis är begränsad på vissa byggmaterialmarknader är det då naturligt att förvänta sig att en utveckling med stigande efterfrågan kommer att resultera i en motsvarande utveckling av ökade byggmaterialpriser.

Flera delmarknader i byggindustrin har en hög koncentrationsgrad<sup>18</sup>. Detta kan avspegla att flera verksamheter inom byggmaterialindustrin kräver stora investeringar för att genomföra en etablering, till exempel cement, asfalt och ballast. Det skapar höga inträdes- och utträdeskostnader och kan gynna kapitalstarka och etablerade aktörer.

För att vara verksam på byggmarknaden krävs tillgång till strategiska insatsvaror som kan sägas vara en del i en produktionsinfrastruktur. Ur ett grus till hus perspektiv krävs till att börja med mark. När markfrågan är löst och förutsättningarna för att bygga på denna, vare sig det är en anläggning eller ett hus krävs oftast ballast, cement och betong när grunden väl är grävt och byggnaden ska få en grund. För att kunna bygga till konkurrenskraftiga priser krävs tillgång till mark, insatsvaror, leverans av

---

<sup>18</sup> Konkurrensförutsättningarna på en marknad mäts traditionellt med koncentrationsgraden, dvs. hur stor den samlade marknadsandelen är för de tre, fyra eller fem största företagen. Ett annat vanligt mått är Herfindahl-Hirschman Index (HHI), som beräknas som summan av kvadraterna på aktörernas marknadsandelar. En tumregel är att ett HHI lägre än 1 000 anger en låg koncentrationsgrad, ett HHI mellan 1 000 och 1 800 anger en medelhög koncentration och att HHI över 1 800 innebär en hög grad av koncentration på marknaden. Inom en näringsgren med få, mycket dominerande företag är således koncentrationsgraden hög medan den omvänt är låg för en bransch som enbart omfattar ett stort antal små företag (Konkurrensverket 2009, *Konkurrensen i Sverige*, Rapport 2009:4).



byggmaterial och underentreprenörer som i vissa fall tillhandahålls på marknader där konkurrensen är svag.

För att bedöma koncentrationsgraden måste hänsyn tas till vilken produkt som företagen erbjuder och på vilken marknad, lokal, regional eller nationell som företagen verkar på. Koncentrationsgraden säger dock inget om förekomsten av potentiell konkurrens om marknaden är utmaningsbar, dvs. risken att andra aktörer snabbt etablerar sig i branschen, där förekomsten av t.ex. tekniska och legala inträdeshinder och olika typer av särkrav har betydelse.

För att bedöma hur väl konkurrensen på en marknad fungerar kan konkurrensindikatorer på utbuds- och efterfrågesidan användas. På utbudsidan kan faktorer som marknadskoncentration, inträdeshinder, produktivitet, innovation, pris- och marginalnivåer användas för att bedöma konkurrensstrycket. På efterfrågesidan kan indikatorer som kundmobilitet, kundnöjdhet och transparens användas för att analysera konkurrensen. Med utgångspunkt i olika konkurrensindikatorer kan det konstateras att det finns tecken på att konkurrensen fungerar mindre väl inom bostadsbyggandet. Det handlar bland annat om att vissa led i byggsektorn präglas av hög koncentration, svag import- och utländsk konkurrens, låg produktivitet, utveckling, höga prisnivåer och byggkostnader, en låg grad av förnyelse samt en brist på innovationer och nytänkande.

### 3.4.2 Ägarsamband kan begränsa konkurrensen

Många av produktionsleden i byggprocessen är nära sammanlänkade. Kopplingen är exempelvis stark mellan marknaderna för ballast, fabriksbetong, asfalt och entreprenadmarknaden. Vid väg- och anläggningsarbeten utgör ballast och fabriksbetong, tillsammans med asfalt, de viktigaste insatsvarorna. Det gör det intressant för en byggentreprenör att skaffa sig kontroll över strategiska insatsvaror som ballast, asfalt och betong (s.k. vertikal integration).

Synen på vilka effekter vertikal integration och vertikala avtal kan förväntas ha på konkurrensen har förändrats över tid. Fram till 1970-talet var vertikala förvärv och avtal föremål för en tämligen strikt lagtillämpning, åtminstone i USA. Detta synsätt kritiserades hårt, och framgångsrikt, av den så kallade Chicagoskolan som

pekade på att syftet bakom vertikala förvärv inte borde vara att begränsa konkurrensen eftersom de konkurrenshämmande beteenden som befarades vanligtvis inte skulle kunna vara lönsamma enligt en enkel ekonomisk logik. Skälet för vertikal integration måste därför vara ett annat, och typiskt sett effektivitetshöjande. Det finns också en rad olika ekonomiska argument för varför vertikal integration eller vertikala avtal kan främja ekonomisk effektivitet, som sträcker sig från att det kan eliminera dubbelmarginalisering till att integration löser olika former av intressekonflikter längs värdekedjan. Dessa samband har belyst i den nationalekonomiska forskningslitteraturen, men bilden av effekterna på konkurrensen har sedermera kommit att nyanseras och forskning som explicit beaktar den strategiska interaktionen mellan företag har visat att det också kan finnas både incitament och möjlighet att hämma konkurrensen i vissa situationer som skulle ha setts som oproblematiska ur Chicagoskole-perspektivet.

Nuvarande synsätt på vertikal integration och vertikala avtal kan sägas vara i huvudsak positiv förenat med en medvetenhet om att konkurrensbegränsande effekter kan uppstå i vissa fall. Den skada på konkurrensen som i så fall brukar befaras är så kallad avskärmning, det vill säga att lika effektiva konkurrenter utestängs från marknaden.

För att avskärmning, eller andra konkurrenshämmande effekter, skall kunna uppstå måste konkurrensen som regel vara begränsad antingen uppströms eller nedström redan innan den vertikala integrationen genomförs. Om det finns gott om alternativa leverantörer och återförsäljare är det osannolikt att vertikal integration mellan ett par av dessa skulle begränsa konkurrensen. På sådana marknader finns troligen inte heller några konkurrensbegränsande syften för att integrera sig framåt eller bakåt i produktionskedjan. Ur konkurrenssynpunkt bör man därför vara uppmärksam på effekterna av vertikal integration i de fall då de integrerande företagen befinner sig i branscher med oligopol och där företag före integrationen har haft stora marknadsandelar på sina respektive marknader.

De stora rikstäckande entreprenörerna är vertikalt integrerade och kontrollerar vissa strategiska insatsvaror, där koncentrationen i vissa fall är hög. Vertikal integration kan då ha en negativ inverkan på konkurrensen om den som kontrollerar insatsvaror i ett led

försvarar tillgången till dessa för konkurrenter, till exempel genom att erbjuda sämre affärsmässiga villkor.<sup>19</sup> Vilken betydelse vertikal integration kan förväntas ha på konkurrensen på byggmarknaden diskuteras mer ingående i kapitel 8.

### **3.4.3 En lång planeringshorisont och informationsbrist kan begränsa konkurrensen**

Byggprocessen och planeringsprocessen som föregår byggandet tar lång tid. Att det kan gå lång tid från initiativet till ett bostadsprojekt till dess att man är framme vid överlåtelse, köpeavtal och genomförande av projektet gör att det ofta är svårt att veta hur mycket en byggrätt slutligen kommer att vara värd. Osäkerhet om förutsättningarna för markanvändning, byggkrav eller oförutsedda villkor för att bygga kan minska företagens vilja att investera i bostäder och etablera sig på byggmarknaden. Följden blir att bostadsbyggandet begränsas.

De informationsproblem som en lång och icke transparent mark- och planeringsprocess kan ge upphov till är asymmetriska. Mindre företag eller nya aktörer har svårare att hantera de kostnader och osäkerhet som kan vara förknippade med en lång och osäker process. För mindre företag eller företag som inte är etablerade lokalt i en kommun innebär en osäker framtida planprocess därför en större risk vilket kan leda till att de inte etablerar sig och konkurrensen begränsas.

## **3.5 Offentlig upphandling av bostadsbyggande**

Ett viktigt syfte med offentliga upphandlingar är att genom att explicit konkurrensutsätta offentliga inköp söka tillförsäkra att de offentliga resurserna utnyttjas så effektivt som möjligt. Offentlig upphandling kan därför motverka att ett passivt inköpsbeteende hos offentliga organisationer leder till alltför höga kostnader. Det är dock ingen mirakelmedicin och kan bara i begränsad utsträckning motverka bristande konkurrens på den marknad där

---

<sup>19</sup> Konkurrensverket 2005, Konkurrensen i Sverige 2005, Rapport 2005:1, SOU 2000:44, *Från byggsekt till byggsektor*.

inköpen görs. Finns det bara en säljare på marknaden kommer en upphandling inte att förändra detta förhållande.

En väl utformad upphandling kan däremot få ut det mesta av den konkurrens som potentiellt bland de potentiella budgivarna. Det finns väl utvecklad ekonomisk teori om auktioner som vi dock inte kommer att närmar in på. Här nöjer vi oss med att notera en närmast trivial egenskap hos auktioner, som dock har stor betydelse för utredningens syften, nämligen att fler budgivare tenderar att öka konkurrensen och förbättra utfallet för, i detta fall, köparen av tjänsten.

Eftersom deltagande i en upphandling normalt är förknippat med kostnader kommer en potentiell budgivare att väga kostnaden mot sannolikheten för, och värdet av, att vinna. En högre transaktionskostnad leder därför till färre budgivare och sämre anbudskonkurrens. På motsvarande sätt kan en upphandling med ett högre värde locka fler anbudsgivare. Utformningen av upphandlingar kan påverka såväl transaktionskostnader som värde och därmed också anbudskonkurrensen. Exempelvis är kostnaden för att lämna ett anbud avseende en standardlösning väsentligt lägre än för en lösning specialanpassad för att möta kommunala särkrav. Vidare så kan samarbete och samordning mellan upphandlingar av bostadsbyggande mellan olika kommuner kan öka värdet av upphandlingen och därmed locka fler budgivare.

Förutom att sänka anbuds-kostnaden, och möjliggöra fler anbud, kan minskade särkrav på bred front också realisera skalfördelar för standardiserade lösningar, som typhus, och påverkar därmed konkurrensförhållandet mellan olika tekniska lösningar. Detta kan potentiellt förbättra produktivitet-sutvecklingen i byggbranschen.

Effekten av standardisering kan illustreras i ett enkelt spelteoretiskt exempel med två kommuner, där kommunala särkrav på byggnation är välfärdshöjande, givet att andra kommuner också tillämpar sådana. I figur 3.5 visas handlingsalternativen för kommunerna utanför matrisen och talparen i denna anger nyttan de får av de olika valkombinationerna. Det första talet anger nyttan för Kommun 1. Nyttan av att ställa särkrav är alltid 25 medan värdet av standardprodukten beror av om den andra kommunen också väljer denna, eftersom detta sänker produktionskostnaden. I frånvaro av skaleffekter blir nyttan 20 medan koordination gör standard-

produkten till det mest fördelaktiga alternativet för båda kommunerna.

Figur 3.5 Värden av att kollektivt avstå från särkrav

		Kommun 2	
		Särkrav	Standard
Kommun 1	Särkrav	25, 25	25, 20
	Standard	20, 25	30, 30

Både situationen där båda kommunerna ställer särkrav och där båda väljer standardlösningar är jämvikter i meningen att de motsvarar det bästa en enskild kommun kan göra givet den andra kommunens agerande. I fallet med två kommuner kan man tycka att de borde klara att koordinera på den bästa jämvikten. Situationen är en annan när antalet kommuner är stort och den egna kommunens agerande inte har någon större betydelse för skaleffekterna.

Ett annat ur konkurrenshänseende viktigt övervägande är hur utformningen av upphandlingar påverkar risken för att det uppstår anbudskarteller. En egenskap som tenderar att motverka detta är att buden är, slutna vilket också är fallet vid allmännyttans upphandlingar. Frågan om prissamarbete belyses närmare i samband med diskussionen om Konkurrenslagen i följande avsnitt.

### 3.6 Konkurrensbegränsningar i byggsektorn

Det är viktigt att notera att det viktigaste skälet till att marknader skiljer sig åt i olika avseenden som marknadens koncentration, fördelningen av stora och små företag, graden av vertikal integration, inträde av nya företag och innovation är att de underliggande teknologiska förutsättningarna också skiljer sig emellan marknaderna. Vinstmaximering och konkurrens driver företag mot att

effektivisera sin verksamhet och anpassa denna till dessa förutsättningar.

Exempelvis kan en koncentrerad marknadsstruktur återspegla att det finns stora skalfördelar i produktionen. Om det finns fördelar för konsumenter att koordinera sin konsumtion på samma varor, så kallade nätverks-externaliteter, driver detta också mot högre koncentration. Likaså kan skillnader i kvalitet mellan företags erbjudande leda till att ledande företag får en stark marknadsposition. I dessa fall motiveras en hög koncentration av ekonomiska fördelar. På motsvarande sätt betingas för- och nackdelar med vertikal integration också av ekonomiska omständigheter.

Dessa underliggande förhållanden, och de uttryck de tar sig på marknaden, påverkar i sin tur förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens. Exempelvis kan en hög marknadskoncentration innebära risker för konkurrensen. De huvudsakliga skälen till detta är att: (i) Företag på en mycket koncentrerad marknad har större möjlighet att påverka marknadspriset och kan därför ha incitament att minska produktionen. (ii) På en koncentrerad marknad stärks förutsättningarna för olika typer av konkurrenshämmande samarbeten om exempelvis priser eller om uppdelning av marknaden. (iii) Det finns en risk för att dominerade marknadsaktörer kan utnyttja sin marknadsaktör för att hämma konkurrensen, genom att på ett otillbörligt sätt hindra eller försvåra för konkurrenter att komma in på marknaden.

Byggsektorn har egenskaper som ökar risken för att olagliga konkurrensbegränsande samarbeten, karteller, ska uppstå och vara i kraft över tiden. Fåtalldominans är en faktor. En annan faktor är att inslaget av anbuds konkurrens är stort, vilket underlättar horisontellt samarbete. Vidare är inträdeshindren för att vara verksam på nationell nivå relativt omfattande vilket motverkar nyetablering och ökar möjligheterna för företagen att upprätthålla karteller. Vissa produkter inom byggsektorn, som till exempel asfalt, cement etc. är tämligen homogena vilket underlättar ett otillåtet samarbete mellan konkurrenter. Till detta kommer att byggsektorn har en tradition av samarbeten inom branschorganisationer om bl.a. standardisering av produkter, processer m.m.

Den svenska konkurrenslagen (SFS 2008:579) påverkar marknadskoncentrationen i så måtto att förvärv som riskerar att

påtagligt försämra konkurrensen kan förbjudas. I övrigt tas marknadsstrukturen för given, och tillämpningen av lagen syftar till att stävja konkurrenshämmande beteenden.

Konkurrenslagen innehåller också, i likhet med EU:s konkurrensregler, förbud mot två typer av konkurrens-begränsningar; förbud mot samarbete som begränsar konkurrensen och förbud för företag att missbruka en dominerande ställning. Det första förbudet innebär att företag som är konkurrenter inte får komma överens om priser, rabatter eller leveransvillkor. De får inte heller dela upp marknaden mellan sig. Sådana samarbeten, karteller, är allvarliga lagöverträdelser.

Det andra förbudet innebär särskilda krav på företag som har en dominerande ställning och kan agera utan att ta hänsyn till sina konkurrenter. Sådana företag har ett särskilt ansvar och får inte missbruka sin marknadsmakt genom till exempel underprissättning och leveransvägran. Koncentrationer där de berörda företagens årsomsättningar överstiger vissa tröskelvärden ska anmälas till Konkurrensverket.

Konkurrenslagen innehåller också regler för offentlig säljverksamhet som drivs i konkurrens med privat verksamhet och kontroll av företagskoncentrationer. Offentliga och privata företag ska ha likartade villkor om de agerar på samma konkurrensutsatta marknad. Det är bakgrunden till regeln som ska hindra ojust konkurrens mellan offentliga och privata företag.

Konkurrenspolitik i bredare mening kan förbättra förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens genom att exempelvis minska inträdeshinder, eller handelshinder, på olika sätt. På marknader där det finns naturliga koncentrationstendenser är det speciellt viktigt att undvika beteenden och regelverk som gör det ännu svårare att konkurrera. Enhetliga regler och processer underlättar integration av marknader, vare sig det är på kommunal nivå i Sverige eller på europeisk nivå. En ökad marknadsintegration sänker inträdesbarriärerna och möjliggör ökad konkurrens men kan också påverka konkurrenssituationen mellan olika teknologiska lösningar och skulle till exempel kunna göra industriell byggande mer lönsamt.

Vad gäller konkurrensbegränsande samarbeten pekar ekonomisk teori på att risken för sådana sannolikt är störst på koncentrerade marknader med homogena produkter där interaktionen mellan

aktörerna är någorlunda frekvent. Huruvida det för närvarande förekommer konkurrensbegränsande samarbeten inom den svenska byggsektorn är en tillsynsfråga som ligger under Konkurrensverket, och har inte undersökts inom ramen för denna utredning. Vi kan dock notera att det inte har framkommit några indikationer på att så skulle vara fallet i de kontakter utredningen har haft med marknadens aktörer. Samtidigt är det klart att det finns incitament för dylika samarbeten inom delar av branschen, liksom inom många andra branscher. Sådana samarbeten har också bevisligen förekommit, både i Sverige och internationellt.

Konkurrensverket har handlagt ett antal konkurrensrättsliga ärenden som berör byggbranschen. Ärendena handlar främst om konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och i något fall förbud mot missbruk av dominerande ställning. Innan den nya konkurrenslagen trädde i kraft fanns många samarbeten inom ramen för branschorganisationer som t.ex. innehöll prisinformation, kalkylnormer, standardisering av produkter och kontraktsvillkor. Dessa samarbeten medförde att produkter och tjänster blev mer likformiga liksom att sättet att kalkylera och ta betalt blev enhetligt. Detta medförde en risk för begränsningar av konkurrensen. Exempel på ärenden som har utretts av Konkurrensverket och som resulterat i ett förbud eller ett från företaget frivilligt åtagande berör bl.a. vissa av el- respektive VVS- installatörernas prislistor och kalkylhjälpmedel som tagits fram av respektive branschorganisation.

Ett flertal misstänkta karteller har prövats idomstol. Exempel är samordning inom områdena för plaströr (MD 2003:2), VVS-installationer (MD2005:5), ventilationsentreprenader (Mål nr T 11660-03), och den s.k. asfaltkartellen (Mål nr T 5467- 03).

Vad gäller byggmateriel eller installationsvaror har de mest uppmärksammade fallen på EU-nivå har rört planglas (2008), gipsskivor (2008) och hissar (2007).

När det gäller anläggningsupphandlingar finns flera exempel på prissamarbete avseende vägbyggen. Dessa passar väl in den ekonomisk teoretiska mallen, det vill säga få aktörer som konkurrerar med homogena varor på en marknad med relativt frekventa beställningar. Asfaltkartellen, nämndes ovan, inbegrep några av de största svenska byggföretagen och resulterade i arbete inom företagen med efterlevnad (så kallade compliance programs)



och några ytterligare fall av prissamarbete har inte heller inrapporterats i Sverige. Däremot har företag verksamma på den svenska marknaden blivit bötfällda för kartellsamarbete avseende vägbyggen utomlands så sent som i 2014.

I Danmark har nyligen (2014) 28 byggföretag fått bötesföreläggande av den danska konkurrensmyndigheten för konkurrensbegränsande samarbete. Majoriteten har accepterat böterna. Kartellen samarbetade om priser vid offentliga upphandlingar under perioden 2007–2009, till ett värde av 400–500 miljoner DKK och omfattade såväl privata som offentliga byggnader, däribland skolor och vårdhem. I Storbritannien har det förekommit kartellfall inom byggsektorn tidigare och för närvarande bedriver den brittiska konkurrensmyndigheten en omfattande undersökning om prissamarbete i byggmaterialindustrin. Därtill finns många ytterligare exempel från Europa och resten av världen, som till exempel Kanada, Australien och Sydafrika.

De flesta anbudskartellerna avser anläggningar och incitamenten för prissamarbete avseende bostadsbyggande kan vara lägre. De internationella erfarenheterna är dock inte nödvändigtvis en bra indikator på detta eftersom offentliga upphandlingar av bostäder på det sätt allmännyttan gör kan vara mindre vanligt förekommande internationellt. Om man betraktar risken för uppkomst av anbudskarteller vid offentlig upphandling av allmännyttiga bostäder i ljuset av ekonomisk teori kan vi konstatera följande. På nationell nivå är koncentrationen bland byggtreprenörer förhållandevis låg, samtidigt som frekvensen av upphandlingar är rätt så hög. Dessa faktorer motverkar varandra. Detta är dock ett ofullständigt perspektiv eftersom konkurrensen i många avseenden är lokal, och marknadskoncentrationen kommer i de flesta fall att vara betydligt högre på lokal nivå än på nationell, vilket skulle öka incitamenten för konkurrensbegränsande samarbete. På många lokala marknader möter de nationella byggtreprenörerna emellertid starka lokala företag, som i ringa utsträckning deltar i upphandlingar på andra marknader. Detta minskar helt klart förutsättningarna för prissamarbete med nationella aktörer.

Konkurrensverkets tillsyn över upphandlingarna, som dels syftar till att LOU följs och till att stävja anbudskarteller är därför viktigt. Vad gäller karteller arbetar Konkurrensverket med metoder för att upptäcka dylika samarbeten utifrån bland annat mönster i

anbudsdata. Vidare kan det vara motiverat att beakta lokala aktörers betydelse för att motverka förutsättningarna för pris-samverkan vid en förvärvsprövning om ett större nationellt bygg-företag står i begrepp att förvärva en stark lokal aktör.

Utformningen av upphandlingar kan också påverka förutsätt-ningarna för konkurrensbegränsande samarbete.

Vad gäller missbruk av dominerande ställning kan ett företag med en dominerande position på marknaden på olika sätt försvåra för konkurrerande företag att verka på marknaden. Exempelvis skulle ett vertikalt integrerat företag kunna vägra att leverera en nödvändig insatsvara till en konkurrent, eller prissätta varan så att konkurrenten är förhindrad att verka på marknaden. Risken för att sådana situationer skall uppstå på marknaden för bostadsbyggande diskuteras vidare i kapitel 9. Ett dominerande företag kan också genom sin prissättning, eller rabatter, på ett konkurrenshämmande sätt försvåra inträde för konkurrerande företag.

Rabatter är ett vanligt inslag i prissättningen i många branscher och detta gäller också i hög grad byggmaterielbranschen. Ur kundens synvinkel innebär en rabatt att denne i praktiken betalar ett lägre pris, vilket på det hela taget är det utfall man hoppas att en väl fungerade konkurrens skall leda till. Omfattande rabatter på listpriser försvårar dock prisjämförelser på marknaden och mellan marknader eftersom listpriser ger begränsad information om vilka priser som faktiskt tillämpas. Bristande pristransparens kan också leda till att konkurrenstrycket på marknaden försvagas. Beroende på hur rabatterna är utformade så kan de också ha andra konkurrensbegränsande effekter.

Raka procentuella rabatter är att likställa med vanliga pris-sänkningar och har inga negativa effekter. Rabatter kan också syfta till att differentiera priset mellan olika kundgrupper, så kallad prisdiskriminering, vilket förutsätter viss marknadsmakt men inte är konkurrenshämmande i sig. Det är framför allt rabatter som skapar inlåsnings effekter som kan vara problematiska ur konkur-renshänseende.

Om en etablerad säljare med en stark position på marknaden tillämpar retroaktiva rabatter som betingas på att en kund köper allt eller en stor del av sitt totala behov av företaget kan det vara mycket svårt för en ny konkurrent att komma in på marknaden. För att locka kunden måste konkurrenten då erbjuda ett pris som

inte bara matchar det etablerade företags pris utan också kompenserar kunden för förlusten av rabatt på hela den volym som kunden köper av det etablerade företaget. Om kunden ändå är tvungen att köpa en stor volym av det etablerade företaget, som kanske har ensamrätt på vissa delar av sortimentet och är en så kallad oundgänglig handelspartner, kan hävstångseffekten bli mycket stark. Om det etablerade företaget har en i konkurrensrätlig mening dominerande ställning så kan en sådan eller liknande rabattgivning utgöra ett missbruk och därmed vara förbjuden. Det ekonomiska kriteriet för om rabatten snedvrider konkurrensen är om en lika effektiv konkurrent, som det etablerade företaget, kan konkurrera med lönsamhet på en marknad med sådana rabatter.<sup>20</sup>

### 3.7 Slutsatser

Konkurrens påverkar bostadsbyggande. På en koncentrerad marknad finns exempelvis incitament att begränsa utbudet. Möjligheten att göra detta beror på inträdeshindren till marknaden och här är tillgången på kommersiellt intressant byggbar mark central. Sådan mark är en knapp resurs och utbudet begränsas av olika regleringar och plankapaciteten. Den senare kan ökas med ökade resurser, antingen inom plankontoret eller genom att i större utsträckning delegera planarbete till byggherrar, eller genom sänkta krav på exempelvis detaljeringsgrad. Eftersom det kan finnas incitament att begränsa utbudet av nybyggnation, och andra skäl att vänta och se, kan marktilldelning behöva förenas med krav på byggnation inom viss tid. Om anvisad mark kan återlämnas utan kostnad kan markpriset drivas upp vid anbudstävlingar och öka risken för inget byggs om prisökningen på bostäder avtar.

Vad gäller konkurrensens effekter på byggandet bör noteras att effekten naturligtvis är begränsad i områden där tillgången på byggbar mark är mycket knapp. Lägre byggkostnader absorberas

---

<sup>20</sup> Ett exempel från byggmaterialbranschen där frågor om utestängande rabatter aktualiserades är Europeiska kommissionens undersökning av företaget Velux prissättning av takfönster. Rabatterna bedömdes i det fallet inte ha utestängande effekter. Se Albaek, S. och Claici, A., 2009, "The Velux case – an in-depth look at rebates and more", *Competition Policy Newsletter*, 2, 2009.

där i huvudsak av ett högre markpris. Effekten består därför till större delen av att byggnation blir lönsam i områden där så tidigare inte har varit fallet.

Marknadskoncentrationen kan också påverka förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens. Hög koncentration kan spegla teknologisk effektivitet men också leda till minskad konkurrens. Motsvarande gäller för vertikal integration. Hög koncentration kan möjliggöra konkurrensbegränsande samarbeten och beteende som syftar till att exempelvis försvåra inträde. Det senare är också den huvudsakliga konkurrensrisken vid vertikal integration.

Konkurrenslagen förbjuder konkurrensbegränsande avtal och, för dominerande företag, vissa konkurrensbegränsande beteenden. Förvärvskontrollen motverkar uppkomst av alltför stark koncentration. Det finns dock få svenska konkurrensrättsliga ärenden inom sektorn på senare tid, men tidigare kartellärenden, och internationella erfarenheter, visar att incitament finns. För allmännyttans upphandlingar kan förekomsten av starka lokala byggare motverka risken för prissamverkan.

## 4 Byggmarknadens struktur och utveckling

Byggsektorn består av ett stort antal geografiska och produkt- och tjänstemarknader med olika egenskaper och ett stort antal företag som sysselsätter många yrkeskategorier. Konkurrensförutsättningarna skiljer sig åt mellan olika led och delmarknader. Vissa delmarknader är lokala på grund av produktens egenskaper, andra är nationella eller till och med internationella. Hur väl konkurrensen fungerar i ett led kan ha påverkan på konkurrensen i andra led byggsektorns värdekedja, vilket kommer diskuteras mer ingående i kapitel 8.

I det här avsnittet ligger fokus på att diskutera och analysera utvecklingen och konkurrensförutsättningarna i några centrala led och delmarknader i byggsektorn. Vi kommer att utgå från de SNI-koder som finns för byggindustrin och som redovisas uppgifter för följande led (se specifikation av branschcoder i bilaga 4):

- Underentreprenörer, tekniska installationer
- Underentreprenörer, byggnadshantverk
- Byggvarudistributörer, grossist/detaljist
- Byggvarutillverkare
- Byggentreprenörer, rikstäckande
- Byggentreprenörer, regionala/lokala

Det finns ingen officiell definition på vad som är en rikstäckande byggentreprenör eller vad som definierar en regional/lokal byggentreprenör. Den valda definitionen på rikstäckande byggentreprenör är byggentreprenör med väl fördelade säljkontor och

marknadsrepresentation och närvaro i hela landet, även på lokala marknader.

Definitionen av en regional byggtreprenör är att aktören har en regional närvaro över en eller flera län eller annan regional indelning, exempelvis Sydsverige, utan att vara representerad i hela landet och med avsaknad av viss lokal representation. Det kan för vissa företag vara en gränsdragning om de är regionala eller rikstäckande.

Definitionen av en lokal byggtreprenör är att verksamheten bedrivs lokalt inom en eller flera kommuner med stark lokal förankring.

I det följande redovisas uppgifter för åren 2002, 2007 och 2013. Anledningen till att dessa jämförelseår har valts är att motsvarande uppgifter togs fram och användes av Byggkommissionen<sup>1</sup> år 2003 och Statskontoret<sup>2</sup> år 2009. Kartläggningen har gjorts av Industriefakta AB<sup>3</sup> på uppdrag av utredningen.

Uppgifterna avser företagens årsomsättningar. Det innebär att det är byggmarknaden i sin helhet som beskrivs. Företag kan vara aktiva inom flera olika områden och därmed omfattas av flera SNI-koder. Kapitlet inleds med en beskrivning av byggsektorn som helhet för att sedan diskutera och analysera utvecklingen inom olika led i byggsektorn.

## 4.1 Omsättning och utveckling i olika led

I tabell 4.1 redovisas omsättningen för olika aktörskategorier för åren 2002, 2007 och 2013. Byggtreprenörerna representerar den största aktörskategorin med en total omsättning på cirka 288 miljarder kronor år 2013. Omsättningen i byggtreprenörledet ökade med cirka 27 procent jämfört med 2007 års totala omsättning. KPI ökade under samma period med 8,1 procent och med 15,1 procent mellan år 2002 och 2013, vilket innebär att det är enbart byggarvutillverkare som inte ökat sin omsättning i

---

<sup>1</sup> SOU, 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn*.

<sup>2</sup> Statskontoret, 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Byggkommissionens betänkande "Skärpning gubbar!"* Rapport 2009:6.

<sup>3</sup> Industriefakta, 2015.

nominella och reala termer mellan år 2002 och 2013, vilket illustreras i tabell 4.1.

**Tabell 4.1 Total omsättning per aktörskategori år 2002, 2007 och 2013 (Miljarder kronor)**

Aktörsled	2002	2007	2013
Byggentreprenör, rikstäckande	75	106	118
Byggentreprenör, regional/lokal	71	120	170
Byggentreprenör, totalt	146	227	288
Byggvarutillverkare	117	204	168
Byggvarudistributör, grossist/detaljist	101	171	173
Underentreprenör, byggnadshantverk	35	52	82
Underentreprenör, installatör	67	94	111

Källa: Årsredovisningar.

Antalet företag har ökat i samtliga aktörskategorier förutom byggvarudistributörer. I tabell 4.2 ser vi bland annat att antalet rikstäckande byggentreprenörer har ökat, men för de mindre regionala/lokala byggentreprenörerna är ökningen särskilt stor.

**Tabell 4.2 Antal företag per aktörskategori år 2002, 2007 och 2013**

Aktörskategori	2002	2007	2013
Byggentreprenör, rikstäckande	24	26	29
Byggentreprenör, regional/lokal	8 755	11 343	14 410
Byggentreprenör, totalt (rikstäckande/regional/lokal)	8 779	11 369	14 439
Byggvarutillverkare	3 421	4 620	4 004
Byggvarudistributör, grossist/detaljist	5 924	5 752	4 735
Underentreprenör, byggnadshantverk	7 037	8 546	12 201
Underentreprenör, installatör	7 212	8 644	9 951

Källa: Årsredovisningar.

I tabell 4.3 och 4.4 redovisas aktörernas andelar inom respektive marknadssegment. Dels redovisas de fem största företagens andelar, och dels de tio största företagens andelar av total omsättning åren 2002, 2007 och 2013. Tolkningar av utvecklingen för respektive aktörskategori görs i separata avsnitt.

**Tabell 4.3 De 5 största företagens andel i procent av total omsättning, år 2002, 2007 och 2013**

Aktörsled	2002	2007	2013
Byggentreprenör, rikstäckande	84	76	63
Byggentreprenör, regional/lokal	7	5	3
Byggentreprenör, totalt (rikstäckande/regional/lokal)	43	36	26
Byggvarutillverkare	10	10	10
Byggvarudistributör, grossist/detaljist	13	17	18
Underentreprenör, byggnadshantverk	6	5	3
Underentreprenör, installatör	15	22	17

*Källa:* Industrifakta, Årsredovisningar.

**Tabell 4.4 De 10 största företagens andel i procent av total omsättning, år 2002, 2007 och 2013**

Aktörsled	2002	2007	2013
Byggentreprenör, rikstäckande	94	91	84
Byggentreprenör, regional/lokal	10	8	6
Byggentreprenör, totalt (rikstäckande/regional/lokal)	49	43	34
Byggvarutillverkare	16	16	16
Byggvarudistributör, grossist/detaljist	20	24	26
Underentreprenör, byggnadshantverk	10	7	6
Underentreprenör, installatör	23	27	23

*Källa:* Industrifakta, Årsredovisningar.

## 4.2 Byggvarutillverkare

En stor andel av produktionskostnaden vid bostadsproduktion, cirka 45 procent, utgörs av byggmaterial. Byggmaterialindustrins bredd är stor och företagen erbjuder allt från bulkprodukter till hela konstruktionssystem. Vi talar om tusentals olika produkter från ett stort antal leverantörer. Byggmaterialföretag säljer ofta kompletta systemlösningar med de egna produkterna som grund. Vissa företag som tillverkar gipsskivor saluför till exempel även regler för att erbjuda kunden en komplett lösning. Byggföretag vill ha en så färdig produkt som möjligt för att slippa bearbetningar. Det ger företag som erbjuder hela sortimentet en konkurrensfördel mot nischföretag som endast erbjuder en viss vara.



Den totala omsättningen hos byggvarutillverkare har sjunkit sedan år 2007, samtidigt som omsättningen inom övriga led har ökat. Den totala omsättningen för byggvarutillverkare har minskat med omkring 18 procent år 2013 jämfört med år 2007.

En ökad import av byggmaterial kan vara en orsak till en minskad volym för byggvarutillverkarna. I byggmaterialindustrins omsättning ingår även exportförsäljning.

Andelen av den totala omsättningen för de fem respektive tio största byggvarutillverkande företagen är, med små avvikelser, samma åren 2013, 2007 och 2002. Andelarna ligger på cirka 10 respektive 16 procent för samtliga tre jämförelseår. En anledning till att andelarna är oförändrade mellan åren beror på att kategorin utgörs av cirka 30 produktområden, vilket ger en utjämnande effekt mellan respektive område. En annan orsak är att det finns etableringströsklar som hindrar nya aktörer från att träda in och ta marknadsandelar. Vid nyetablering krävs ofta betydande investeringar.

Hur omsättningen har utvecklats beror på vilka produktområden som undersöks. När det gäller företag kopplat till sand, grus och cementtillverkning så har omsättningen ökat mellan åren 2007 och 2013, vilket kan förklaras av det ökande byggandet och att flera av produkter inom detta område inte är utsatta för importkonkurrens.

Däremot har omsättningen för flertalet trävaruproducenter minskat mellan åren 2007 och 2013, vilket kan bero på minskad efterfrågan, export och en ökad internationell konkurrens.

Sammanfattningsvis har inte marknadskoncentrationen förändrats bland byggvarutillverkare. Det är dock en mycket övergripande bild då kategorin utgörs av cirka 30 produktområden och utvecklingen varierar med produktområde.

#### **4.2.1 Strukturen på vissa byggmaterialmarknader**

Byggmaterialledet består av flera produktmarknader där vissa präglas av en hög koncentration, liten kundrörlighet och bristande pristransparens. På sådana marknader finns ofta in- och utträdeskostnader, exempelvis kopplade till skalfördelar i produktionen som naturligt leder till en högre grad av koncentration. Det gäller

bland annat marknaderna för cement, armeringsstål och gipsskivor där ett företag har mer än 50 procent av respektive marknad. Dessa frågor kommer att diskuteras mer ingående i kapitel 8. Importkonkurrensen är begränsad och förmedlas främst genom stora företag och agenter. Nedan ges några exempel på centrala byggmaterialmarknader.

### **Ballast**

Ballast är en strategisk insatsvara vid asfalt- och fabriksbetongtillverkning. Ballast kan utgöras av krossat berg eller material från grustäkter. Det krävs myndighetstillstånd för utvinning av ballast. Naturgrus är en icke förnyelsebar resurs som är viktig för grundvattenmagasinerings. Numera ges inga nya täktillstånd för utvinning av naturgrus. Bergkross är därför den viktigaste insatsvaran. Ballast är en tung produkt och transportkostnaderna är betydande varför produktionsanläggningarna försörjer en lokal marknad. Ballasttillverkningen inom byggtreprenörkoncernerna används huvudsakligen inom det egna byggandet.

### **Cement**

Den svenska cementmarknaden domineras av Cementa AB med en marknadsandel på 99 procent av branschomsättningen år 2013. Cementa ingår i den tyska koncernen Heidelberg Zement AB. Heidelberg Zement som i princip är monopolist på cementmarknaden är också vertikalt integrerat genom sin verksamhet på marknaderna för ballast och betong. Heidelberg Zement är ägare till andra bolag på den svenska marknaden, som tillverkar och säljer ballast (Sand & Grus AB Jehander), prefabricerade betongvaror (Abetong AB) och fabriksbetong (Betongindustri AB). Dessa svarade för cirka 7, 11 respektive 15 procent av den svenska branschomsättningen för dessa varor år 2013. Heidelberg Zement har ett betydande inflytande inom varugrupper, som tillsammans utgör cirka en fjärdedel av totalt materialvärde inom ny- och ombyggnad.

## Fabriksbetong

På fabriksbetongmarknaden finns ett fåtal stora rikstäckande företag samt ett antal mindre lokala företag med en eller ett fåtal fabriker. Marknaden avgränsas geografiskt med en radie om cirka fem mil från en produktionsanläggning. Detta på grund av transporttider och kostnader. Fabriksbetong är en tung bulkprodukt och även en färskvara.

I tillverkningsledet för fabriksbetong råder fåtalsdominans. Swerock, som ägs av Peab, har två tredjedelar av marknaden. Tre företag har i princip hela den svenska marknaden. Andra stora tillverkare av fabriksbetong vid sidan av Swerock (ingående i Peab-koncernen) och Betongindustri (ingående i Heidelberg Zement-koncernen) är Färdig Betong AB, som ägs av brittiska företaget Thomas Concrete Group AB.

## Armeringsstål

Armeringsstål används för att förstärka konstruktionsdelar i betong. Produktionen utgörs av nät och armeringsjärn. Tibnor AB, dotterbolag till SSAB är dominerande tillverkare på den svenska marknaden. Produktion av armeringsstål är en internationell marknad där till exempel prisutvecklingen påverkas av överrespektive underkapacitet i tillverkningen.

## Betongelement

Betongelement utgörs av stom-, fasad-, och bjälklagskonstruktioner. Inom prefabricerade betongvaror är Strängbetong AB, som ägs av franska Consolis SAS, störst med cirka 44 procent av branschomsättningen år 2013 följt av Abetong (ingående i Heidelberg Zementkoncernen), Benders Sverige AB och St Eriks (ingående i Peabkoncernen). Utländska tillverkare, bland annat från Baltikum, har under senare år svarat för en ökande andel av tillförseln till den svenska marknaden.

## Trävaror

Trä är ett viktigt byggmaterial och förbrukningen av trävaror i Sverige är hög. Trävaror förädlas bland annat till sågade och hyvlade trävaror vid sågverk. Sågverksbranschen består av dels sågverk som ingår i större skogsindustrikoncerner (som t.ex. SCA, Södra och Holmen) som producerar trävaror i kombination med andra produkter, dels av privata köpsågverk som inte är knutna till annan skogsindustri, som köper råvaran på virkesmarknaden och har produktion av trävaror som verksamhet. I vissa fall är företag verksamma med byggande också integrerade med virkes- och sågverksbranschen. Den svenska träindustrin är exportintensiv och beroende av konjunkturen på världsmarknaden.

## Gips och mineralull

Marknaderna för gipsskivor och mineralull är starkt koncentrerade. Inom det franska företaget Compagnie de Saint Gobain SA finns både gipsskive- och mineralullstillverkning. Saint Gobain bedöms svara för drygt 90 procent av branschomsättningen år 2013 på gipsskivemarknaden i Sverige, genom dotterbolaget Gyproc. Saint Gobains produkter distribueras bl.a. via det egna bolaget Optimera Svenska AB. Det näst största företaget Norgips AB ägs av tyska Knauf International GmbH.

Saint Gobains tillverkning av mineralull i Sverige görs av Saint Gobain Isover AB (f.d Gullfiber AB) och Saint Gobain Ecophon AB. Totalt hade koncernen nästan 60 procent av branschomsättningen för mineralull i Sverige år 2013. Den andra stora tillverkaren av mineralull är Paroc AB (f.d Rockwool AB), som ingår i den finska koncernen Paroc Group Holding OY. Paroc svarade för cirka 27 procent av branschomsättningen år 2013.

## Installationsmaterial

El- och VVS-material består av tusentals olika produkter från inhemska och utländska tillverkare. Det är ett mycket stort sortiment som lagerhålls och distribueras genom grossister. Vissa produkter säljs även genom byggvaruhandel, framför allt till konsumenter.

Det förekommer en omfattande import- och export av el- och VVS-produkter. Vissa delmarknader i installationsmaterialbranschen kännetecknas av en hög företagskoncentration.

### **Snickeriprodukter**

Snickeriprodukter utgörs av dörrar, fönster och inrednings-snickerier. Delmarknaderna skiljer sig åt med avseende på företagsstruktur och aktörer. När det gäller kunder, prissättning och distributionssystem finns likheter. Till konsumenter och mindre företag sker till exempel försäljningen ofta genom byggvaruhandel. Till större kunder sker försäljningen direkt från fabrik. Fönstertillverkningen är relativt koncentrerad. Inom inredningssnickerier finns flera företag verksamma. Snickeriprodukter är en bransch med omfattande internationell handel.

#### **4.2.2 Importkonkurrens**

Från den 1 juli 2013 tillämpas EU:s byggproduktförordning nr 305/2011 som fastställer harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter. Enligt förordningen ska byggprodukter, som omfattas av en harmoniserad standard, bedömas och beskrivas på samma sätt när de säljs inom EU, oavsett var i världen de tillverkats. Medlemsländerna får inte ställa ytterligare krav på nationella provningar av produkterna. Produktens egenskaper ska anges i en prestandadeklaration och i CE-märkningen så att man kan välja produkter som är lämpliga för projektet. Syftet med byggproduktförordningen är att främja fri rörlighet för byggprodukter och därmed bättre konkurrens på området.

I flera länder i Europa förekommer fortfarande olika nationella märkningar som i praktiken utgör hinder för handel över gränserna och hämmar konkurrensen för byggprodukter. Detta är inte förenligt med byggproduktförordningen som anger att prestandadeklaration och CE-märkning enligt den harmoniserade standarden är enda sättet att redovisa byggprodukters väsentliga egenskaper. EU-kommissionen har påbörjat ett arbete för att komma tillrätta med situationen.

Förutsättningarna för internationell handel med byggvaru-produkter är olika för olika produkter. Det förekommer en omfattande internationell konkurrens på vissa produktområden, medan vissa marknader är nationella. Internationell konjunktur, inhemsk efterfrågan och även förekomsten av nationella standarder spelar roll. I tabell 4.6 exemplifieras importutvecklingen för vissa varor mellan åren 2010 och 2014.

**Tabell 4.5** Importförändring för vissa byggmaterial år 2010–2014

Procentuell förändring

Material	Förändring
trä, sågat	-24,2
trä, hyvlät	-6,7
virke, impregnerat eller behandlat	448,1
faner och träbaserade skivor	6,7
parkettgolv	17,3
dörrar av trä	67,0
fönster av trä	43,7
byggnads- och inredningssnickerier	29,6
tapeter	-18,4
keramiska golv- och väggplattor	-18,0
murtegel, takpannor	10,7
sanitetsporcelain	74,7
cement	32,8
kalk och gips	53,6
betongvaror	61,5
gipsvaror	-17,2
fabriksblandad betong	-11,1
murbruk	6,4
sten för byggnadsändamål	7,0
sten- och mineralull	43,1
dörrar och fönster av metall	44,5
radiatorer	7,2
Diskbänkar	5,9
KPI	3,5

*Källa:* Industrifakta.

### 4.2.3 Byggmaterialvärden och försäljning

Den totala tillförseln av byggmaterial till den svenska marknaden beräknas uppgå till drygt 158 miljarder kronor år 2013 (167 miljarder kronor år 2014) inklusive anläggningar, underhåll och den så kallade ”gör det själv” marknaden<sup>4</sup>.

Det totala värdet på tillförseln av material till bostadsbyggandet uppgick till cirka 86,2 miljarder kronor år 2013. Småhusmarknaden är det mest materialintensiva segmentet inom bostadsbyggandetssektorn, cirka 63 procent av byggkostnaden för småhus består av material.

I tabell 4.5 redovisas materialtillförsel fördelat på olika sektorer inom bostadsbyggandet.

**Tabell 4.6** Materialtillförsel per sektor, 2013 års priser, mnkr

Sektor	Ny- och ombyggnad	Underhåll	Totalt
Småhus och fritidshus <sup>1)</sup>	34 347	15 256	49 603
Flerbostadshus totalt	20 303	16 309	36 612
Bostadsrätt	8 345	6 509	14 854
Allmännyttiga bostadsföretag	3 892	4 772	8 664
- Stat, kommun, landsting	454	37	491
- Övriga byggherrar (privata)	7 613	4 991	12 603
<b>Totalt</b>	<b>54 650</b>	<b>31 674</b>	<b>86 215</b>

Källa: SCB, Byggfakta, Industrifakta

<sup>1)</sup> Inklusive ”gör det själv”-marknaden, som motsvarar cirka 2700 mnkr 2013. Visst underhåll kan ingå.

Ny- och ombyggnad samt underhåll av småhus och fritidshus förbrukar mest byggmaterial. Totalt uppgick materialtillförseln till 49,6 miljarder kronor. ”Gör det själv” marknaden svarar för en stor andel av byggmaterialanvändningen, cirka 27 miljarder kronor. Här återfinns privatpersoner och hushåll som kunder.

Materialtillförseln till ny- och ombyggnad samt underhåll av flerbostadshus uppgick till cirka 36,6 miljarder kronor. Värdet på byggmaterial som används vid ny- och ombyggnad av flerbostadshus uppgick till cirka 20,3 miljarder kronor. De allmännyttiga

<sup>4</sup> Industrifakta

bostadsföretagens indirekta inköp av byggmaterial var cirka 3,9 miljarder kronor vid upphandling av nyproduktion.

Byggmaterialindustrins försäljning sker genom återförsäljare, grossist- och byggvaruhandeln eller direkt till byggföretagen. Leveranserna kan ske på olika sätt, till exempel via en lokal återförsäljares lager eller direktleverans från fabriken ut till byggarbetsplatsen.

Olika kategorier av köpare olika villkor när köper byggmaterial. De kommer att möta olika prisbilder beroende på hur mycket och hur ofta de köper byggmaterial. Vilka förutsättningar och vilken styrka som en beställare har för att agera för att pressa kostnaderna för byggmaterial kommer att variera. En stor andel av byggmaterialförsäljningen sker till konsumenter och sällanköpskunder. Även mindre hantverks- och byggföretag står för en stor del av inköpen. Dessa köper ofta byggmaterial från byggvaruhandeln.

Vid nyproduktion av flerbostadshus sker inköpen av material genom förhandling och till stor del direkt från leverantör eller återförsäljare även om det också sker inköp via byggmaterialhandeln och grossistledet.

#### 4.2.4 Prisbildning på byggmaterial

Rabattgivningen vid försäljning av byggmaterial är utbredd.<sup>5</sup> Rabatter är ett konkurrensmedel för byggmaterialleverantörer. Prisbildningen på olika byggmaterialmarknader skiljer sig därför åt bland annat beroende på vem som är kund och vad materialet ska användas till.

Det är vanligt att prissättningen till byggmaterialhandel och grossister sker genom fabriksprislistor. Till bygg- och installationsentreprenörer sker den genom årsvisa förhandlingar och rabattsatser eller anbudsgivning vid projekt. Listpriserna för byggmaterialhandeln avspeglar därför inte verkliga priser eftersom det förekommer rabatter på listpriserna. De faktiska priserna beror på hur stora rabatter eller bonusar som kunden lyckas förhandla sig

---

<sup>5</sup> Konkurrensverket, 2009, *Åtgärder för bättre konkurrens – konkurrensen i Sverige* Rapport 2009:4.



till. Större beställare får bättre rabatter och försäljningsvillkor än mindre kunder.

Särskilt försäljningen av el och vvs-installationsmaterial från grossistledet till installationsföretag har ansetts problematisk. Det har även påtalats för utredningen av företag i entreprenadledet som upphandlar underentreprenörer för installationsarbeten. Underentreprenörernas anbud till byggföretagen omfattar både arbete och material. Det förekommer stora rabatter och det är svårt att veta hur stor materialkostnaden respektive arbetskostnaden är i verkligheten.

Rabattsystemen är strategiskt viktiga för grossister och tillverkare för binda kunder till sig. Rabatterna är ofta kopplade till inköpsvolym, vilket kan leda till att exempelvis grossister väljer att köpa ”för stora kvantiteter”. Fulla lager gör att man inte köper av någon annan tillverkare.

Ur konkurrenshänseende finns det problem med rabatter och bonusar.<sup>6</sup> Rabatter minskar pristransparensen vilket gör det svårt att jämföra priser mellan olika leverantörer. Vidare kan rabatter och bonusar leda till inlåsnings effekter och en liten kundlöslighet. Intresset av att byta leverantör minskar om rabatterna utformas på ett sådant sätt att de utökas vid framtida beställningar. Det kan försvåra för nya aktörer att komma in på marknaden.

### 4.3 Grossist- och byggvaruhandeln

Byggmaterialindustrin är beroende av ett fungerande distributionsled för att förmedla produkterna till kunderna. Distributionskanalerna från tillverkare till förbrukare av byggmaterial är flera. Produkter kan distribueras från fabrik ut till byggarbetsplatsen eller genom olika försäljningsled. Företagsstrukturen i distributionsledet kan indelas i grossister, regionala distriktsombud, lokala återförsäljare, rikstäckande byggvaruhandelskedjor samt mindre lokala bygghandlare. Den största delen av byggvarudistributionen går via byggmaterialhandeln.

---

<sup>6</sup> Konkurrensverket, 2009, *Åtgärder för bättre konkurrens – konkurrensen i Sverige*, Rapport 2009:4.

Byggvarudistributörer utgörs av byggmaterialhandelsföretag, vvs-grossister och el-grossister. Byggvarudistributörer omsatte cirka 143 miljarder kronor år 2013. vvs-grossisterna och el-grossisterna omsatte cirka 30 miljarder kronor var år 2013. Byggvaruförsäljningen går till hela byggsektorn, där även konsumenter på ”gör det själv”-marknaden ingår. För byggvarudistributörerna har ökningen mellan åren 2007 och 2013 varit måttlig med en ökning på drygt en procent, vilket kan tyda på en ökad konkurrens om kunderna.

Byggvarudistributörernas och byggvarutillverkarnas utveckling liknar varandra avseende närmaste oförändrade andelar av kategorins omsättning för de fem respektive tio största företagen från år 2002 till 2013. Det finns dock en liten andelsökning för grupperna fem respektive tio största företagen hos byggvarudistributörer. Att omsättningen inte har ökat och att de tio största företagen har ökat sina andelar mer än de fem största mellan åren 2013 och 2007 kan tyda på en ökad importkonkurrens och prispress.

Sortimentet inom vvs-grossisthandeln omfattar 35 000–40 000 artiklar, varav de största grossisterna lagerför 23 000–25 000 artiklar. Det finns tydliga indikationer på att det sker en konsolidering inom vissa produktområden och att marknads-koncentrationen ökat. Detta sker bland annat inom vvs- och elområdet. Inom vvs-området och där vvs-grossisterna Ahlsell, Dahl och finska Onninen växt genom förvärv och står för merparten av omsättningen.<sup>7</sup>

Inom elgrossistledet har konsolideringen skett genom att europeiska företag har förvärvat svenska företag. De största el-grossisterna i Sverige är Ahlsell och Elektroskandia. Elektroskandia förvärvades av Sonepar-koncernen år 2008, vilken är ett av de största elgrossistföretagen i världen. Inom elgrossistledet har konsolideringen skett på en europeisk nivå medan den har skett på nordisk nivå inom vvs-grossistledet. Detta beror bland annat på att elprodukter i högre grad än vvs-produkter är standardiserade i ett europeiskt perspektiv och att preferenserna för vvs-produkter varierar mellan länder i Europa.

---

<sup>7</sup> [www.ahlsell.se](http://www.ahlsell.se)

På byggvaruhandelssidan har det skett en del förändringar. Bygghandelsföretaget Beijer har tappat i både omsättning och andel. År 2008 fanns inga av de utländska aktörerna med på listan över de tio största företagen. År 2013 återfinns byggvaruhandelsföretaget Bauhaus med på sjätte plats med en marknadsandel på 2,1 procent. Det kan även noteras ett ökat fokus mot proffssegmenten bland byggvaruhusen.

Utländska aktörer fortsätter att vinna marknadsandelar, främst inom detaljistledet. Konkurrensen i konsumenthandeln är hård med betydande lönsamhetsproblem och det har skett en utslagning av byggvaruhus på flera håll i Sverige. Även andra aktörer som t ex Biltema, Clas Ohlsson m.fl. har successivt ökat sitt sortiment med bygg- och installationsvaror, vilket sannolikt har ökat konkurrenstrycket.

Några av de större byggvaruhandelskedjorna i Sverige är Bauhaus, Byggmax och Hornbach. Vissa är inriktade mot gör-det-själv-marknaden som framför allt vänder sig till konsumenter snarare än till professionella yrkesmän. På större orter finns oftast flera försäljningsställen av byggmaterial.

#### 4.4 Underentreprenörer – installatörer

En byggentreprenör som är general- eller totalentreprenör handlar upp underleverantörer till projektet. Installationsföretag är ofta underentreprenörer till byggentreprenörer. Installatörer levererar el-, vvs-, och ventilationsinstallationer. De största installationsföretagen är också rikstäckande och agerar även de som general- eller totalentreprenörer. De tyngsta kostnadsposterna för underleverantörer är el- och vvs-installationer.

Det finns några stora rikstäckande installationsföretag men företagen är ofta småföretag. De stora rikstäckande installationsföretagen har centrala resurser och kompetens att ta flera sorters uppdrag inom el, vvs och ventilation. Mindre installationsföretag liksom byggföretag är även i högre utsträckning inriktade mot reparation, ombyggnad och service.

Konkurrensen sker mestadels regionalt eller lokalt. Företagens storlek på riksplanet speglar ganska bra hur stora de är regionalt/lokalt. Det finns en viss skillnad mellan installationer och

service i bostäder och förvaltningsbyggnader samt industri-installationer. De senare kräver viss specialkompetens. Större och medelstora företag klarar i regel att utföra båda typerna av arbeten, medan de allra minsta företagen i branschen oftast sysslar med installation och service i bostäder och förvaltningsbyggnader.

Konkurrensen på installationsmarknaden påverkas av hur bygg-entreprenörer agerar som köpare av installationstjänster. Underentreprenörers anbud till byggföretagen omfattar både material och arbete. Den övervägande delen installationsmaterial säljs från tillverkare till vvs- respektive elgrossister vidare till installatörer och därifrån till byggföretagen. Det är svårt för ett byggföretag som tillhandahåller material att få anbud enbart på installationstjänsten. Byggentreprenörerna kan inte köpa varor direkt från grossisterna, utan hänvisas till underentreprenörerna. Konkurrensen mellan installationsföretag sker ofta genom det offererade timpriset för utfört arbete.

Underentreprenörer inom installationer hade en omsättning på närmare 111 miljarder kronor år 2013, vilket motsvarar en ökning av omsättningen med cirka 18 procent jämfört med år 2007.

Ett ökat teknikinnehåll kan vara en förklaring till installatörernas omsättningsökning. Ökningen är mindre än för byggentreprenörer och underentreprenörer inom byggnads-hantverk. En förklaring kan vara att installatörerna främst inom elteknik och värme/sanitet har en stor del av sin verksamhet inom tillverkningsindustrin.

De tio största installationsföretagen står för närmare en fjärdedel av den totala omsättningen, såväl år 2002, 2007 som 2013. För de fem största installationsföretagen har marknadsandelarna varierat mellan 15 och 22 procent.

Mellan åren 2002 och 2007 ökade de fem största företagen sin omsättning med 100 procent, medan de år 2013 har tappat cirka tio procent jämfört med år 2007. År 2013 är de tre största aktörerna Bravida, Caverion och ImTech som tillsammans har 15,5 procent av omsättningen. Omorganiseringar, sammanslagningar och företagsförvärv har förändrat marknadsstrukturen. Caverion skapades genom en delning av Building Services och Industrial Services från YIT-koncernen år 2013. Holländska Imtech har etablerat sig som en av de större aktörerna på den svenska marknaden genom förvärv av NVS Installation, NEA-gruppen och Sydtotal. Under senare år

har även flera uppköp av mindre aktörer skett av de större aktörerna. Även ett ökat intresse hos PE-företag för branschen har noterats.

#### 4.5 Underentreprenörer – byggnadshantverk

En annan grupp av underentreprenörer utgörs av bygghantverksföretag, till exempel måleri-, smides- och plåtslageriföretag. Denna kategori är heterogen och här återfinns företag som är verksamma på marknader med olika egenskaper, som företag som bygger byggnadsställningar, utför stenarbeten, hissarbeten, glasarbeten, mur- och putsarbeten samt anläggningsarbeten.

Delmarknaderna för byggnadshantverk har ofta en relativt utpräglad småföretagsstruktur. Underentreprenörer inom byggnadshantverk har haft en stadig tillväxt sedan år 2002. Mellan åren 2002 och 2007 ökade omsättningen med cirka 49 procent. Motsvarande ökning mellan åren 2007 och 2013 var cirka 56 procent.

Det har skett nyetableringar i underentreprenörsledet. På en övergripande nivå tycks marknadskoncentration ha minskat sedan år 2007, men det är svårt att dra några slutsatser då denna kategori täcker många olika produkt- och tjänsteområden. Inom flera produktområden har det sedan år 2007 skett både omorganisation och företagsförvärv vilket också har förändrat marknadsstrukturen.

Inom måleri så har exempelvis marknadskoncentrationen ökat då det rikstäckande måleriföretaget Sandå Sverige AB vid årsskiftet 2007/2008 förvärvade konkurrenten Kumlin Måleri, vilket innebär att Sandå är det enda rikstäckande måleriföretaget och den absolut största leverantören av måleritjänster på den offentliga marknaden. Ett annat exempel är danska Dovista-gruppens uppköp av Mockfjärd Fönstermästaren AB som är ledande på fönsterinstallation åt hushåll. Dovista-gruppen är enheten för fasadfönster i danska VKR-gruppen. VKR-gruppen är Europas största tillverkare och installatör av fönster med ledande varumärken som Velux.

## 4.6 Bygghandelsentreprenörer

Omsättningen bland bygghandelsentreprenörer har ökat väsentligt under perioden 2002–2013 som ett resultat av ett ökat byggande. De rikstäckande företagens andel av den totala omsättningen har dock minskat under perioden. År 2002 stod de rikstäckande bygghandelsentreprenörerna för 51 procent av den totala omsättningen. År 2013 hade denna andel sjunkit till 41 procent. De rikstäckande företagen arbetar ofta med lokala organisationer på varje ort eller region där de är verksamma. Det innebär att de har begränsade möjligheter att flytta resurser till andra delar av landet. De rikstäckande företagen kan ha varierande andelar av sina olika geografiska marknader och mindre regionala företag kan ha en stark ställning lokalt.

De regionala/lokala bygghandelsentreprenörernas andel av den totala omsättningen har ökat under perioden. År 2002 stod de regionala/lokala bygghandelsentreprenörerna för 49 procent av den totala omsättningen. År 2013 hade denna andel ökat till 59 procent.

Marknadskoncentrationen bland de rikstäckande företagen har minskat. De tio största företagen hade år 2002 en andel på cirka 94 procent, år 2007 sjönk den till drygt 91 procent och år 2013 sjönk den ytterligare till knappt 84 procent. De fem största företagen har haft en liknande utveckling och har gått från en andel på 84 procent år 2002 till drygt 63 procent år 2013.

När det gäller marknadskoncentration för de regionala/lokala bygghandelsentreprenörerna kan en liknande utveckling som de rikstäckande företagen skönjas. De tio största företagen hade år 2002 en andel på cirka 10 procent av den nationella marknaden, år 2007 sjönk den till drygt 8 procent och år 2013 sjönk den ytterligare till knappt 6 procent.

De två största regionala/lokala bygghandelsentreprenörerna har sin huvudsakliga verksamhet inom infrastruktur- och anläggningsbyggandet. Först på tredje plats kommer en bostadsbyggare, Botrygg Bygg AB, som även förvaltar ett betydande bestånd av hyreslägenheter. Det är inte ovanligt att mindre aktörer har en blandad verksamhet som kan utgöra en stor del av deras omsättning. De renodlade byggföretagen svarar därför för en mindre andel av marknaden än vad som framgår av redovisningen.

Marknadskoncentrationen mätt som andel av den nationella marknaden har minskat för både de rikstäckande och de regionala/lokala byggtjänstleverantörerna under den undersökta perioden. Detta är i linje med andra undersökningar av marknadsstrukturen.<sup>8</sup> Det ska betonas att det är på en övergripande nivå och marknadsandelarna kan variera väsentligt beroende på vilket segment av marknaden som undersöks.

Att de största rikstäckande och regionala/lokala byggtjänstleverantörernas marknadsandelar har minskat under perioden kan ha flera orsaker. En växande efterfrågan under högkonjunkturen inom både ny- och ombyggnad inom nästan hela landet har skapat möjligheter för nya och små och medelstora företag att ta marknadsandelar. Till detta kommer det växande antalet utländska byggtjänstleverantörer som både riktar sig mot hushållssegmentet och som till stor del arbetar som underentreprenörer till svenska företag. En ökad andel av såväl svenska som utländska bemanningsföretag bidrar också till att förändra marknadsbilden.

Den växande ombyggnads- och ROT-marknaden har framför allt gynnat små och medelstora lokala företag, som i allmänhet är starkare på ombyggnadsmarknaden än inom nyproduktion. Även rekryteringsvårigheter bland de större rikstäckande och regionala/lokala företagen kan ha bidragit till minskade marknadsandelar.

Dessutom visar studier att kommunal mark har blivit en allt viktigare källa till byggbar mark och många kommuner har aktivt strävat att i sin markanvisning få en mångfald i byggande vilket kan ha gynnat nya och mindre aktörer.<sup>9</sup>

#### 4.6.1 Utländska byggtjänstleverantörer

Den svenska bygghandelsstrukturen präglas av låg utländsk konkurrens. På senare år har dock utländsk närvaro och konkurrens ökat, främst inom anläggningsbranschen och på underentreprenörsidan. På underentreprenörsidan har många mindre byggtjänstleverantörer från Polen och Baltikum etablerat sig i Sverige. På anläggningssidan har den utländska konkurrensen ökat genom att fler större

---

<sup>8</sup> Se bl.a. Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? – En uppföljning år 2009–2013*, Rapport 2015.

<sup>9</sup> Ibid.

utländska aktörer har deltagit i och vunnit offentliga upphandlingar av stora anläggningsprojekt.

Nya företag bland de tio största byggtreprenörerna i Sverige sedan år 2002 är exempelvis österrikiska Strabag och finska Lemminkäinen, vilka framför allt konkurrerar om större anläggningsprojekt och som växt bland annat genom förvärv av svenska byggföretag. Norska Veidekke har också ökat sin marknadsandel genom organiskt tillväxt men också genom förvärv av svenska bolag och var år 2013 Sveriges sjätte största byggföretag. Veidekke och är framför allt inriktade mot bostadsbyggande. Även Strabag och Lemminkäinen är verksamma inom bostadsbyggande, om än i mindre skala.

De stora upphandlingarna av anläggningsprojekt har aktivt marknadsförts till utländska aktörer av bland annat Trafikverket. De stora utländska företagen har etablerat sig med egna resurser i form av anställda, utrustning och material men också genom förvärv av svenska företag. I tabell 4.7 redovisas de största utländska byggföretagen på den svenska marknaden.



**Tabell 4.7 Utländska aktörer, omsättning 2013.**

Företagsnamn	Omsättning, tkr
Veidekke Entreprenad AB	3 285 769
Lemminkäinen Sverige AB	1 244 923
Strabag Sverige AB	1 170 439
Strabag Projektutveckling AB	806 165
Bilfinger Construction Odenplan AB	310 498
Aarsleff Anläggning AB	199 788
Acciona Infraestructuras, S.A. Swedish Filial	20 000–50 000
Hochtief Development Sweden AB	620
Bilfinger Construction GmbH, Tyskland filial	500 000–1 000 000
Vinci Construction Grands Projets Sa	–
Habau Sverige AB	66 622
	<b>7 869 824</b>

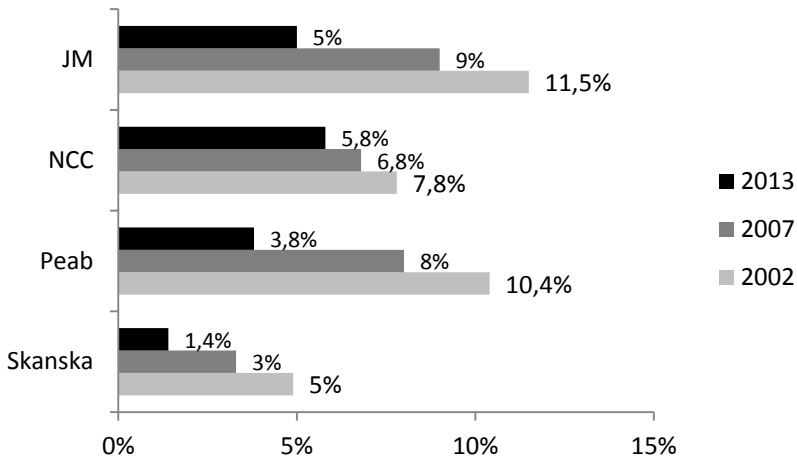
#### 4.6.2 Vad kan utländsk konkurrens bidra med?

Den svenska byggsektorn har länge dominerats av svenska företag. Ur ett konkurrens- och utvecklingsperspektiv kan utländska etableringar på den svenska marknaden vara viktiga. Ökad utländsk närvaro behöver inte *per se* leda till en förbättrad konkurrens inom bostadsbyggande. Om ett företag förvärvar ett svenskt företag som använder sig av befintlig teknik, värdekedjor och strategi så kommer den utländska närvaron att få en begränsad effekt på konkurrensen. Om den utländska närvaron däremot tillför ny kapacitet, nya effektiva byggprocesser och innovativa lösningar baserade på egenutvecklade internationella värdekedjor kan den utländska närvaron leda till förbättrad konkurrens i samtliga byggled.

### 4.6.3 Utveckling av bostadsbyggande

De fyra största byggtreprenörernas andelar av den totala omsättningen inom bostadsbyggande har minskat från åren 2002 till 2007 samt mellan åren 2007 och 2013. I dessa siffror ingår såväl ny- som ombyggnad. Tillsammans var deras marknadsandel 16 procent, vilket illustreras i figur 4.1.

Figur 4.1 De fyra största byggtreprenörerna andel av bostadsbyggandet, år 2002, 2007 och 2013<sup>10</sup>



Källa: Årsredovisningar, baseras på Industrifakta ABs bedömningar och intervjuer med nyckelpersoner.

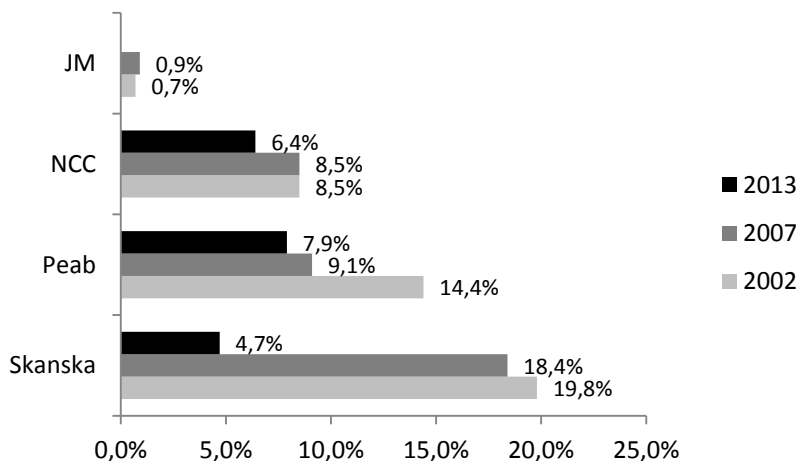
Då ombyggnadsmarknaden har växt väsentligt under senare år är det inte förvånande att marknadsandelarna för de fyra största byggföretagen är låga jämfört med inom nyproduktion av bostadsrätter. I siffrorna ovan ingår således en växande ombyggnads- och ROT-marknad. På ROT-marknaden agerar framför allt mindre och medelstora företag och inom detta segment ser prisbilden och affärsmodellerna annorlunda ut än vad gäller exempelvis bostadsutveckling och nyproduktion av bostäder. Då ombyggnadsmarknaden har ökat såväl i volym som i andel av det totala bostadsbyggandet är det naturligt att de stora byggtreprenörernas marknadsandelar minskar.

<sup>10</sup> Avser ny- och ombyggnad.

#### 4.6.4 Lokalbyggande

Lokalbyggande uppvisar en liknande utveckling. De fem största byggtreprenörernas andelar av lokalbyggnadsmarknaden har minskat från åren 2002 till 2007 samt åren 2007 till 2013.

**Figur 4.2** De fyra största byggtreprenörernas andel av lokalbyggnadsmarknaden, år 2002, 2007 och 2013



*Källa:* Årsredovisningar, baseras på Industriefakta ABs bedömningar och intervjuer med nyckelpersoner.

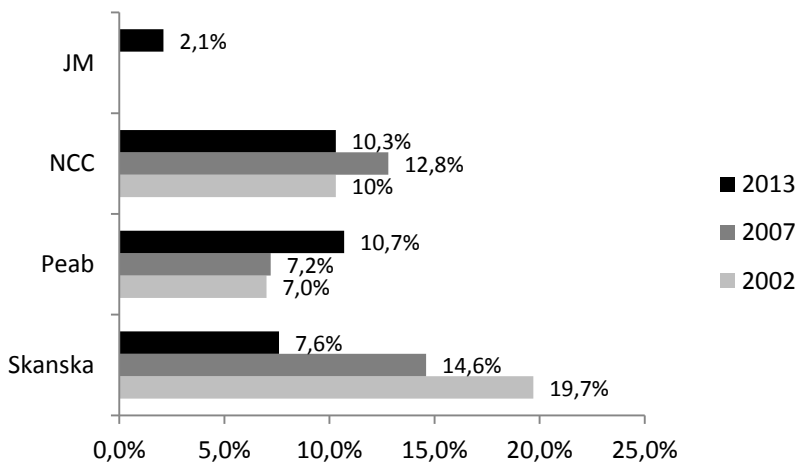
Även när det gäller lokalbyggande har de fyra största rikstäckande företagens marknadsandelar minskat. Även inom detta segment har ombyggnadsmarknaden ökat vilket gynnat mindre regionala och lokala företag att konkurrera om ombyggnadsuppdrag. En annan till att de stora aktörerna förlorat marknadsandelar är att en minskad total marknadsandel vad gäller totalt bostadsbyggande även leder till att marknadsandelen vad gäller lokaler minskar då många ombyggnadsprojekt rör bostäder och tillhörande lokaler.

#### 4.6.5 Anläggningsbyggande

Inom anläggningssegmentet är inte utvecklingen lika tydlig som inom bostads- och lokalsegmentet. Peab har exempelvis ökat sin marknadsandel sedan år 2007. Övergripande har dock de fem

största byggtreprenörernas andelar av anläggningsbyggnadsmarknaden minskat under undersökningsperioden. Det kan förklaras av såväl ökad inhemsk som utländsk konkurrens vid offentliga upphandlingar.

Diagram 4.3 De fem största byggtreprenörernas andel av anläggningsbyggande, år 2002, 2007 och 2013



*Källa:* Arsredovisningar, baseras på Industrifakta ABs bedömningar och intervjuer med nyckelpersoner.

## 4.7 Slutsatser

**Bedömning:** Marknadskoncentrationen har minskat i byggtreprenörsledet men är fortfarande hög inom specifika byggled.

Pristransparensten avseende byggmaterial är bristfällig. Konsumenter och mindre företag i ROT-sektorn, som står för stor del av den ökade efterfrågan på byggmaterial, har begränsad köpmakt.

Byggsektorn består av många byggled som avgränsas i olika relevanta marknader. På en övergripande nivå tycks marknadskoncentrationen ha minskat i de undersökta aktörsleden. Samtidigt är de marknadssegment som redovisas på en högt aggregerad nivå

där flera olika produkter och delmarknader ryms. Företagsförvärv inom flera produktområden har också skett vilket ökat den utländska närvaron och marknadskoncentrationen. För att få en rättvis bild av marknadskoncentrationen och konkurrens-situationen bör en djupare analys göra av olika specifika produktområden.

Den största förändringen i marknadskoncentration finns i byggtreprenörledet där de fyra största rikstäckande företagen har minskat sina marknadsandelar på den totala byggmarknaden. Det finns flera förklaringar till det. En viktig förklaring är att renovering och ombyggnadssektorn har ökat såväl i volym som i andel av byggmarknaden, vilket gynnar mindre och medelstora lokala företag. Inom specifika segment av byggmarknaden som utveckling och nyproduktion av bostadsrätter så är de rikstäckande byggtreprenörernas marknadsandelar fortfarande stora. Att de större företagen har minskat sina marknadsandelar inom kan förklaras av att de hållit sin produktion på en relativt jämn nivå, vilket gjort att mindre och medelstora företag har tagit marknadsandelar. Det finns också tecken på att de stora rikstäckande byggtreprenörerna har haft svårt att möta en ökad efterfrågan med hänsyn till rådande kapacitetsbrist i tillväxtregioner.

Kostnadsutvecklingen för byggmaterial har under en lång period ökat mer än andra komponenter i byggkostnaderna och mer än andra inhemskt tillverkade industrivaror, som vi har beskrivit i kapitel 2. Samtidigt är pristransparensen låg på grund av att pris-sättningen och förhandlingar om priser i hög grad handlar om rabatter och andra villkor. Rabatter kan skapa konkurrensbegränsande inlåsnings. Utredningen har inte närmare kunnat analysera prisbildningen på byggmaterial men har samtidigt uppmärksammat på att den bristande pristransparensen kan vara problematisk. Det gör också prisutvecklingen på byggmaterial svårtolkad.

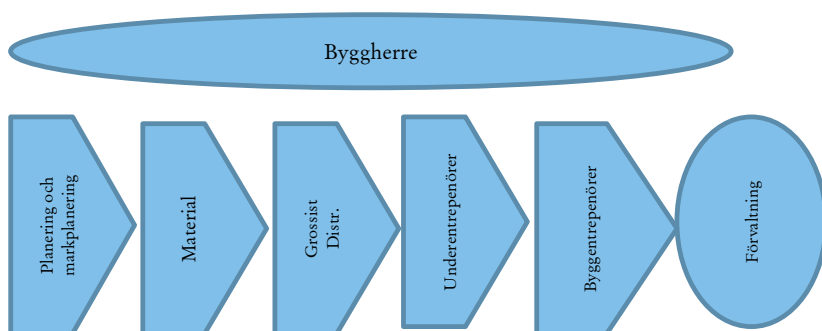
Utredningen vill uppmärksamma att olika kategorier av köpare möter olika prisbilder, vilket bland annat avspeglar deras köparmakt. Ombyggnads- och renoveringsmarknaden har ökat kraftigt till följd av ROT-avdragets införande år 2008. En stor andel av byggmaterialförsäljningen i detta segment sker till konsumenter och sällanköpskunder, direkt, eller genom mindre hantverks- och byggföretag.

Harmonisering av regelverk kring byggmaterial kan förbättra konkurrensen, liksom åtgärder som underlättar etablering för utländska aktörer med egna värdekedjor, och kan skapa bättre förutsättningar för industriellt byggande.

## 5 Bostadsbyggandets organisation

Det är ett stort antal olika aktörer som tillsammans bidrar till att ett bostadshus uppförs. Aktörer som är verksamma inom bostadsbyggande är företag som bedriver fastighetsförvaltning, byggnadsverksamhet, bygghantverksföretag, byggmaterialindustri, byggvaruhandel, grossister, arkitekter, konsulter, distributions- och transportföretag, banker med flera. Hela byggprocessen omfattar byggnation, planering av bebyggelse, finansiering, projektering och förvaltning. Bostadsbyggande utförs oftast av projektorganisationer som bildas för varje projekt. Det innebär att varje bostadsprojekt har sina egna förutsättningar. Att bygga bostäder sker dessutom oftast med resurser som finns lokalt eller regionalt. Samspelet mellan olika aktörer i byggprocessen ger förutsättningar för hur konkurrensen kommer att fungera. I figur 5.1. illustreras bostadsbyggandets värdekedja.

Figur 5.1 Bostadsbyggandets värdekedja



Vi inleder detta kapitel med en översiktlig bild över byggsektorn och marknadsförutsättningarna för olika aktörer som är inblandade i byggprocessen, särskilt byggherren som är den som är ansvarig för att bostadsbyggandet kommer till stånd. Vi kommer sedan att beskriva och diskutera bostadsbyggandets konkurrensförutsättningar. Därefter beskriver vi byggherrens förutsättningar för att bygga bostäder och verka för en effektiv konkurrens.

## 5.1 Många företag och sysselsatta

År 2013 var drygt 96 000 företag verksamma inom byggindustrin<sup>1</sup>. Totalt sysselsattes över 280 000 anställda i företagen, vilket utgjorde knappt 7 procent av det totala antalet anställda i Sverige.<sup>2</sup> Som framgår av tabell 5.1 domineras branschen av småföretag. År 2013 hade närmare 95 procent av företagen färre än tio anställda och enmansföretagen utgjorde närmare 60 procent av företagen i branschen.

**Tabell 5.1** Antal företag och antal anställda år 2013

Antal anställda	Företag	Anställda i företag
0 anställda	54 531	0
1–4 anställda	28 458	52 054
5–9 anställda	6 183	40 167
10–19 anställda	3 216	42 787
20–49 anställda	1 601	46 763
50–99 anställda	290	19 263
100–199 anställda	95	12 339
200–499 anställda	31	9 071
500+ anställda	30	58 210
<b>Totalt</b>	<b>96 448</b>	<b>282 667</b>

*Källa:* Sveriges byggindustrier (2013).

Antalet företag på marknaden har ökat under de senaste fem åren. Cirka en tiondel av alla nystartade företag i Sverige bedriver verk-

<sup>1</sup> Definierat enligt SCB:s standard för svensk näringsgrensindelning (SNI) 41:Byggnad av hus, 42: Anläggningsverksamhet och 43: Specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet.

<sup>2</sup> (SCB, 2013).



samhet inom byggindustrin. Antalet nystartade företag var åtta gånger fler än antalet företag som gick i konkurs inom byggindustrin år 2013.<sup>3</sup>

## 5.2 Byggmarknaden är fragmentiserad

Byggentreprenadmarknaden är fragmentiserad och karaktäriseras av ett fåtal stora rikstäckande byggentreprenadföretag och ett stort antal mindre företag, verksamma lokalt och regionalt.

### 5.2.1 Ett fåtal stora företag dominerar marknaden

JM, NCC, Peab och Skanska är de fyra största rikstäckande byggföretagen. Som framgår av tabell 5.2 svarade dessa fyra företag för nästan 75 procent av den totala omsättningen hos de 30 största bygg- och entreprenadföretagen i Sverige under år 2012.

**Tabell 5.2 De fyra största bygg- och entreprenadföretagen i Sverige år 2012**  
(omsättning i entreprenadverksamhet)

Företag	Kumulativ andel av de 30 största företagens omsättning %	Antal anställda i Sverige	Omsättning
Peab	25	12 644	37 289
NCC	46	10 060	31 338
Skanska	66	10 814	31 060
JM	73	2 021	9 982
<b>Totalt 30 största</b>	<b>100</b>	<b>48 637</b>	<b>151 859</b>

Källa: Sveriges byggindustrier (2013).

Peab omsatte mest, drygt 37 miljarder kronor, år 2012. NCC och Skanska omsatte i sin tur omkring 31 miljarder kronor vardera, medan JM:s omsättning uppgick till knappt 10 miljarder kronor. Tillsammans svarade de fyra företagen för strax över 70 procent av antalet anställda inom de 30 största bygg- och entreprenadföretagen i Sverige år 2012. Av dessa fyra är det enbart JM

<sup>3</sup> Tillväxtanalys, 2013, *Strategier för regional kompetensförsörjning*, Rapport 2013:3.

som är fokuserad på bostadsbyggande medan de övriga tre har stora verksamheter inom lokal- och anläggningsbyggande.

### 5.2.2 Små och stora företag har olika förutsättningar

De flesta företag i branschen är mindre företag och verkar oftast enbart på en lokal eller regional marknad. De rikstäckande byggföretagen, JM, NCC, Peab och Skanska har verksamhet på de flesta geografiska marknader och möter där konkurrens från lokalt förankrade företag. Endast ett begränsat antal företag har möjlighet att konkurrera nationellt eller på flera regionala eller lokala marknader.

När det gäller bostadsbyggande bygger de stora byggföretagen för egen räkning i egenutvecklade projekt samt bedriver extern entreprenadverksamhet. Projektutveckling har blivit ett viktigare segment i verksamheten på grund av en hög efterfrågan och en god lönsamhet. Inom projektutveckling sker produktion av bostadsrätter som ofta byggs i egen regi för försäljning till en bostadsrättsförening. JM och Peab är dominerande inom detta marknadssegment och är särskilt starka i Stockholmsregionen. I den externa entreprenadverksamheten byggs bland annat hyresrätter på uppdrag av privata och allmännyttiga beställare.

De stora företagen är verksamma inom samtliga marknadssegment, mindre företag är ofta mer specialiserade på några delmarknader. Förutsättningarna att kunna flytta resurser mellan olika segment och att vara verksam på flera delmarknader varierar. Till viss del används samma resurser för att bygga bostäder som för att bygga infrastruktur som exempelvis vägar. Kopplingen mellan vissa marknadssegment är starkare. Produktion av bostäder och lokaler använder i stor utsträckning samma resurser beträffande vissa yrkesgrupper och materialslag.

I praktiken är de stora företagen starkt decentraliserade genom lokala och regionala organisationer. Genom den projektfokusering som kännetecknar byggandet kan man säga att även de större företagen fungerar som lokala företag som ingår i större nätverk med gemensamma resurser och strukturkapital.

Mindre byggföretag arbetar ofta som underentreprenörer till större byggföretag eller som byggherrar vid projektering och

byggande av enstaka villor, radhus eller flerfamiljshus för bostadsrätt eller hyresrätt. Mindre byggföretag är ofta inriktade mot renovering, ombyggnad och tillbyggnad med t.ex. egnahemsägare eller bostadsrättsföreningar som uppdragsgivare.

### 5.2.3 Stora företag har konkurrensfördelar

För stora eller komplicerade byggprojekt har stora rikstäckande företag konkurrensfördelar mot mindre, lokalt förankrade företag dels vad gäller tillgång till arbetskraft, dels beträffande erfarenhet, tekniska resurser och bygglösning. De har en bredare verksamhetsinriktning, centrala stödfunktioner och administrativa resurser. Bland annat inköpsresurser som kan utnyttjas för att pressa priser från materialleverantörerna. De stora företagen har möjlighet att genomföra alla sorters byggprojekt och kan ställa om sina produktionsresurser efter marknadens efterfrågan. Konkurrensen vid större bostadsprojekt sker därför i huvudsak mellan de rikstäckande byggföretagen och stora lokala företag.

Småföretag saknar möjligheter att vara konkurrenskraftiga när det gäller större projekt. De saknar strukturkapital som större företag har byggt upp, till exempel inköps- och logistikfunktioner samt kunskap och kompetens om upphandling och enskilda kommuner. Småföretagen ska producera, handla upp material och se till att materialflöden fungerar. De har små möjligheter att kvalitetsutveckla sig och till exempel aktivt söka upp leverantörer för att pressa inköpskostnader.

Mindre företag är därför i stor utsträckning inriktade mot mindre bostadsprojekt eller mot reparationer, ombyggnad och tillbyggnad. De möter där ofta en mindre professionell kundkategori som exempelvis enskilda konsumenter och bostadsrättsföreningar.

### 5.2.4 Markinnehav är en konkurrensstrategisk fråga

Oberoende av om man är en liten eller en stor aktör så är tillgång till byggbar mark en förutsättning för att vara verksam som bostadsbyggare. Byggbar mark har också blivit en allt viktigare konkurrensstrategisk fråga. Även om kommunerna är de största

markägarna i Sverige så äger de fyra största byggföretagen en väsentlig andel av den attraktiva exploaterbara marken. Enligt egen uppgift hade de fyra största byggföretagen uppåt 50 000 byggrätter i olika planskeden i Sverige år 2013.<sup>4</sup> Detta är i samma storleksordning som år 2003, vilket då motsvarade tio års produktion.<sup>5</sup> Med en ökad produktionstakt så har de större byggherrarnas lager av outnyttjade byggrätter minskat som andel av årsproduktionen. JM som är den byggherre som har redovisat flest tillgängliga byggrätter anger att byggrätterna i balansräkningen motsvarar cirka sex års produktion.<sup>6</sup> De större byggherrarna strävar efter att förvärva mark i samma takt som de tar mark till bostadsproduktion och för att ha ett jämt och högt kapacitetsutnyttjande i såväl projektutvecklings- och entreprenadledet.

### 5.2.5 Liten internationell konkurrens

Den svenska marknaden för bostadsutveckling och bostadsbyggande präglas av en låg grad av utländsk konkurrens. Som diskuterades i kapitel 4 så återfinns de utländska aktörerna främst på anläggningssidan och inom ROT- och ombyggnadsmarknaden. Enligt Tillväxtanalys utgör de utländska företagen mindre än en procent av det totala antalet företag i branschen.<sup>7</sup> Flera av företagen är små byggföretag främst från Polen och Balikum som antingen agerar underentreprenörer eller genomför mindre byggnadsprojekt i egen regi.

Ett fåtal större utländska företag har etablerat sig i Sverige i Sverige som byggherrar inom bostadsbyggande. Ett exempel är norska Veidekke som växt bland annat genom förvärv av svenska byggföretag. Ett annat exempel är österrikiska Strabag som kommit in på den svenska marknaden genom att vinna upphandlingar av anläggningsprojekt. Strabag har förvärvat skånska byggföretaget NIMAB och är också aktiv med bostadsutveckling i Stockholmsområdet. Strabags strategi i Sverige baseras inte bara på lokal

---

<sup>4</sup> Årsredovisningar JM, Skanska, NCC och Peab 2012–2013.

<sup>5</sup> Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, 2005, *Bostadsfinansiering* (Ds 2005:39).

<sup>6</sup> JM, 2013, Årsredovisning.

<sup>7</sup> Tillväxtanalys, 2013, *Regional tillväxt 2013 – en rapport om tillstånd och utveckling i Sveriges regioner*, Rapport 2013:6.

närvaro utan även på att använda sig av koncernens interna leveranskedjor och samlade resurser för att erbjuda miljöprofilerade bostadskoncept.

Även om konkurrenstrycket har ökat något på materialsidan och bland underentreprenörer är den internationella närvaron begränsad inom bostadsutveckling och -byggande och de utländska byggherrarna har mycket små marknadsandelar.

### 5.2.6 Lokala företag är viktiga för konkurrensen

Det finns ett antal stora och medelstora företag som bygger bostäder, ofta etablerade lokalt och regionalt, särskilt i storstadsområden och i tillväxtregionerna. Dessa företag är viktiga för konkurrensen på regionala byggmarknader och även vid större projekt.

Få mindre företag uppträder som byggherrar. Det har dock skett flera nyetableringar på marknader med ett högt byggande. Enligt en rapport från Kungliga Tekniska Högskolan producerar små byggherrar i vissa fall till väsentligt lägre kostnader jämfört med stora byggherrar samtidigt som de vanligen är mer kreativa och innovativa beträffande utformningen av bostadsprojekt. Ett problem enligt studien är marktillgången och att det är svårt att få mark planlagd hos kommunen inom förutsebar tidshorisont.<sup>8</sup>

Antalet medelstora företag har varierat över konjunkturer. Vid en konjunkturedgång har ofta de regionalt eller lokalt förankrade medelstora företagen minskat genom konkurser eller att bli förvärvade av större företag. De stora företagen har lättare att ställa om sina resurser och anpassa sin produktion till följd av konjunkturförändringar. Mindre företag har också lättare att anpassa sig och kan lätt avveckla verksamheten eller arbeta på uppdrag av större företag. Genom att medelstora företag försvinner, minskar antalet potentiella konkurrenter till de stora företagen och det blir mindre konkurrens om större projekt när byggandet åter ökar. Vid en konjunkturuppgång och ett ökat byggande sker ofta en tillväxt i antalet medelstora företag och i antalet nyetableringar.

---

<sup>8</sup> Psilander, K. (2004) *Hur små byggherrar lyckas – Arbets- och förhållningssätt* Rapport 29 i KTH:s Bostadsprojekt, Uppsats nr 35. Avd. för bygg- och fastighetsekonomi, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm.

### 5.3 Bostadsbyggandet utförs av projektorganisationer

Bostadsbyggande utförs i regel av en projektorganisation som skapas för ett speciellt projekt. Värdekedjor bildas av de leverantörer av varor och tjänster som upphandlas för att genomföra projektet. Inom bostadsbyggandet omfattas konsulter, råvarutillverkare, materialtillverkare, grossister, underentreprenörer, byggentreprenörer, transportföretag och kommuner. Byggekostnadsdelegationen beskrev att värdekedjor i byggsektorn består av både synliga och osynliga delar samt låsta och flexibla länkar.<sup>9</sup> Vissa delar av värdekedjan var enligt delegationen låsta eftersom aktörerna är bundna till varandra av till exempel försäljningsstrukturer och distributionskanaler.

Ett byggprojekts totala värdekedja är summan av samtliga leverantörers arbete och material. Dessa leverantörer är i sin tur köpare av varor och tjänster. De handlar var för sig upp helt olika varor och tjänster och bildar därmed sina enskilda mindre värdekedjor. Upphandling är den metod som köpare använder för att styra urvalet och senare samordningen av sina leverantörer.

Byggekostnadsdelegationen uppmärksammade att en stor del av byggsektorns värdekedjor var upphandlade på förhand och därför låsta till kvalitet och pris genom avtal mellan materialtillverkare, grossister och underentreprenörer som köparen inte ser. Det blev därför, enligt delegationen, svårt för köparen att välja bästa möjliga kombinationer av leverantörer av olika varor och tjänster.

Bostadsbyggandet beskrivs ibland som ett ”skräväsande”. Inom bostadsbyggnadsprocessen ska ett stort antal yrkesgrupper samordnas och engageras, till exempel snickare, målare, kakelsättare, elektriker och rörmokare, vilket försvårar utvecklingen av långsiktiga och effektiva värdekedjor. Indelningen i ett stort antal skrän kan hindra en utveckling av byggprocessen och mer industriella byggmetoder.

---

<sup>9</sup> SOU 2000:44, *Från byggsekt till byggsektor*.

### 5.3.1 Konkurrensen har varit statisk i byggsektorn

Byggsektorn har kännetecknats av statisk konkurrens snarare än dynamisk konkurrens. Företag som har etablerat sig har i hög utsträckning konkurrerat med befintlig teknik och byggprocesser och inte bidragit till någon högre grad av utveckling. Den rådande strukturen på bostadsbyggandets utbudssida har därmed bevarats. En dynamisk konkurrens innebär att företag som utvecklar ny teknik eller på andra sätt effektiviserar sin verksamhet får konkurrensfördelar jämfört med företag som inte utvecklar verksamheten. Ett företag som etablerar sig konkurrerar därför ofta med nya produkter eller mer utvecklade produktionsprocesser.

Det förekommer innovativa lösningar i bostadsbyggandet som har varit mer eller mindre framgångsrika. Ibland utvecklas nya lösningar för att uppfylla särkrav som kommuner har ställt för markanvisningar. Konkurrensen ligger då inte i att få köpare till bostaden utan att få tillgång på mark och därför utvecklas produkten efter markägarens krav. Ofta har det varit kommunala miljökrav av olika slag där nya innovativa lösningar har utvecklats som fått uppmärksamhet, till exempel höghus i trä, nära noll energihus etc. Lösningar sprungna ur sådana särkrav har dock svårt att nå en skalekonomi. De har därför svårt att få spridning och kommersialiseras på en större marknad. Om man gör en analogi med bilindustrin så måste bilföretagen inte anpassa varje tillverkad bil till en specifik kommun utan kan producera långa serier med bilar till en internationell marknad. Det gör att bilindustrin inte bara kan få skalfördelar i produktion utan även inom FoU. För att skapa incitament för såväl process- som produktinnovationer i byggsektorn är det viktigt med tydliga och förutsebara spelregler för byggföretagen så att de kan utveckla nya lösningar och koncept som kan byggas över hela landet. Byggekostnadsdelegationen<sup>10</sup> och senare Byggekostnadsforum<sup>11</sup> visade på flera exempel på innovativt byggande i praktiken. Det har dock varit svårt att kommersialisera dessa exempel.

Att kunder och beställare ställer krav som driver på utvecklingen är viktigt för att innovationer och nya konkurrensstrategier

---

<sup>10</sup> SOU, 2000:4, *Från byggsekt till byggsektor*.

<sup>11</sup> Von Platen, 2009, *Skärpning på gång i byggsektorn!*, Boverket 2009.

ska få genomslag.<sup>12</sup> Vilket tidigare betonas är det dock inte bara byggföretagens eget agerande som spelar roll för att produktiviteten ska öka utan även kommunerna som kan skapa bättre förutsättningar och incitament för innovation och kostnads-effektivitet. Detta kan ske genom en genomtänkt markpolitik och effektiva planprocesser men också genom de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen upphandlingar av bostadsbyggande.

## 5.4 Byggherrar

Byggherren är den centrala aktören i bostadsbyggandet och har ansvaret för att byggnationen anpassas till lagar och förordningar samt för att finansiera projekt. Byggherrens roll varierar beroende på vilken typ av objekt det gäller (upplåtelseform eller ändamål), om det rör sig om nyproduktion, ombyggnad eller underhåll, eller i vilken utsträckning byggherren i sin tur lägger ut olika former av byggarbeten på entreprenad. En uppdelning av olika typer av byggherrar kan göras efter hur ofta de bygger:

- Flergångsbyggare. Dessa bedriver ofta nyproduktion och större ombyggnader (allmännyttan, Kooperationen t.ex. HSB och Riksbyggen, större och medelstora privata fastighetsbolag). Hit räknas även de större entreprenadbolagen (JM, NCC, Peab, Skanska).
- Sällanbyggare. Dessa bygger någon gång under en 10-årsperiod. Det kan handla om nyproduktion eller större ombyggnader samt underhållsarbeten. Bland dessa finns mindre allmännyttiga bostadsbolag och fastighetsbolag.
- Engångsbyggare. Dessa utgörs främst av villa/fritidshusägare och privata bostadsrättsföreningar.

En alternativ uppdelning kan göras med utgångspunkt från byggherrens intresse av att förvalta huset:

---

<sup>12</sup> Se till exempel Klein Woolthuis, R., Lankhuizen, M. och Gilsing, V. (2005), "A System Failure Framework for Innovation Policy Design", *Technovation*, vol. 25. & Lundvall, B-Å, 2007, *National Innovation System: Analytical Focusing Device and Policy Learning Tool*, ITPS, Working Paper, R 2007:004.

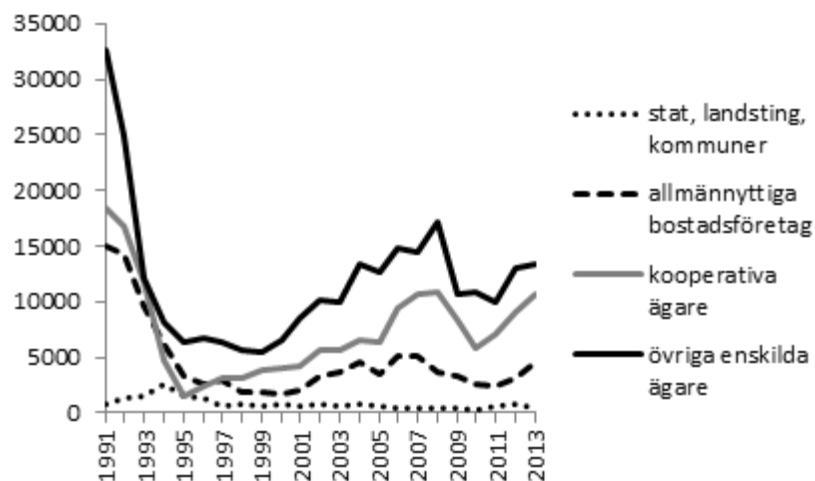


- *Stort intresse.* Allmännyttan, privata fastighetsbolag, villafritidshusägare samt bostadsrättsföreningar. Byggtreprenörer och byggmästare som bygger för egen förvaltning.
- *Mindre intresse.* Byggtreprenörer som bygger och säljer bostäderna vidare, t.ex. till bostadsrättsföreningar.

Ytterligare en annan uppdelning kan göras efter om byggherren är inriktad på att själv initiera bostadsprojekt eller att genomföra sådana på andras uppdrag. De största byggherrarna arbetar ofta med båda dessa verksamheter men det finns också några mellanstora företag som har specialiserat sig på projektutveckling för egen eller andras räkning.

I figur 5.2 presenteras färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter ägarkategori mellan åren 1990–2013.

**Figur 5.2** Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter ägarbytet



*Not:* Ägarkategorin rikskooperativa företag som tidigare särredovisats ingår i kategorin kooperativa ägare. I kategorin kooperativa ägare ingår förutom bostadsrättsföreningar även kooperativa hyresrättsföreningar.

*Källa:* SCB.

### 5.4.1 Olika villkor för att bygga hyresrätt och äganderätt

De kommersiella villkoren för att bygga hyresrätt och äganderätt är olika. Både vad gäller möjligheter till finansiering och intjänande efter investeringen. Byggnad av bostadsrätter och småhus sker på marknadsmässiga villkor. När ett småhus eller bostadsrättsbostad är färdigbyggt säljs det och finansiering och förvaltning går över till den nya ägaren eller bostadsrättsföreningen. Det har varit lönsammare att bygga bostadsrätter än hyresrätter på grund av det rådande efterfrågeläget och den reglerade hyresmarknaden. Den höga efterfrågan har drivit upp bostadspriserna och inte minst markpriserna. De ökade markpriserna har gjort det svårare att få lönsamhet vid byggande av hyresrätter. Kommunernas markprissättning och anvisningsförfarande kan vara olika för olika upplåtelseformer och därmed underlätta byggande av hyresrätter. Hyresrättsbyggande kan förutsätta andra principer än försäljning av mark, till exempel tomträttsavgäld.

Numera finns möjligheten att ta ut en så kallad presumtionshyra som innebär att hyran undantas från förhandling inom bruksvärdessystemet under femton år och baseras på produktionskostnaden. Tillämpningen av hyressättningssystemet och presumptionsreglerna kan variera mellan olika hyresmarknader.

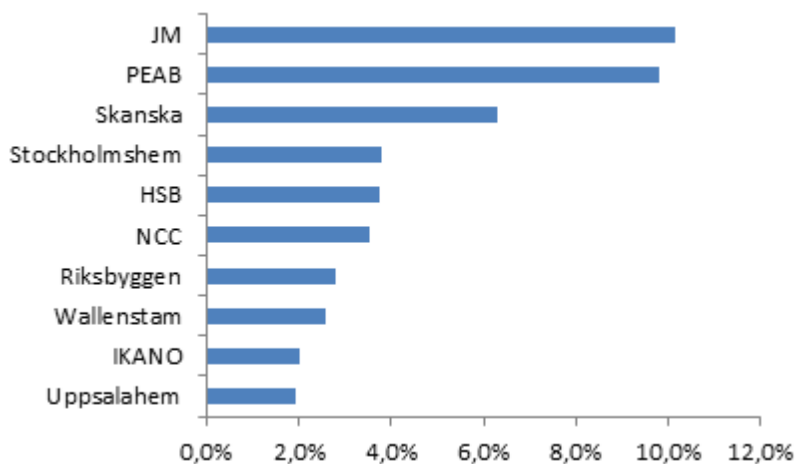
Värdet på byggrätten är normalt sett lägre för hyresrätter än för äganderätt. Bostäder med hyresrätt kräver vidare någon som förvaltar dem och kommunen ställer ofta krav på att byggherrar som bygger hyresrätter med hjälp av en kommunal markanvisning ska svara för den långsiktiga förvaltningen av fastigheten. Förutsättningarna att bygga äganderätter och hyresrätter är också olika på grund av det råder skattemässigt olika villkor för att äga och förvalta huset. Till exempel vad gäller momsregler och möjligheter att tillgodogöra sig ROT-avdrag.

### 5.4.2 De största byggherrarna

De tio största byggherrarna i Sverige hade cirka 47 procent av den totala marknaden för byggande av flerbostadshus år 2013. Störst var Peab följt av JM och Skanska. Bland de 10 största byggherrarna är sju av företagen fokuserade på bostadsrättsproduktion och marknadskoncentrationen är högre inom bostadsrättssegmentet.

Om man utgår från antalet påbörjade bostadsrättslägenheter år 2013 så har de sex största bostadsutvecklarna, JM, Peab, NCC, Skanska, HSB och Riksbyggen en sammanlagd marknadsandel på över 71 procent på den svenska bostadsrättsmarknaden.

**Figur 5.3** De 10 största byggherrarnas andel av nyproduktion av flerbostadshus, påbörjade lägenheter år 2013

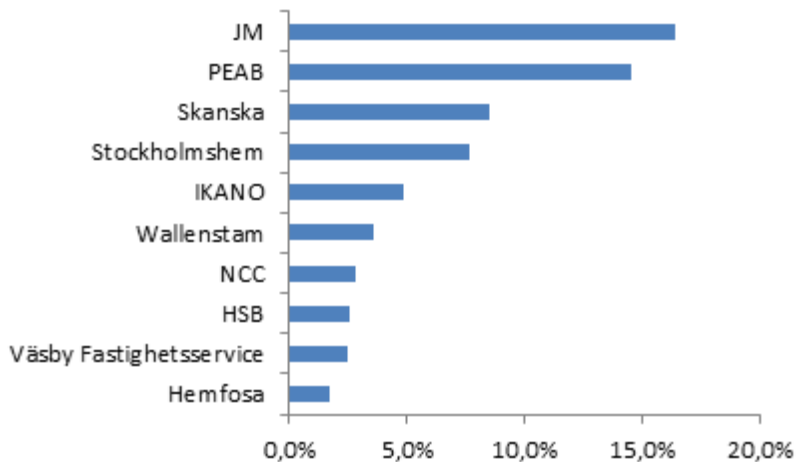


*Källa: Byggefakta.*

### 5.4.3 De största byggherrarna på Stockholmsmarknaden

I Stockholm är marknadskoncentrationen något högre än för landet som helhet, vilket illustreras i figur 4.4. De tio största byggherrarna hade cirka 65 procent av den totala marknaden för byggande av flerbostadshus år 2013. Störst var JM, följt av Peab och Skanska. Både JM och Peab har en starkare position i Stockholm än i övriga landet och hade tillsammans nästan 30 procent av marknaden. Eftersom de nästan uteslutande bygger bostadsrätter så är deras ställning ännu starkare inom bostadsrättssegmentet. När det gäller hyresrättsproduktion så var det kommunala allmännyttiga bostadsföretaget Stockholmshem störst följt av Wallenstam.

Figur 5.4 De 10 största byggherrarnas andel av påbörjade lägenheter på Stockholmsmarknaden år 2013



Källa: Byggfakta.

#### 5.4.4 De allmännyttiga byggherrarna

Några av de största byggherrarna i Sverige är kommunala allmännyttiga bostadsföretag. I Sverige finns det cirka 300 kommunala allmännyttiga bostadsföretag. Dessa stod för cirka 13 procent av antalet nybyggda bostäder och cirka 20 procent av antalet nybyggda lägenheter i flerbostadshus under 2009–2013.<sup>13</sup> Nästan samtliga allmännyttiga byggherrar är organiserade i bransch- och intresseorganisationen Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO).

Med allmännyttigt bostadsaktiebolag avses, enligt lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, ett aktiebolag som en kommun eller flera kommuner har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätter. De ska främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och ska också erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeflyttande och inflyttande i bolaget. Enligt lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska verksamheten bedrivas enligt affärsmässiga

<sup>13</sup> Statistiska Centralbyrån (SCB), 2015, *Statistikdatabasen Boende, byggande och bebyggelse*.

principer. Denna bestämmelse utgör ett undantag från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva verksamhet i vinstsyfte i kommunallagen.

## 5.5 Byggherren som upphandlare

De allmännyttiga bostadsföretagens kan i princip välja mellan att bygga i egen regi eller upphandla byggentreprenaderna på den öppna marknaden. I praktiken har dock inte de kommunala bolagen resurser för att bygga i egen regi utan måste upphandla byggentreprenader enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande utgör en väsentlig del av bostadsbyggandet i Sverige och är viktigt för konkurrensen och utvecklingen inom bostadsbyggandet.

Vilken typ av upphandling som den privata byggherren väljer är beroende på projekt och upphandlingsstrategi. Upphandling i konkurrens kan pressa priserna på den enskilda entreprenaden medan upphandling genom förhandling används frekvent då byggherrarna utvecklat långsiktiga affärsrelationer med byggentreprenörer. Utveckling av långsiktiga relationer mellan byggherre och entreprenör kan vara positiva ur ett effektivitets- och kvalitetsperspektiv men kan vara problematiska från konkurrenssynpunkt.

När byggherren upphandlar byggentreprenader bestäms kostnader och kvalitet genom bland annat just av utnyttjandet av konkurrens. Det är av stor vikt för kostnad och kvalitet att kontraktskraven är rätt och tydligt definierad från början innan bygget startar. Följande punkter är avgörande:

- Att välja lämplig entreprenad-, ersättnings och upphandlingsform beroende på egna resurser, marknadssituation och objekt.
- Att projektet utformas särskilt för den avsedda entreprenadformen för att skapa bra konkurrensförhållanden. Till exempel så att även småföretag kan lämna anbud om entreprenaden delats upp i lämpliga delar.
- Upphandling och styrning av underentreprenörer och materialleverantörer och deras möjligheter att i samverkan med övriga aktörer genomföra projektet.

För samtliga byggherrar krävs det en omfattande och bred kompetens. En byggherre som bygger för egen förvaltning har starka incitament att se till att projektet blir utfört till rätt kostnader och kvalitet så att livscykelkostnaderna blir låga. För en byggherre som bygger för att sälja projekten efter färdigställandet beror incitamenten för att beakta byggnadens livscykelkostnader på i vilken utsträckning dessa kommer att avspeglas i försäljningspriset. Traditionella byggmästarföretag brukar framföras som förebild för kostnads- och kvalitetskontroll i byggprocessen.

Kompetensen skiljer sig åt mellan olika kategorier av byggherrar. Större fastighetsägare har en ständig roll som byggherrar och utvecklar sin kompetens genom att vara verksamma inom ny-, om- och tillbyggnader. Bland dessa återfinns statliga byggherrar som exempelvis Trafikverket, Fastighetsverket och Akademiska Hus, privata fastighetsägare som Wallenstam och Stena Fastigheter, större allmännyttiga bostadsföretag samt privata byggherrar verksamma med projektutveckling som till exempel JM, NCC, Peab och Skanska. Mindre byggherrar saknar ofta interna resurser för att helt på egen hand genomföra ny-, om- och tillbyggnader, underhållsarbeten eller större reparationer. Sådana byggherrar behöver då förlita sig på upphandling av extern kompetens från exempelvis konsulter eller entreprenadföretag i vissa delar och det kan vara svårt att avgöra huruvida dessa har den rätta kompetensen. Denna problematik påverkar även kommunala bostadsföretag.

## 5.6 Val av entreprenadform

Det finns två huvudentreprenadformer: totalentreprenad och utförandeentreprenad. De regleras i standardavtalen AB04 respektive ABT06. Gränserna mellan de två entreprenadformerna är i praktiken ofta flytande men har sinsemellan olika för- och nackdelar och påverkar konkurrensen i upphandlingen på olika sätt. Val av entreprenadform styrs av tidskrav, hur stort inflytande byggherren vill ha över detaljutformningen, i vilken mån det när möjligt att beskriva byggnaden i detalj eller funktioner vid starten, egen kompetens och resurser.

Den vanligaste entreprenadformen vid upphandling av bostäder har traditionellt varit så kallad ”styrd” (av byggherren) total-

entreprenad. Vid en totalentreprenad träffar beställaren avtal med endast en entreprenör som projekterar och utför byggnaden i överensstämmelse med funktionskrav eller ett program som beställaren tillhandahåller. Vid en utförandeentreprenad upphandlar beställaren först en arkitekt och teknikkonsulter för att projektera byggnaden, och sedan en generalentreprenör för att utföra byggnaden som projekterats. Generalentreprenören i sin tur handlar upp och ansvarar för nödvändiga underentreprenader.

Vid delad entreprenad upphandlar beställaren de olika delentreprenaderna var och en för sig. Entreprenörerna är sidoentreprenörer i förhållande till varandra och beställaren har samordningsansvaret. Ett exempel där man tillämpar mycket delad entreprenad är "construction management" (CM). CM innebär att beställaren/byggherren anlitar en konsult för att samordna både projektering, upphandling och utförande. Vid val av denna entreprenadform hänvisas vanligen till tidsvinster eftersom projektering ofta bedrivs parallellt med upphandling och utförande och till bättre konkurrens i varje del. Nackdelen med CM i offentlig upphandling är att det blir frågan om många upphandlingar som alla kan överprövas var för sig, snarare än vid en generalentreprenad där det bara är en upphandling som kan överprövas. I både generalentreprenader och delade entreprenader är det byggherren/ beställaren som har projekteringsansvaret och alltså är ansvarig för konstruktionsfel, medan detta vid totalentreprenad ligger på totalentreprenören.

## Totalentreprenad

Totalentreprenad anses vara den enklaste entreprenadformen avseende ansvarsförhållandet mellan beställaren och entreprenören. Det är också en entreprenadform som kan få anbudsgivare att konkurrera med innovativa lösningar. En nackdel med totalentreprenader kan vara att anbudskonkurrensen minskar om mindre företag har svårt att axla rollen som totalentreprenör. En nackdel ur beställarsynpunkt är att det kan vara resurskrävande och svårt att jämföra anbud med olika tekniska lösningar. De totalentreprenader som handlas upp är dock ofta styrda och därmed är utrymmet för entreprenörens egna tekniska lösningar begränsat. Vid offentlig upphandling accepterar beställaren i praktiken aldrig alternativa utföranden.

## Utförandeentreprenad

Utförandeentreprenader kan förbättra konkurrensen då fler mindre entreprenörer kan delta då de inte behöver ansvara för projekteringen. Det kan också vara lättare att jämföra anbuderna mellan anbudsgivare eftersom dessa då avser samma tekniska lösningar. Nackdelen med utförandeentreprenader är att det kan bli mindre konkurrens mellan tekniska lösningar och att beställarorganisationen kan behöva mer interna resurser än vid totalentreprenad.

## Delad entreprenad

Delade entreprenader innebär att beställaren handlar upp de olika fackområdena separat, dvs. bygg, el, vvs, måleri, mark m.m. Det innebär att beställaren har många avtal med olika entreprenörer i stället för ett enda med en generalentreprenör. Det kan göra att konkurrensen ökar i varje del av entreprenaden vilket kan leda till totalt lägre kostnader för projektet. Nackdelen är att det kan uppstå samordningsproblem då beställaren har många avtal att hantera och att delentreprenörerna kan få svårt att skapa sig en egen helhetsbild över projektet. Delade entreprenader kan också ställa stora krav på planering, samordning och ekonomisk uppföljning.<sup>14</sup> Detta kan innebära att idéer som i och för sig förbättrar deras delområde får negativa konsekvenser för projektet som helhet.

## Funktionsentreprenad

Funktionsentreprenad är en variant av totalentreprenaden, dvs. en totalentreprenad med ett drift- och underhållsåtagande efter att anläggningen är färdigbyggd. Beställaren upphandlar en funktion hos den färdiga byggnaden. Entreprenören får själv besluta om utformning och kvalitet. Det innebär att om kvaliteten inte är tillräckligt hög från början får entreprenören högre underhållskostnader i ett senare skede. Samtidigt fördelas riskerna mellan beställaren och utföraren så att den som bäst kan hantera eventuella

---

<sup>14</sup> SABO, 2015, *Upphandling av entreprenad*



framtida kostnader också får ansvaret för dessa. Det skapar incitament hos utföraren att hålla byggnadens kvalitet på rätt nivå och till rätt pris, åtminstone under den tid entreprenören är ansvarig för byggnaden. Genom funktionsentreprenaden kan byggherren få ett snabbare genomförande och stimulera till en effektivare arbetsprocess där de totala byggkostnaderna hålls nere. Det är främst anläggningsbranschen som har börjat tillämpa funktionsentreprenader.

## Partnering

Nya entreprenad- och samarbetsformer i form av funktionsentreprenader och partnering ställer höga krav på den egna kompetensen hos byggherren. Partnering är en samverkansform som ökat i popularitet bland byggherrar och det finns numera ett antal exempel både på projektpartnering och strategiska partneringprojekt, då i form av ramavtal eller avtal som omfattar flera projekt. Partnering är en samarbetsform där byggherren, byggentreprenören och oftast även strategiska konsulter, och installatörer gemensamt löser en uppgift. Partnering är lämplig särskilt för projekt med en hög komplexitet, osäkerhet och risk och/eller stor tidspress, som exempelvis sjukhus och ombyggnadsprojekt. Ofta ligger ett incitamentskontrakt till grund för avtalsförhållandet och en eventuell avvikelse från ett förutbestämt pris delas mellan parterna. Därigenom ska entreprenören få incitament att beakta såväl kostnad som kvalitet. Ekonomiska incitament kan också skapas för andra viktiga dimensioner såsom tid för genomförande, kvalitet, säkerhet, teknikutveckling, samarbete och lägre resursutnyttjande. I dessa fall får entreprenören en bonus eller ett avdrag om en förutbestämd nivå över- eller underskrids. I partnering tillämpas som regel öppen redovisning vilket bland annat innebär att beställaren ska ha full insyn i byggentreprenörens kostnader. Eftersom det kan bli mycket diskussioner om när rikt-kostnaden ska förändras har det blivit vanligare att inte använda rikt-kostnadsavtal, utan istället en fast del kombinerat med löpande räkning och ofta även olika former av bonus.

När det gäller offentliga byggherrar får inte partnering-samarbetet utformas så att det strider mot LOU. Det är

framför allt viktigt att utvärderingskriterierna är tydliga och bedömningen transparent. Så länge som anbud infordrats genom något av de förfaranden som direktiven och LOU anvisar, är partnerskap förenligt med gällande upphandlingsregler. De strategiska partneringupphandlingar som skett i Sverige vid bostadsbyggande har tillämpat totalentreprenad som entreprenadform.<sup>15</sup> Totalentreprenader är även vanliga när det gäller partnering, särskilt för bostadsbyggande.

### 5.6.1 Avtalsperioder

Långa avtalsperioder kan medföra en risk för att företag som inte anlitas får svårt att överleva under perioden mellan upphandlingarna. Samtidigt måste avtalsperioderna vara tillräckligt långa för att företag skall våga ta affärsrisker och investera i utrustning och anläggningar som är nödvändiga för att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt.

Ramavtal utgör en bas för fortsatta kontakter med ett begränsat antal anbudsgivare. Ramavtal förekommer i Sverige vid upphandling av byggvaror, byggentreprenader och tjänster. Ett vanligt användningsområde är konsulttjänster och byggnadsarbeten för mindre reparations- och ombyggnadsarbeten. Ramavtal har även börjat tillämpas för större upphandlingar som nybyggnad av flerbostadshus genom bransch- och intresseorganisationen SABO. SABOs ramavtal för så kallade Kombohus gör det möjligt för SABO:s 300 medlemsföretag att avropa nyckelfärdiga flerbostadshus.

---

<sup>15</sup> Andersson M och Görgulu I, 2014, *Strategic partnering relationships in the Swedish construction industry – Overview and case studies on structures for learning*, Chalmers University of Technology.

## 5.7 Slutsatser

**Bedömning:** Byggherrens upphandling och val av entreprenadform ger förutsättningarna för konkurrens. Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande är en viktig del av byggandet av hyresrätter och konkurrensförutsättningarna vid dessa upphandlingar är viktiga för konkurrensen.

Byggherrerollen är central och det är byggherrens ansvar att ett projekt genomförs till rätt kvalitet och kostnad. Byggherrens upphandling bestämmer hur värdekedjorna kommer att organiseras och ger förutsättningarna för konkurrens och produktionskostnader.

Kompetensen skiljer sig åt mellan olika kategorier av byggherrar. Större byggföretag och fastighetsägare har en ständig roll som byggherrar och utvecklar sin kompetens. Mindre byggherrar saknar ofta interna resurser för att helt på egen hand genomföra projekt och behöver förlita sig på upphandling av extern kompetens från exempelvis konsulter eller entreprenadföretag. Denna problematik påverkar även kommunala bostadsföretag. Den vanligaste entreprenadformen vid upphandling av bostäder har traditionellt varit totalentreprenad.

Vid stora och komplicerade byggprojekt har rikstäckande företag konkurrensfördelar mot mindre, lokalt förankrade företag dels vad gäller tillgång till arbetskraft, dels beträffande erfarenhet, tekniska resurser och bygglösning. De har en bredare verksamhetsinriktning, centrala stödfunktioner och administrativa resurser. Konkurrensen vid upphandling av större bostadsprojekt sker därför i huvudsak mellan de rikstäckande byggföretagen och stora lokala företag. Mindre företag saknar möjligheter att vara konkurrenskraftiga när det gäller stora projekt. Det finns emellertid ett antal lokalt starka företag som bygger bostäder särskilt i storstadsområden och i tillväxtregionerna. Dessa företag är viktiga för konkurrensen på regionala byggmarknader och även vid större projekt.

De fyra rikstäckande byggföretagen JM, NCC, Peab och Skanska har konkurrensfördelar när det gäller projektutveckling av större byggprojekt. I vissa marknadssegment är marknads-

koncentrationen hög, till exempel inom utveckling bostadsrättsprojekt i Stockholm där JM och Peab har en stark ställning.

Den projektbaserade verksamheten vid bostadsbyggande har inte gett några starka incitament för att arbeta med effektivitetshöjande åtgärder och innovationer. Förutsättningar för ett innovations- och konkurrens klimat beror på interaktionen mellan kunder, leverantörer, statliga och kommunala myndigheter och spelreglerna (institutionerna) i form av författningar, traditioner, kultur och normer. Byggföretagens agerande kommer bland annat att bestämmas av entreprenad- och upphandlingsformer. Även staten och kommunerna kan påverka omvandlingstrycket genom de möjligheter som olika regler ger för etablering.

Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande är viktig för konkurrensen och utvecklingen inom bostadsbyggandet. De allmännyttiga bostadsföretagen stod för ungefär 20 procent av de lägenheter som byggdes i flerbostadshus och cirka 40 procent när det gäller hyresrätter. När det gäller offentliga byggherrar måste upphandlingar utformas så att de inte strider mot LOU. Det är framför allt viktigt att utvärderingskriterier är tydliga och att bedömningen är transparent.

Genom upphandling kan de allmännyttiga bostadsföretagen bidra till en utveckling som mot en mer dynamisk konkurrens. Genom upphandlingsverktyget kan en marknad skapas för nya företag, såväl utländska som svenska, som konkurrerar med nya produkter och produktionsprocesser. SABO har börjat tillämpa ramavtal för upphandlingar av nybyggnad av flerbostadshus, av så kallade Kombohus. I kapitel 7 diskuterar vi närmare den offentliga upphandlingen av bostadsbyggande.

## 6 Bostadsbyggandets spelregler och kommunernas roll

Politiska beslut och lagar har stor betydelse för förutsättningarna att bygga och investera i bostäder. Bostadsbyggandet har historiskt sett varit föremål för omfattande offentliga regleringar. Under de senaste tjugo åren har det skett förändringar, exempelvis förändrade byggregler, förändringar av byggherrens och kommunernas ansvar i PBL samt skärpta upphandlings- och konkurrensregler.

Staten formulerar mål för bostadspolitiken och förfogar över styrmedel som lagreglering, myndighetsstyrning och ekonomiska insatser. Kommunerna har ansvar och redskap att förverkliga de övergripande statliga målen för bostadspolitiken genom sitt ansvar för den fysiska planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen. Detta sker med hjälp av kommunala översikts- och detaljplaner, den kommunala markpolitiken och de allmännyttiga bostadsföretagen.

I detta kapitel beskriver vi de förutsättningar som det institutionella ramverket ger för att bygga bostäder och kommunernas särskilda roll.

### 6.1 Kommunerna och utbud av byggbar mark

Den första pusselbiten i bostadsbyggandets värdekedja är byggbar mark. Kommunerna äger mark och kan påverka konkurrensen genom markanvisningar. Många studier har visat att kommunerna dessutom är stora markägare.<sup>1</sup> Byggkravsutredningen visade att 60–70 procent av bostadsbyggandet sker på kommunal mark som

---

<sup>1</sup> Boverket, 2013, *Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten* Rapport 2013:19.

överlåtits till byggbolag.<sup>2</sup> Konkurrensverkets visade i en undersökning att kommunerna i genomsnitt ägde 46 procent av marken vid nybyggnation av flerbostadshus och byggherrarna 23 procent.<sup>3</sup>

Bostadsbyggandet på kommunal mark förutsätter att kommunen har en vilja att planlägga och bebygga marken. Det måste också finnas en efterfrågan på marken från byggherrar. Kommunernas ambitioner avseende bostadsbyggande varierar. Kommuner kan ha svaga eller motstridiga incitament att planera och ge förutsättningar för ökat bostadsbyggande, dels på grund av att bostadsbyggande för med sig ökande investeringar i annan infrastruktur och dels på grund av att befintliga kommuninvånare kan motsätta sig bostadsbyggande.<sup>4</sup> Det kommunala markägandet för kommuner i tillväxtregioner med höga markvärden kan utgöra ett positivt ekonomiskt incitament, eftersom planläggning och markförsäljning genererar intäkter till kommunerna.

Det är framför allt markanvisnings- och detaljplaneprocessen som påverkar utbudet av kommunal mark för bostadsbebyggelse.

### 6.1.1 Markpolitik och markvärde

Värdet av mark hänger samman med det förväntade värdet på denna när den är bebyggd. När en idé om bostadsbyggande initieras finns det förväntningar om det framtida värdet av projektet. Det geografiska läget är centralt för markvärdet. Efterfrågan påverkas av områdets attraktivitet, läget och lokalisering i förhållande till exempelvis infrastruktur och kollektivtrafik.

Mark kallas råmark då den inte är detaljplanerad. När det finns en lagakraftvunnen detaljplan för ett område övergår marken från att vara råmark till råtomtmark. När planläggning och finansiering av vatten och avlopp, gator och annan infrastruktur har ordnats blir marken byggklar tomtmark. Markens värde stiger allteftersom tiden för när marken ska bli bebyggd närmar sig.

---

<sup>2</sup> SOU 2012:86. *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enbetygiga och förutsägbara byggregler.*

<sup>3</sup> Konkurrensverket, 2015, *Byggbar mark? En nyckelresurs för byggande*, Rapport 2015:5

<sup>4</sup> Lind, H. 2003, *Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001*, ESO, Ds 2003:6.

I sin roll som planläggare och markägare påverkar kommunen markvärdet. I det sammanhanget blir också kommunens val av storlek på byggrätter viktig. Kommunen är vidare huvudman för kommunala gator, vatten och avlopp och genom exploateringsavtal och anslutningsavgifter påverkars ekonomin i ett bostadsprojekt. Även beslut avseende kommunal service, placering av barnomsorg och skolor påverkar efterfrågan på mark och bostäder.

### 6.1.2 Planprocessen kan försvåra etablering

Planeringsprocessens egenskaper och utformning kan försvåra etablerings.<sup>5</sup> Processen skiljer sig mellan kommuner men upplevs av många aktörer som både komplex och icke transparent. De vittnar också om att kunskap, erfarenhet och kontakter om hur beslutsprocessen går till i en kommun är viktigt för möjligheterna att få tillgång till byggbar mark. Det kan försvåra särskilt för nya företag och utländska aktörer som saknar kunskap och erfarenhet av en lokal marknad.

En komplex planeringsprocess kan göra att färre företag har resurser att sätta igång ett bostadsprojekt och leda till att ett lägre utbud av byggbar mark blir tillgänglig för bostadsbyggande. Konkurrensverket pekar på att osäkerheterna i planeringsprocessen är ett av de största hindren för bostadsbyggandet.<sup>6</sup>

Om arbetssätt och tillämpningen av spelregler skiljer sig åt mellan kommuner blir det svårt för byggherrar att dra nytta av erfarenheter och kunskap från processen i andra kommuner. Större byggherrar har ofta avsatt personal och resurser som uteslutande arbetar med att analysera olika lokala marknader, leta lämplig mark för bostäder och föra dialog med kommuner. Mindre byggherrar har ofta inte möjlighet att avsätta sådana resurser.

---

<sup>5</sup> Boverket, 2005, *Markpolitik och kommunala markpriser*, Statskontoret, 2012, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*, Rapport 2012:25

<sup>6</sup> Konkurrensverket, 2013, *Konkurrensen i Sverige – så kan vi bygga mer och billigare*, Rapport 2013:10

## 6.2 Det kommunala ansvaret

Det kommunala självstyret ger kommunerna stora möjligheter att påverka bebyggelseutvecklingen. Det kommunala självstyret finns angivet i såväl kommunallagen (1 kap. 1 §) som i PBL (1 kap. 5 §). Enligt det av PBL föreskrivna kommunala planmonopolet ska kommunerna ansvara för den fysiska planläggningen av mark och vatten.

Planmonopolet innebär att kommunen har ensamrätt att besluta om planläggning. Kommunen har ansvar för att planlägga användningen av mark och vatten samt ansvar för bebyggelseutvecklingen inom kommunens område.

Det kommunala planmonopolet är inte helt oinskränkt. Staten har fortfarande det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen och anger ramarna för kommunernas befogenheter. Ensamrätten för kommunerna att anta och ändra planer är inte helt absolut. Regeringen kan med ett så kallat planföreläggande besluta att en kommun inom en viss tid måste anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse om det anses nödvändigt för att tillgodose vissa allmänna intressen.

### 6.2.1 Plan- och bygglagen

Kommunen ska fastställa översiktsplaner över markanvändningen och detaljplaner över bebyggelsens utformning. En översiktsplan för kommunen ska fastställas minst en gång per mandatperiod. Detaljplanen används för den närmare planeringen av markens användning eller bebyggelse. Planen ger rätt att bygga i enlighet med bestämmelserna under en angiven tid för genomförandet.

Plan- och bygglagen innehåller fyra olika planinstrument med olika detaljeringsgrad:

- regionplaner
- översiktsplaner
- detaljplaner, och
- områdesbestämmelser.



## Regionplan

I vissa fall kan flera kommuner vilja upprätta en gemensam strategi för regionens markanvändning och utveckling. Om flera kommuner behöver samordna sin planläggning upprättas ett regionplaneorgan. Regionplanernas syfte är att lösa vissa mellankommunala frågor som rör mark- och vattenanvändning. Regeringen ska besluta om att ett regionplaneorgan ska bildas. Regeringen kan bara besluta om ett sådant regionplaneorgan om någon eller några berörda kommuner inte motsätter sig detta.

## Översiktsplan

Översiktsplanen är ett medel för att styra kommunens långsiktiga utveckling på ett hållbart sätt. Översiktsplanen ska vara såväl strategisk på lång sikt som vägledande för konkreta beslut i bygg och tillståndsärenden. I översiktsplanen ska kommunen redovisa hur mark- och vattenområden bör användas i framtiden, hur hänsyn till allmänna intressen ska tas samt hur riksintressen och miljö kvalitetsnormer kommer att tillgodoses. Översiktsplanen ska redovisa hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras och hur den fysiska planeringen ska samordnas med nationella och regionala mål.

## Detaljplan

Syftet med framtagandet av en detaljplan är att reglera och fastställa en lämplig användning av mark- och vattenområden. I en detaljplan ska kommunen bestämma och ange gränserna för vad som är allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Efter detta väljer kommunen vilka planbestämmelser som behövs för att uppnå detaljplanens syfte. Inom respektive område kan bestämmelser anges som styr hur områdena får användas.

Detaljplanen är bindande vid prövning av lov. Detaljplanen reglerar även andra rättigheter och skyldigheter, inte bara mellan markägarna och samhället utan också markägarna emellan. Genom de planbestämmelser som anges i detaljplanen blir användningen av mark- och vattenområden bindande i efterföljande prövningar.

## Bygglov

Bygglovet är tillstånd att bygga eller ändra användningen av en byggnad eller anläggning. Vanligtvis krävs bygglov för nybyggnation, ändring av en byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats. Bygglov krävs även för vissa andra anläggningar än byggnader. I detaljplan och områdesbestämmelser är det i vissa fall möjligt att föra in bestämmelser som minskar eller utökar den generella lovplikten inom ett helt eller delar av ett område.

### 6.2.2 Regelverk för markanvisningar

Det finns ett antal lagar som, direkt eller indirekt, reglerar kommunala markanvisningar.

- För försäljning av mark gäller allmänna regler i 4 kap. jordabalken (1970:94)
- Av kommunallagen (1991:900), förkortad KL, följer bl.a. att kommunen ska behandla alla kommunmedlemmar lika. Kommunen får inte ge understöd åt enskilda utan stöd av lag eller ge individuellt inriktat näringslivsstöd utan att det finns synnerliga skäl.<sup>7</sup>
- Kommunen får inte ställa egna krav på byggnaders tekniska egenskaper som går utöver det som är reglerat i PBL, plan- och byggförordningen och Boverkets föreskrifter (se 8 kap. 4 a § PBL).<sup>8</sup>
- När försäljningen kopplas samman med efterföljande exploateringsåtaganden för byggherren kan även LOU, aktualiseras.
- Även bostadsförsörjningslagen, lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, har betydelse för markanvisningsprocessen. Med riktlinjer för bostadsförsörjningen kan kommunen tydliggöra sina ambitioner när det gäller att

---

<sup>7</sup> 2 kap. 1–2 §§ KL samt 2 kap. 8 § KL.

<sup>8</sup> Se prop. 2013/14:126 s. 219–222 samt s. 306.

utveckla boendevillkoren i kommunen, bland annat ambitionerna för markanvändningen.

Utöver denna lagstiftning finns bestämmelser med mer direkt betydelse för kommunens markförsäljningar. Det är dels lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar, dels EU-rättsliga bestämmelser om försäljning av kommunal mark. Ett grundsyfte med dessa bestämmelser är att förfarandet med markanvisningar måste utformas så att det garanterar att inte vissa aktörer/byggherrar gynnas på andras bekostnad.

### Lag om riktlinjer för markanvisningar

Den 26 april 2014 kom lag (SFS 2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar. Lagen innehåller bestämmelser om riktlinjer för kommunala markanvisningar. Med markanvisning avses i lagen en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.

En kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. En kommun som inte genomför några markanvisningar är inte skyldig att anta sådana riktlinjer.

### EU:s statsstödsregler

Vid markförsäljning gäller EU:s statsstödsregler vilka innebär att det inte är tillåtet med stöd från kommuner och landsting som kan anses konkurrensbegränsande. Enligt EU:s statsstödsregler ska offentliga försäljningar av egendom i princip ske till *marknadpris* för att inte försäljningen ska riskera att bedömas som otillåtet

statsstöd.<sup>9</sup> EU-kommissionen har i ett meddelande utarbetat en vägledning för hur överlåtelse av mark och byggnader bör ske.<sup>10</sup> Där anges i princip tre metoder som kan tillämpas:<sup>11</sup>

1. **Överlåtelse genom anbudsförfarande.** En överlåtelse genom offentliggjort och öppet anbudsförfarande, t.ex. av auktionstyp, där det bästa eller enda anbudet antas, utgör per definition en försäljning till marknadspris och innefattar följaktligen inte statligt stöd.
2. **Överlåtelse utan anbudsförfarande – expertvärdering.** Marköverlåtelser kan föregås av en oberoende expertvärdering som genomförs av en eller flera oberoende värderingsmän före förhandlingar om försäljningen. Det marknadspris som fastställs anses då vara det lägsta försäljningspris som kan avtalas utan att det föreligger statligt stöd.
3. **Anmälningsplikt.** Om en fastighetsförsäljning varken föregås av ett anbudsförfarande eller en oberoende expertvärdering ska medlemsstaten göra en anmälan till kommissionen. Detta för att ge kommissionen en möjlighet att fastställa om statligt stöd förekommer och, om så är fallet, att göra en bedömning av dess förenlighet med reglerna för den gemensamma marknaden.

### 6.3 Kommunernas markanvisningar

En markanvisning innebär att en exploatör under en begränsad tid får ensamrätt på att utarbeta förslag till byggnation. Avsikten är att marken ska detaljplaneras, överlåtelse och bebyggas. En markanvisning innebär inte att mark överläts från kommunen till en byggherre. En markanvisning definieras som en rätt för en bygg-

---

<sup>9</sup> Artikel 107–109 i EUF-fördraget. Försäljning av kommunal mark till ett pris som understiger marknadspriset är inte tillåtet om det innebär ett gynnande av ett visst företag eller viss produktion, hotar att snedvrider konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna. Rekvisiten behandlas mer ingående i SOU 2015:58 s. 147 ff.

<sup>10</sup> Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader EGT C 209, 10.07.1997, s. 3.

<sup>11</sup> Se SOU 2015:58 s. 163 ff. för en mer ingående redogörelse. Om en fastighetsförsäljning varken föregås av ett anbudsförfarande eller en oberoende expertvärdering ska medlemsstaten göra en anmälan till kommissionen. Kommissionen ges då en möjlighet att fastställa om statligt stöd förekommer och, om så är fallet, göra en bedömning av dess förenlighet med EU-reglerna.

herre att under viss tid och givet vissa villkor få ”förhandla” med kommunen om att köpa mark. Ensamrätten att förhandla med kommunen innebär att en byggherre kan avsätta resurser till ett projekt med vetskapen att kommunen har ett intresse att projektet genomförs. Beslutet om att en byggherre ska erhålla markanvisning fattas, beroende av den kommunala organisationen och projektets art, av en nämnd, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige, och är ett politiskt beslut. Underlaget för beslutet arbetas i regel fram av tjänstemän inom den ansvariga förvaltningen. I kommuner där marken tillhör ett kommunalt bolag fattas beslutet av bolagets styrelse.<sup>12</sup>

### 6.3.1 Initiering av projekt

Ett initiativ att exploatera kommunägd mark kan tas av kommunen, till exempel av en förvaltningsenhet eller politisk nämnd, genom att ett markområde pekas ut som lämpligt för bostäder i en översiktsplan. En byggherre kan också ta initiativ, till exempel när en markägare/fastighetsägare vill uppföra bebyggelse för egen förvaltning. Det inledande initiativet kan även tas av ett byggföretag som vill uppföra bebyggelse för försäljning eller uthyrning.

Utifrån en idé gör den eller de förvaltningsenheter som ansvarar för kommunens markanvändning en bedömning av projektet. Om projektet bedöms lämpligt görs bedömningar för att utreda projektets genomförbarhet utifrån bland annat infrastruktur och ekonomi. Om projektet passerar denna prövning kan detaljplaneprocessen inledas i samband med markanvisning eller så kan en detaljplaneprocess vara inledd innan markanvisning initieras.

När idén om ett projekt har bedömts lämpligt och genomförbart är det möjligt att utse en byggherre som kan genomföra projektet och en markanvisning sker.

---

<sup>12</sup> Se Statskontoret, 2012, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*, Rapport 2012:25.

### 6.3.2 Markanvisningsmetoder

För val av byggherre tillämpas olika metoder, två ytterligheter är *anbudsförfarande* och *direktanvisning*. Mellan dessa ytterligheter finns olika variationer på markanvisningsmetoder. En mindre vanlig typ av markanvisning är *anvisning av mark genom ett kommunalt bolag*. Ett motiv som kan ligga till grund för att göra markanvisningar genom ett bolag kan vara att en kommun och privata markägare i ett gemensamt bolag fördelar kostnader som är förknippade med exploatering av ett område.<sup>13</sup>

Ett renodlat *anbudsförfarande* bygger på att byggherrar lämnar anbud på marken som därefter bedöms utifrån de fastlagda kriterierna. Kommunen kan även bedöma andra faktorer än pris som t.ex. utformning av ett förslag utifrån de förutsättningar som har presenterats för markanvisningen. Det kan gälla energi-, miljö- eller gestaltningskriterier. Ett fast markpris kan också anges inledningsvis och bedömningen av anbuderna ske utifrån de kriterier som ligger till grund för markanvisningen.

Vid *markanvisningstävlingar* är kriterierna ofta mer omfattande. Tävlingar hålls ofta för ett område där man söker eftersträva eller leva upp till vissa krav, till exempel en viss kvalitet avseende gestaltning, miljö eller energi. Ett *jämförelseförfarande* skiljer sig från en tävling genom att flera byggherrar kommer in med idéer utan att kommunen direkt har haft en tydlig idé och plan från start.

*Prekvalificering* innebär att byggherren ska uppfylla vissa förutsättningar för att få delta i markanvisningen. Urvalskriterierna kan vara mindre specifika än vid tävling och bedömningen kan bygga på helheten av inlämnade förslag. Det kan också förekomma att markanvisningar som är öppna för speciellt inbjudna byggherrar, t.ex. vid komplicerade projekt som kräver specialkompetens.

Vid *direktanvisning* väljs byggherren direkt utan något föregående anbudsförfarande, till exempel genom att byggherren söker upp kommunen och gör en intresseanmälan. Även kommunen kan initiera direktanvisningar. Direktanvisning är den

---

<sup>13</sup> Se Statskontoret, 2012, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*, Rapport 2012:25 och Caesar, C. Kalbro, T. & Lind H., 2013, *Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*, Rapport till ESO 2013:1.

vanligaste markanvisningsmetoden. Direktanvisningar är även vanliga i situationer då en byggherre själv äger mark med bebyggelse intill den kommunala marken och ansöker om en markanvisning på denna.

En form av direktanvisning för hyresrätter är att en kommun ingår s.k. *intensionsavtal* med en större byggherre. Intensionsavtal bygger vanligen på att byggherren åtar sig att uppföra en viss mängd bostäder per år samtidigt som kommunen förbinder sig att tillhandahålla mark.

De nämnda markanvisningsformerna har olika fördelar och nackdelar. Direktanvisningar kan spara resurser för kommunerna eftersom initieringen och planeringen av projekt ligger hos byggherren. Direktanvisningar kan också ge incitament för nya, innovativa lösningar och förslag från byggherrar. Nackdelen med direktanvisningar är att det utesluter andra aktörer från att konkurrera om marken. Upparbetade kontakter inom kommunen samt erfarenheter från tidigare anvisningar kan ha betydelse för att få en direktanvisning, vilket skulle tendera att försvåra inträde och begränsa konkurrensen. Det är dock även möjligt att direktanvisningar kan stimulera konkurrensen genom att exempelvis fördela mark till nya aktörer och ge dessa en chans att etablera sig. Direktanvisningar kan även ge kommunen möjlighet att öka mångfalden genom att fördela marken till flera olika byggherrar och beroende på hur kommunen hanterar direktanvisningar kan konkurrensen både förbättras och inskränkas.

Jämförelseförfaranden och anbudstävlingar anses ofta som en mer rättvis form att anvisa kommunal mark då förutsättningarna är lika för alla. Tävlingar kan också vara ett sätt för kommuner att utmana byggherrar till att ta fram nyskapande förslag. Förutsättningarna i en markanvisningstävling kan variera. Det kan vara tävlingar där bara råmarken är given och tävlingar där detaljplanen redan är fastställd. I det sista fallet blir det till största delen priset som avgör vem som får bygga.

Enligt Konkurrensverket kan den stora andelen direktanvisningar i samband med kommunala marktilldelningar vara problematiskt då processen är mer sluten och etablerade byggherrar kan ha större möjligheter att få direktanvisningar. Enligt Konkurrensverket är jämförelseförfaranden och anbudstävlingar att föredra då de anser att det utmanar byggherrar till att ta fram

nyskapande förslag samt att det ger förutsättningar för byggherrar att konkurrera under mer likartade former.<sup>14</sup>

### 6.3.3 Markanvisningsprocessen

Markanvisningsprocessen och planprocessen är beroende av varandra och sker ofta parallellt. Markanvisningen kan ske tidigt, ofta innan arbetet med detaljplanen har påbörjats. Markanvisningen kan också göras i ett sent skede av planprocessen eller när detaljplanen har vunnit laga kraft. Vanligtvis involveras dock byggherrar tidigt och beslutet om markanvisningen tas innan eller i början av detaljplaneprocessen.<sup>15</sup>

En markanvisning är inte avslutad förrän det finns en garanterad byggrätt i form av en detaljplan. Eftersom de flesta markanvisningar sker i ett tidigt skede av detaljplaneprocessen är det centralt att både de tids- och resurskrävande momenten i processen är förutsägbara, begripliga och inte diskriminerar eller favoriserar några byggherrar.

Detaljplaneprocessen är, till skillnad mot markanvisningsprocessen, särskilt reglerad i lagstiftning och aktörernas rättigheter och skyldigheter är reglerade i PBL. Denna lagstiftning kompletteras av olika avtal där två typer kan identifieras: *genomförande- respektive entreprenadavtal*. I det senare regleras relationen mellan byggherrar och entreprenörer medan genomförandeavtalet reglerar relationen mellan fastighetsägare/byggherrar och kommunen.

Beroende på vem som äger marken när exploateringen initieras brukar man skilja på *exploateringsavtal* och *markanvisningsavtal*. Exploateringsavtal används när byggherren äger marken och kommunens förhandlingsposition baseras på det kommunala planmonopolet. Markanvisningsavtal tillämpas då kommunen äger marken när exploateringen initieras och då förhandlingspositionen främst grundas på markägandet.

---

<sup>14</sup> Konkurrensverket, 2013, *Konkurrensen i Sverige 2013 – Så kan det byggas mer och billigare* Rapport 2013:10.

<sup>15</sup> Se Statskontoret, 2012, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*, Rapport 2012:25.



### 6.3.4 Avtal i samband med markanvisning

De flesta kommuner definierar markanvisning relativt likartat. Markanvisningen utgör en rätt eller ”option” och det finns ingen inbyggd skyldighet att fullfölja denna. En byggherre kan avbryta eller lämna tillbaka en markanvisning om denne inte längre har intresse av att fullfölja köpet. Byggherren förlorar då enbart kostnader för nedlagt arbete. Det förekommer att kommuner tillämpar en *markanvisningsavgift* som då blir en kostnad för byggherren. Inte heller kommunen har någon skyldighet att fullfölja en markanvisning om kommunen inte längre har intresse av att projektet genomförs eller om det är uppenbart att byggherren inte avser att fullfölja sina åtaganden.<sup>16</sup>

En markanvisning är inte avslutad förrän det skett en överlåtelse av marken till byggherren. En överföring av marken kan sker när byggherrens förhandling med kommunen resulterat i juridiskt bindande detaljplan som byggherren är villig att genomföra. Då tecknas ett *köpe- eller överlåtelseavtal* eller i förkommande fall ett *tomträttsavtal*. Innan dess finns inget juridiskt bindande avtal mellan parterna och de villkor eller krav som anges i *markanvisningsavtalet* är mer att betrakta som utgångspunkter för en förhandling.<sup>17</sup>

Det finns skillnader i de rättigheter och skyldigheter som följer av markanvisningen för kommun respektive byggherre. Dessa villkor kommer att bestämmas efter markanvisningen och i den förhandling om villkoren som slutligen blir bindande i köpe- eller överlåtelseavtalet. De slutgiltiga avtalen innehåller information om markanvisning, detaljplan, fastighetsbildning och marköverlåtelse/tomträttsupplåtelse, vad som ska gälla vid genomförande av exploatering samt övriga villkor. Det kan också förekomma krav i avtalen, till exempel krav om energihushållning. Markanvisningsavtalen ser olika ut i olika kommuner och kan vara mer eller mindre detaljerade. Vanligen utformas de i relativt allmänna termer och de slutliga villkoren för markanvisningen framgår inte förrän alla

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Terminologin är inte enhetlig och det förekommer flera olika begrepp med samma innebörd som markanvisningsavtalet. Bland annat används *marktilldelningsavtal*, *optionsavtal*, *ramavtal* och *föravtal*.

förutsättningar är kända i och med att detaljplanen är antagen och köpe- eller överlåtelseavtalet är tecknat.

Markanvisningsavtalet kan till exempel ange vad markanvisningen innebär, avsiktsförklaring och mål med projektet, upplysning om detaljplan, information om ekonomiska uppdelningar, markpris eller tomträttsupplåtelse, att angivna villkor i policyn ska följas samt avtalets giltighet.

Markanvisningsavtalet kan också innehålla villkor till exempel om att en byggherre ska använda en viss byggteknik, följa ett visst miljöprogram, samarbeta med arkitekter eller att bostäder ska ha en viss upplåtelseform. Villkoren kan också gälla rätten att överlåta markanvisningen till någon annan byggherre.

Rätten att förhandla om ett markköp vid markanvisningar kan vara tidsbunden, till exempel till två år. När tiden har gått ut är kommunen inte längre bunden till byggherren och kan således genomföra en ny markanvisning. Det är vanligt att tiden för förhandling/markanvisning förlängs exempelvis på grund av en förlängd detaljplaneprocess eller en vikande konjunktur.

Det förekommer att det tecknas *tilläggsavtal* då förutsättningarna för markanvisningen förändras eller är oklar. Syftet med tilläggsavtal är att ytterligare förtydliga och reglera köpeskilling/avgäld, upplåtelseform, tidsplan, parkeringsfrågor eller eventuella force majeure situationer såsom en eventuell lågkonjunktur.

Markanvisningsavtalet är, som redan nämnts, inte ett juridiskt bindande avtal som ger byggherren incitament att lägga ner resurser i samband med bland annat detaljplanearbetet. Det är en bekräftelse på att kommunen beslutat om den aktuella markanvisningen men också att byggherren accepterar de villkor som är förenade med markanvisningen. Vilka övriga krav som gäller för byggherren är förhandlingsbart.

I köpe- eller överlåtelseavtalet regleras förutom priset för marken även byggherrens skyldigheter att bekosta allmänna anläggningar (vatten, avlopp, parker, med mera).<sup>18</sup> Andra förekommande krav är krav på upplåtelseform, utformning, genomförandetid med mera. Villkoren i ett exploateringsavtal måste, som tidigare har

---

<sup>18</sup> Likaså används olika benämningar för det som i princip är samma avtal som köpe- eller överlåtelseavtalet. Till exempel förekommer genomförandeavtal, avtal om överenskommelse om exploatering med överlåtelse av mark och köp- och exploateringsavtal.

nämnts, ha stöd i den offentligrättsliga lagstiftningen. Kommunen får inte genom sitt planmonopol framtvunga prestationer som går längre än vad lagstiftningen medger.

Genom köpe- eller överlåtelseavtal sätter kommunen upp villkor för tillkommande bebyggelse, t.ex. bebyggelseutformning och kostnadsfördelning, eller för att säkra rätten till lägenheter för socialtjänstens behov, tillförsäkra kommunen förmedlingsrätten i den kommande bostadsbebyggelsen eller påverka lägenhetssammansättning och upplåtelseform. Det förekommer också att kommunen överlåter eller upplåter mark med krav på en viss hyresnivå. Sådana krav kan till exempel förekomma i markanvisningsavtal men endast regleras juridiskt genom ett tomträttsavtal, dvs. där kommunen fortsatt äger marken.

### 6.3.5 Kriterier för val av byggherre

De flesta kommuner använder sig av olika kriterier som byggherrar ska uppfylla för att ha möjlighet att få en markanvisning. Kriterierna kan karaktäriseras som "formella" och "informella". De formella kriterierna finns normalt angivna i riktlinjer för markanvisningar.<sup>19</sup>

Till formella kriterier hör byggherrens ekonomiska stabilitet. Byggherren ska ha ekonomisk möjlighet att genomföra projektet. Potentiella byggherrar ska dessutom uppfylla olika kvalitets- och miljökriterier där tidigare genomförda bostadsprojekt kan vara viktiga. Vid markanvisningar för bostäder med hyresrätt anger många kommuner även byggherrens långsiktiga intresse av den efterföljande förvaltningen som ett kriterium. Andra kriterier som förekommer är att byggherren ska ha "skött sig" vid tidigare markanvisningar, inte innehar outnyttjade byggrätter eller har ett stort eget markinnehav. Kommuner anger även i sina riktlinjer att markanvisningarna ska främja en god konkurrens.

Informella kriterier kan t.ex. vara att en byggherre förväntas vara villig att även ta sig an mark i sämre lägen för att få tillgång till mark i attraktiva lägen. På motsvarande sätt ställs krav på att byggföretaget uppför hyresrätter för att få bygga bostadsrätter.

---

<sup>19</sup> Se Statskontoret, 2012, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*, Rapport 2012:25

### 6.3.6 Prissättningsmodeller

Enligt kommunallagen ska kommunen sälja egendom till *marknadsvärde*. Vid prissättning av mark för flerbostadshus förekommer bland annat öppen budgivning vid anbudsförfaranden samt *intern och extern värdering*. I en intern värdering kan uppskattningen av marknadsvärdet utgå från tidigare anbudsförfaranden. En intern värdering kan också basera sig på resultatet av tidigare externa värderingar.

Vissa kommuner har olika markpris beroende på upplåtelseform. Priset på mark för hyresrättsproduktion sätts lägre än priset på mark för bostadsrättsproduktion eller äganderätt. Främsta skälet till att kommuner skiljer på priset beroende på upplåtelseform är att betalningsviljan anses lägre för mark som ska användas till hyreshusproduktion än för mark avsedd för bostadsrätt eller äganderätt. Det handlar inte om kommunala subventioner utan om skillnader i marknadsvärde beroende på syftet med marköverlåtelsen.<sup>20</sup>

### Tomträtt

Kommunerna kan välja att upplåta marken med så kallad *tomträtt* och marken säljs då inte utan kvarstår i kommunal ägo. I stället för en försäljningssumma upprättas ett avtal om en årlig avgäld för upplåtelse av marken. Genom att använda tomträttsavgäld kan kommunen påverka vilken bebyggelse som upprättas. Avgälden fastställs på förhand av kommunfullmäktige eller så kan den beräknas enligt jordabalken.

### 6.3.7 Krav på byggherrar att finansiera infrastruktur

Kommunen har som beslutsfattare över planfrågor möjlighet att ställa krav på byggherren. Dessa krav formuleras ofta efter en förhandling och diskussion om vad byggherren respektive kommunen ska ansvara för inom ramen för en exploatering. Denna förhandling mellan kommun och byggherre kan ske under

---

<sup>20</sup> Boverket (2005) *Markpolitik och kommunala markpriser*, s. 11.

markanvisningsprocessen om det är kommunens som äger marken. Den fördelning av kostnader och ansvar för olika åtgärder som är nödvändiga i samband med ett bostadsprojekt regleras i ett genomförandeavtal om kommunen äger marken eller i ett exploateringsavtal om byggherren äger marken. Avtalen blir bindande i samband med att även detaljplanen fastställs.

Från och med år 2015 finns bestämmelser om vad som kan eller bör ingå i exploateringsavtal. Ett exploateringsavtal är i lagen definierat som ett civilrättsligt avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en exploatör (byggherre eller fastighetsägare) avseende mark som inte ägs av kommunen. I exploateringsavtalet finns överenskommelser om riktlinjer för utvecklingsprojektet. Ett exploateringsavtal får innehålla ett åtagande för en byggherre eller fastighetsägare att anlägga och/eller finansiera gator, vägar och andra allmänna platser och anläggningar för vattenförsörjning och avlopp. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras, till exempel åtgärder som behövs för att kommunikationerna till och från ett bostadsområde ska fungera.

Åtgärderna som omfattas i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande måste stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Exploateringsavtal kan även reglera förhållanden som inte är av ekonomisk art. Exempelvis frågor om bebyggelsens utformning, gestaltungsprogram och utformningen av allmänna platser. Exploateringsavtalen får inte innehålla åtaganden för byggherren eller fastighetsägaren att helt eller delvis bekosta sådana anläggningar i form av lokaler för vård, skola och omsorg som kommunen enligt lag är skyldig att tillhandahålla.

Kommunerna har ofta tillämpat egna egenskapskrav på byggnaders konstruktion, energiförsörjning etc. Som tidigare nämnts så är kommunala särkrav sedan 1 januari 2015 uttryckligen förbjudna i PBL och exploateringsavtalen får inte innehålla några sådana särkrav. Det är PBL som ytterst specificerar vilka tekniska krav som får finnas med i ett exploateringsavtal.

## 6.4 Kommunerna och konkurrensen

Av PBL följer att kommunerna ska ta hänsyn till ett flertal allmänna intressen, inklusive statliga, regionala eller mellankommunala intressen. Det innebär att ett stort antal aspekter ska vägas mot varandra. Enskilda kommuner och staten kan ha olika mål och prioriteringar. Kommuner kan ha svaga eller motstridiga incitament att planera för och ge förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande, dels på grund av att bostadsbyggande för med sig ökande investeringar i annan infrastruktur och dels på grund av att befintliga kommuninvånare motssätter sig byggande.

Målkonflikter vid tillämpning av PBL där bostadsförsörjning är av underordnad betydelse kan hämma utbudet på byggbar mark. Tillgång på byggbar mark påverkar såväl konkurrens, genom att försvåra inträde, som volymen på bostadsbyggandet.

Det sker ett stort informationsutbyte och många aspekter beaktas när byggbar mark tas fram. Processerna kring planering och markanvisningar kräver många tolkningar och avvägningar. Det innebär att det uppstår lokala skillnader mellan arbetssätt och tillämpningar. Därigenom finns det en risk att förutsättningarna för att bygga bostäder kommer att variera och att marknader blir lokalt avgränsade. Bostadsbyggandet riskerar därigenom att bli fragmentiserat och skalfördelar i produktionen får svårt att realiseras. En hög detaljeringsgrad i detaljplaner kan också skapa trögheter och minska transparensen i planeringsprocessen och bli ett etableringshinder.

Ett enhetligt och transparent förfarande vid markanvisning och planarbete kan minska fragmentisering av marknaden för bostadsbyggande och ge förutsättningar för mer kostnadseffektivt bostadsbyggande.

## 7 Offentlig upphandling och konkurrens

En målsättning med offentlig upphandling är att genom anbudskonkurrens se till att offentliga medel används effektivt. En fungerande anbudskonkurrens kan säkerställa att produkterna och tjänsterna håller god kvalitet och tillhandahålls till bästa möjliga pris. En grundläggande förutsättning för att så ska ske är emellertid att tillräckligt många konkurrerande aktörer deltar i upphandlingar och lämnar anbud.

En betydande andel av bostadsbyggande upphandlas enligt LOU. Hur väl anbudskonkurrensen fungerar påverkar, och påverkas av, hur väl konkurrensen fungerar inom bostadsbyggandet som helhet. Utredningen ska därför undersöka anbudskonkurrensen vid offentlig upphandling av bostadsbyggande med särskilt fokus på anbud från utländska aktörer, och om det är vanligt att som mest ett fåtal utländska aktörer lämnar anbud, undersöka möjliga förklaringar till detta. Vidare ska utredningen lämna förslag i syfte att förbättra anbudskonkurrensen vid offentlig upphandling och främja inslaget av utländska aktörer vid upphandlingar.

I detta kapitel undersöks främst de kommunala allmännyttiga bostadsföretagens upphandlingar av bostadsbyggande. Inledningsvis diskuteras de grundläggande principerna för offentlig upphandling samt hur den offentliga upphandlingen fungerar enligt upphandlare och leverantörer. Därefter beskrivs och analyseras det empiriska material om offentlig upphandling av bostadsbyggande huvudsakligen sammanställt av Konkurrensverket och sedan kompletterats av utredningen. Därefter presenteras faktorer som de allmännyttiga bostadsföretagen menar kan öka konkurrensen, sänka byggkostnaderna och öka den utländska närvaron. Kapitlet

avslutas med utredningen förslag för att förbättra anbuds-konkurrensen och ge förutsättningar för utländska aktörer att delta vid offentliga upphandlingar.

## 7.1 Offentlig upphandling av bostadsbyggande

Offentliga byggherrar, däribland staten, landstingen, kommunerna och allmännyttiga kommunala bostadsföretag, stod för cirka 16 procent av antalet nybyggda bostäder och cirka 23 procent av antalet nybyggda lägenheter i flerbostadshus perioden 2009–2014. De kommunala allmännyttiga bostadsföretagen är de absolut största offentliga byggherrarna och äger tillsammans över 800 000 bostäder. De stod för 14 procent av antalet nybyggda bostäder och 20 procent av antalet nybyggda lägenheter i flerbostadshus under åren 2009–2014, vilket gör dem till viktiga spelare inom svensk bostadsbyggande.

De offentliga byggherrarna kan välja att bygga i egen regi eller upphandla byggentreprenader på den öppna marknaden. Då de offentliga byggherrarna vanligtvis saknar resurser för att bygga i egen regi upphandlar de bostadsbyggande enligt LOU. LOU ger stora möjligheter att ställa långtgående krav på vad som ska upphandlas – men inte från vem. De lagar som styr all offentlig upphandling bygger på fem grundprinciper. Bestämmelserna i upphandlingslagarna ska tolkas mot bakgrund av dessa.

- **Icke-diskriminering.** Principen om icke-diskriminering innebär ett förbud mot att diskriminera leverantörer på grund av deras nationalitet (t.ex. medborgarskap, etablerings- eller verksamhetsland). Den upphandlande myndigheten får inte ställa krav som bara svenska företag känner till eller klarar av att uppfylla. Det gäller även när den upphandlande myndigheten inte förväntar sig att några utländska leverantörer ska lämna anbud. Anbudssökande och anbudsgivare från andra orter ska behandlas på samma sätt som företag från den egna kommunen.
- **Likabehandling.** Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska ges samma förutsättningar. Alla leverantörer måste till exempel få tillgång till samma information samtidigt, så att ingen leverantör får ett övertag. Upphandlaren får



exempelvis inte acceptera ett anbud som lämnats in för sent, eftersom samma regler och tidsfrister ska gälla alla.

- **Proportionalitet.** Proportionalitetsprincipen innebär att kraven och villkoren i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas. De åtgärder som den upphandlande myndigheten genomför får inte gå utöver vad som är nödvändigt för den aktuella upphandlingen.
- **Öppenhet.** Principen om öppenhet (transparens) innebär att upphandlingar ska präglas av öppenhet och förutsebarhet. Uppgifter som gäller upphandlingen får inte hemlighållas, upphandlingen ska annonseras offentligt och de leverantörer som deltagit i anbudsförfarandet ska informeras om resultatet. Upphandlingarna ska vara offentliga och förfrågningsunderlaget ska vara förutsebart, det vill säga klart och tydligt formulerat och innehålla samtliga krav som ställs.
- **Ömsesidigt erkännande.** Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats myndigheter ska gälla också i övriga EU- och EES-länder.

För att få en väl fungerande anbudskonkurrens krävs att den upphandlande enheten tar ett strategiskt grepp om inköpsprocessen med allting ifrån behovsanalys och målsättning till uppföljning.<sup>1</sup>

Upphandling av byggentreprenader innebär speciella svårigheter. Oftast är många parter inblandade och utför olika delar av byggnaden, mer eller mindre samtidigt. Upphandlingarna avser stora belopp och det är svårt och dyrt att rätta till fel i efterhand. Det är därför viktigt att välja en lämplig entreprenadform för de upphandlande företagen och att ha genomarbetade förfrågningsunderlag så att missförstånd mellan parterna om vad som ingår kan undvikas. Dessutom är det av vikt att säkerställa att förfrågningsunderlaget inte gör att potentiella leverantörer utestängs i onödan.

---

<sup>1</sup> Konkurrensverket, 2015, [www.kkv.se](http://www.kkv.se)

### 7.1.1 Deltagande i offentliga upphandlingar

**Bedömning:** Höga kostnader för att delta i offentliga upphandlingar av bostadsbyggande kan avskräcka nya anbudsgivare från att delta och gynnar därmed etablerade aktörer.

Deltagande i en anbudsprocess är förenad med kostnader och kostnaden för att ta fram och lämna ett anbud i en upphandling, här benämnd transaktionskostnaden, är en icke återvinningsbar kostnad. Ju högre och mer komplexa krav som ställs i en upphandling desto högre blir transaktionskostnaderna. Innan en leverantör lämnar ett anbud i en offentlig upphandling måste denne väga dessa kostnader för att delta mot sannolikheten att vinna upphandlingar och lönsamheten i att vinna dessa. När transaktionskostnader är höga och sannolikheten att vinna ett kontrakt är låg avstår man. Detta innebär också att man inte kan förvänta sig ett stort antal budgivare vid en liten upphandling. En etablerad leverantör som sannolikt har lägre kostnader för att delta i en offentlig upphandling och en hög sannolikhet att vinna har därmed starkare incitament att delta i anbudsgivningen. Ett företag som har deltagit i många offentliga upphandlingar kan ha byggt upp ett strukturkapital som ger en konkurrensfördel på den offentliga upphandlingsmarknaden. Strukturkapital kan bestå av tydliga processer för att ta fram anbud, tillgång till tidigare anbud och bransch- och marknadsinformation, system för kunskapsdelning och uppbyggda leverantörsrelationer och nät av samarbetspartners. Utveckling av strukturkapital kan sänka kostnaderna som är förknippade att lämna ett anbud och ökar sannolikheten för att vinna en upphandling.

För helt nya aktörer som inte tidigare deltagit i en upphandling av bostadsbyggande kan transaktionskostnaderna vara högre samtidigt som sannolikheten för att vinna kontraktet är lägre varför de kan avstå från att lämna anbud.

För att anbudskonkurrensen ska fungera väl är det viktigt att de upphandlande enheterna strävar efter att sänka transaktionskostnaderna. Dels kan detta ske genom ansträngningar för att sänka kostnaden vid enskilda upphandlingar och dels kan det ske genom att göra olika upphandlingar mer lika varandra och därigenom sänka totalkostnaden för att delta i flera upphandlingar.

Detta kan också minska skillnaden mellan etablerade och nya aktörer.

Upphandlaren måste klargöra tydligt vad som är ett krav, vad kravet innebär och vid varje enskild upphandling noga överväga sambandet mellan framför allt kvalifikationskraven (krav på leverantörens lämplighet) och det som ska upphandlas för att undvika att onödiga krav ställs.

## 7.2 Allmännyttans upphandlingar och konkurrens

Det saknas lättillgänglig statistik över de allmännyttiga bostadsföretagens och andra offentliga aktörers upphandlingar. De databaser som finns syftar främst till att möjliggöra för företag att kunna lämna anbud vid offentliga upphandlingar och inte att vara ett underlag för statistik över offentlig upphandling. Det innebär att den som vill få en överblick över den offentliga upphandlingsmarknaden av bostadsbyggande och hur konkurrensen ser ut måste använda sig av olika källor.

I Konkurrensverkets rapport ”Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande – anbuds-konkurrens och utveckling” presenteras en övergripande kartläggning av anbuds-konkurrensen i allmännyttans upphandling av bostadsbyggande perioden 2009–2013. Totalt uppgick antalet upphandlingar i undersökningen till 164 annonserade upphandlingar som omfattade lite mer än 8 000 lägenheter.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Konkurrensverket, 2015, *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande – anbuds-konkurrens och utveckling* Rapport 2015:2, Rapporten baseras på en undersökning av upphandlingar som annonserades i Vismas upphandlingsdatabas 2009–2013 och en enkätundersökning riktad till ansvariga upphandlare. Undersökningen täcker inte hela populationen av upphandlingar. Bland annat saknas SABO:s ramavtalsupphandlingar av så kallade Kombohus och avrop som gjorts från ramavtalen.

### 7.2.1 Storlek på upphandlingarna och antal anbudsgivare

**Bedömning:** Relativt många upphandlingar har få anbudsgivare vilket indikerar att anbudskonkurrensen kan förbättras.

I Konkurrensverkets undersökning var det genomsnittliga antalet lägenheter i upphandlingen cirka 51 lägenheter och det genomsnittliga projektvärdet var cirka 66 miljoner kronor. Det är i samma storlekordning som på bostadsmarknaden som helhet.<sup>3</sup>

Enligt data från Byggfakta som baseras på påbörjade projekt år 2013 var genomsnittsvärdet för allmännyttans projekt högre. Genomsnittsvärdet var då cirka 90 miljoner kronor och det genomsnittliga antal lägenheter var 61. I Byggfaktas data ingår dock en del projekt som inte ingår Konkurrensverkets undersökning, som ramavtalsupphandlingar av SABO:s Kombohus De allmännyttiga bostadsföretagens bostadsprojekt var i genomsnitt något större än för marknaden som helhet. Projektstorleken varierar kraftigt mellan olika upphandlingar. År 2013 var det största projektet 276 lägenheter till ett värde av 325 miljoner medan det minsta var ett projekt om 6 lägenheter till ett värde av 8 miljoner kronor.

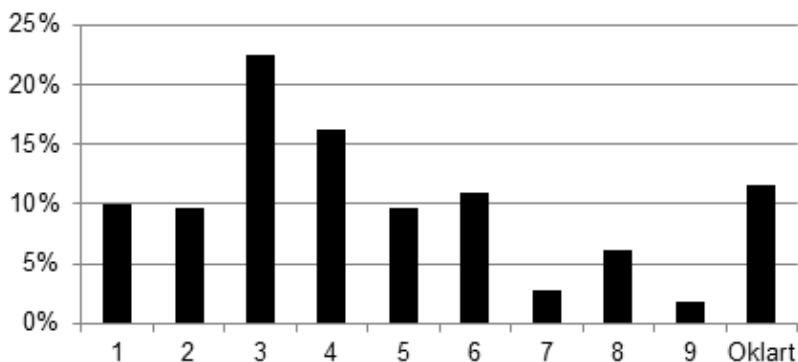
Enligt Konkurrensverket undersökning var det genomsnittliga antalet kvalificerade anbudsgivare cirka 4,1 vilket är något lägre än för den totala upphandlingsmarknaden som helhet där genomsnittet var 4,6 anbudsgivare år 2013. Val av tilldelningsgrund kan påverka antalet anbudsgivare och därmed konkurrensen vid upphandlingar. Rent generellt är det i genomsnitt något fler anbudsgivare då tilldelningen baseras på ”ekonomiskt mest fördelaktiga anbud” än när den baseras på ”lägsta pris”.

I nästan 20 procent av upphandlingarna var det endast en eller två kvalificerade anbudsgivare och i 43 procent tre eller färre anbudsgivare, vilket illustreras i figur 7.1.<sup>4</sup> Det tyder på att det finns utrymme för ett ökat antal anbudsgivare och förbättrad anbudskonkurrens i flera av allmännyttans upphandlingar.

<sup>3</sup> Se Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – en uppföljning 2009–2012* Rapport 2015:4, SCB-undersökning.

<sup>4</sup> Konkurrensverket, 2014, *Siffror och fakta om offentlig upphandling – Statistik om offentliga upphandlingar som genomförts 2013*, Rapport 2014:1.

Figur 7.1 Procentuell fördelning antal anbudsgivare per upphandling (n=164)



### 7.2.2 Tre företag vinner flest upphandlingar men möter starka lokala konkurrenter

**Bedömning:** Tre rikstäckande byggtreprenörer vinner tillsammans omkring 40 procent av allmännyttans upphandlingar.

De tre största rikstäckande företagen, NCC, Peab och Skanska, vann fler upphandlingar än övriga aktörer och har tillsammans en uppskattad marknadsandel på omkring 39–42 procent beroende på hur man räknar (dvs. i antal projekt, lägenheter eller totalt projektvärde). Denna nivå på koncentrationsmättet "C3", som alltså mäter de tre största företagens totala marknadsandelar på en marknad, tyder inte på att marknadskoncentrationen är hög.<sup>5</sup> Den är i linje med marknadskoncentrationen på bostadsrättsmarknaden där C3 ligger omkring 43 procent på nationell nivå.<sup>6</sup> Dessa mått baseras på den nationella marknaden och utgår inte från de lokala konkurrensförutsättningarna.

<sup>5</sup> Konkurrensverket, 2007, *Konkurrensen i Sverige*, Rapport 2007:4.

<sup>6</sup> HSB, 2015, *Årsredovisning 2014*.

Det bör noteras att NCC, Peab och Skanska lämnar flest anbud vid offentliga upphandlingar totalt. Tillsammans lämnar de över 3 000 anbud inom olika offentliga upphandlingar.<sup>7</sup>

### 7.2.3 Konkurrens från starka lokala aktörer vid upphandlingar

**Bedömning:** Flera lokala aktörer vinner upphandlingar i konkurrens med rikstäckande byggtreprenörer. Den samlade omsättningen är i nivå med de tre stora företagens.

Samtidigt som de stora rikstäckande företagen deltar i upphandlingar över hela Sverige är det tydligt att marknader är lokala och att de rikstäckande aktörerna möter konkurrens från lokala aktörer i upphandlingarna. På flera geografiska delmarknader finns det relativt starka lokala aktörer som deltar och vinner såväl större som mindre upphandlingar i konkurrens med de stora rikstäckande byggtreprenörerna. De är också att betrakta som relativt stora på sina lokala marknader och omsätter ofta över 500 miljoner kronor. Några företag som deltar och vinner upphandlingar är bland annat:

- *Asplundsgruppen* är en mindre byggkoncern som omsätter omkring 400 miljoner kronor (2013) och är verksamt i Örebro, Falköping, Jönköping och Skövde. Företaget har vunnit flera upphandlingar i bland annat Örebro och Jönköping.
- *Byggmästarna i Skåne AB* omsätter nästan 800 miljoner kronor (2013) och har enligt egen uppgift som ambition att inom sitt geografiska område utgöra ett komplement och ett alternativ till de stora rikstäckande företagen byggföretagen.
- *Byggpartner i Dalarna AB* och omsätter drygt 1,2 miljarder kronor (2013). Företaget verkar i Dalarna, Mälardalen och Stockholm. Företaget har vunnit upphandlingar i olika kommuner i Dalarna men också stora upphandlingar i Uppsala.

---

<sup>7</sup> Konkurrensverket, 2014, *Siffror och fakta om offentlig upphandling-Statistik om upphandlingar som genomförts under 2013*, rapport 2014:1.

- *Gärabov Bygg AB* i Vaggeryd arbetar med uppdrag i hela södra Sverige. Företaget omsätter omkring 900 miljoner kronor (2013). Företaget har bland annat vunnit två stora upphandlingar i Linköping år 2015 i konkurrens med de riks-täckande aktörerna.
- *JSB AB (John Svensson Byggnadsfirma)* i Karlshamn är främst fokuserade på att arbeta med uppdrag i södra Sverige och omsätter cirka 1 miljard (2013). Företaget har vunnit många upphandlingar i södra Sverige och vann också SABO:s första ramavtalsupphandling av så kallade Kombohus med sitt koncept Trygga Boendet.
- *NIMAB* är framför allt varit aktivt i södra Sverige. NIMAB och omsätter cirka 470 miljoner kronor (2013). Företaget har vunnit flera upphandlingar i Skåne. I maj 2011 köptes företaget upp av det österrikiska företaget Strabag AG, det största byggföretaget i Central- och Östeuropa, och är i dag en del av Strabag SE.
- *Serneke* (tidigare SEFA byggnads AB). Företaget omsätter nästan 1,2 miljarder kronor (2013). Företaget har vunnit i sammanhanget mycket stora upphandlingar (över 200 miljoner kronor). Sedan september 2014 ingår även Värmdö Bygg-entreprenader AB som vunnit stora upphandlingar i Stockholm i Serneke-koncernen.
- *Tuve Bygg AB* som omsätter 765 miljoner kronor (2013) och är framför allt verksamma i Göteborgsregionen. Tuve Bygg har vunnit flera upphandlingar i Göteborgsregionen.

#### 7.2.4 Mindre företag lyckas sämre vid offentlig upphandling

**Bedömning:** Relativt få mindre företag vinner offentliga upphandlingar av bostadsbyggnad.

De stora nationella företagen eller stora lokala företag vann över 80 procent av de undersökta offentliga upphandlingarna<sup>8</sup>. Samtidigt

<sup>8</sup> Konkurrensverket, 2015, *Allmänmyttans upphandling av bostadsbyggnad – anbuds-konkurrens och utveckling* Rapport 2015:2

kan det konstateras att de allmännyttiga bostadsföretagens fokus på relativt stora projekt och därmed ställda krav på omsättning, finansiell stabilitet och liknande referensobjekt m.m. ger stora företag en konkurrensfördel vid upphandlingarna.

Många upphandlande företag föredrar större projekt då det kan skapa skalfördelar vid inköp och byggande. De allmännyttiga bostadsföretagens organisation och resurser styr hur upphandlingarna ser ut. Eftersom de allmännyttiga bostadsföretagens kärnkompetens i allt högre grad har blivit förvaltning är det naturligt att de i hög grad efterfrågar totalentreprenader. Det är viktigt att de kan köpa in rätt projekterings- och byggkompetens. Några allmännyttiga bostadsföretagen uppger att har haft problem då alltför små byggentreprenörer har anlitats som saknat resurser och kompetens att genomföra projekt.

Det finns inte något egenvärde av att små och medelstora företag alltid deltar i upphandlingar men det är viktigt att upphandlingen utformas så att leverantörer ges samma förutsättningar och att kraven och villkoren i upphandlingen står i rimlig proportion till det som upphandlas.

### 7.2.5 Utländsk närvaro och anbuds konkurrens

**Bedömning:** Det förekommer mycket få utländska anbud vid allmännyttans upphandlingar. De försök som har gjorts för att locka utländska aktörer som inte är etablerade i Sverige har inte gett något resultat.

Offentlig upphandling har beskrivits som en möjlighet för etablering av utländska byggentreprenörer på den svenska marknaden. Utgångspunkten är att offentlig upphandling gör det möjligt för utländska aktörer att komma in på marknaden utan att behöva gå igenom den långdragna processen med marktilldelning och detaljplanering. Samtidigt är deltagande i upphandlingar förenat med transaktionskostnader och dessa torde vara högre för utländska företag samtidigt som sannolikheten kan vara mindre att vinna en upphandling då man saknar svenska referensobjekt.

En ökad utländsk konkurrens kan bidra till framtagande av nya och sänka byggkostnader. Som nämndes i kapitel 4 så finns det



inget egenvärde i att sträva efter att öka den utländska konkurrensen om den inte leder till förbättrad konkurrens och ökat omvandlingstryck. Om utländsk närvaro i upphandlingarna möjliggör nya effektiva produktionsprocesser och innovativa produkter och egna utvecklade värdekedjor så gynnas inte bara allmännyttans utan också bostadsbyggandet som helhet.

Utredningen konstaterar att det endast är två företag med utländska ägare som vunnit offentliga upphandlingar av bostadsbyggande. Det är norskägda Veidekke och NIMAB som förvärvades av Strabag år 2011. Både NIMAB och Veidekke har verkat länge på den svenska marknaden. Veidekke har växt såväl organiskt som genom uppköp av svenska byggföretag och fokuserar på projektutveckling och att bygga i egen regi.

### 7.2.6 Totalentreprenad är vanligast

**Bedömning:** Stora byggentreprenörer har en konkurrensfördel vid totalentreprenader, som är den dominerande entreprenadformen vid allmännyttans upphandlingar.

I kapitel 5 diskuterades olika entreprenadformer som kan användas vid upphandling av byggtjänster och vilka för- och nackdelar de kan ha för upphandlande företag och hur de kan påverka anbudskonkurrensen i upphandlingen. Valet av entreprenadform styrs inte enbart av vilken konkurrens som upphandlaren vill ha i upphandlingen utan också av vilka kompetenser och resurser som de upphandlande företagen har internt för att hantera entreprenaden. Både Konkurrensverkets och utredningens kontakter med de allmännyttiga bostadsföretagen visar att totalentreprenad är den vanligaste entreprenadformen vid offentlig upphandling av bostadsbyggande. I Konkurrensverkets undersökning valdes totalentreprenad som entreprenadform i uppåt 80 procent av de undersökta upphandlingarna, generalentreprenad i cirka 9 procent av upphandlingarna och delade entreprenader i färre än 5 procent av upphandlingarna. Totalentreprenad anses ofta vara den enklaste entreprenadformen avseende ansvarsförhållandet mellan beställaren och entreprenören. En nackdel med totalentreprenader ur kon-

kurrenssynpunkt är att anbuds konkurrensen kan minska då mindre företag kan ha svårt att vara totalentreprenör.

De främsta anledningarna till att upphandlarna valde totalentreprenad var att<sup>9</sup>:

- de vill få tillgång till byggentreprenörernas kompetens och resurser då den egna beställarorganisationen är relativt slimmad och anpassad till totalentreprenad
- minimera antalet gränssnitt med entreprenören
- kunna köpa samordning och produktionsstyrning av entreprenören
- det är enklare att genomföra och följa upp projekt under garantitiden
- det är den entreprenadform som är bäst lämpade att ta fram innovativa och kostnadseffektiva lösningar

Ur ett resurs- och strategiskt perspektiv kan upphandling av större projekt som totalentreprenad vara logiskt då de allmännyttiga företagen upphandlar byggentreprenörens kärnkompetens och kapacitet.

### 7.2.7 Utformning av upphandlingar och konkurrens

**Bedömning:** Åtgärder som enklare förfrågningsunderlag, delade entreprenader eller kombinatorisk upphandling kan få fler små och medelstora företag att delta vid upphandlingar.

Att allmännyttan upphandlar relativt stora projekt och förderar totalentreprenad som entreprenadform gör att det är svårt för små och medelstora företag (SME)<sup>10</sup> att konkurrera vid upphandlingarna. Konkurrensverkets undersökning visade dock att

---

<sup>9</sup> Konkurrensverket, 2015, *Allmännyttans upphandlingar av bostadsbyggande – anbuds-konkurrens och utveckling*, Rapport 2015:2.

<sup>10</sup> 1. Enligt Europeiska Kommissionen Rekommendation 2003/361/EC definieras medelstora räknas de företag som har mellan 50 och 249 anställda och har en årsomsättning om högst 50 miljoner euro eller en årlig balansomslutning om högst 43 miljoner euro. Små företag är de som har mellan 10 och 49 anställda och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger 10 miljoner euro per år.

39 procent av respondenterna ansåg att det var svårt att få in anbud från SME samtidigt som 67 procent ansåg att det var viktigt att underlätta för SME att delta i deras upphandlingar.

Det finns en potential att förbättra anbudskonkurrensen genom att underlätta för SME att delta. Flera upphandlande företag har också vidtagit åtgärder för att underlätta för SME. Bland annat genom att dela upp entreprenaden, sänka omsättningskraven, ta fram mindre komplexa förfrågningsunderlag och marknadsföra upphandlingar mot SME.

De allmännyttiga bostadsföretagen skulle också kunna använda sig mer av delade entreprenader och överväga att tillämpa så kallad kombinatorisk upphandling. Detta innebär att en anbudsgivare i en upphandling har möjlighet att lämna anbud både på enstaka delar av projektet och på olika kombinationer av delar eller hela projektet och kan erbjuda en rabatt om anbudsgivaren får flera kontrakt eller hela projektet. Erfarenheter från Trafikverket visar att kombinatorisk upphandling kan öka antalet anbudsgivare och därigenom förbättra anbudskonkurrensen.<sup>11</sup>

### 7.2.8 Sänkta byggkostnader genom ramavtal och samverkan

**Bedömning:** Ramavtalsupphandlingar av typhus kan sänka byggkostnaderna, vilket visas av SABO:s upphandlingar av Kombohus.

En typ av upphandling av bostadsbyggande är SABO:s ramavtalsupphandlingar av så kallade Kombohus. Kombohusen är nyckelfärdiga flerbostadshus som kan avropas genom SABO:s ramavtal med ett antal leverantörer. SABO genomförde under perioden 2011–2014 tre upphandlingar avseende tre typer av nyckelfärdiga flerbostadshus till en maximal entreprenadkostnad per kvm bostadsarea (BOA). Syftet med upphandling var att pressa byggkostnader men också att skapa en kostnadsreferens vilket ökar transparensen på den svenska byggmarknaden.

---

<sup>11</sup> SOU 2012:39, *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen*.

SABO marknadsförde denna upphandling även till utländska aktörer. Bland annat hade SABO möte med såväl spanska som franska byggentreprenörer för att informera dem om kommande ramavtalsupphandlingar. Ingen utländsk byggentreprenör lämnade anbud då de enligt uppgift ansåg att etablering i Sverige var för riskfyllt och kostsamt.

I dagsläget finns tre modeller: Kombohus Bas, Kombohus Plus och Kombihus Mini. Upphandlingen har gjorts genom selektivt förfarande i två steg. I ett första steg fick de anbudssökandena lämna anbud och prövas mot de prekvalificeringskrav som ställts upp av SABO. SABO bjöd sedan in de anbudssökande som klarade av prekvalificeringskrav att lämna anbud.

SABO har därefter i egenskap av inköpscentral tecknat ramavtal med de entreprenörer som lämnat in de bästa anbuden från vilka medlemsföretagen kan göra avrop. Förutsättningen i ramavtalsupphandlingen för entreprenadföretagen var att förbinda sig att producera det nyckelfärdiga punkthuset till ett maximalt fast pris på 12 000 per kr/kvm BOA, exklusive moms och mark- och grundläggning, för husentreprenaden.

Den första upphandlingen annonserades år 2011 och gällde typhuset Kombohus Bas som är ett nyckelfärdigt flerbostadshus i 2–4 våningar. Tio företag visade intresse att delta. Sex lämnade anbud och efter utvärdering tecknades ramavtal med följande tre företag (rangordning):

1. JSB – John Svensson Byggnadsfirma AB
2. BoKlok Housing AB (Skanska och IKANO)
3. Lindbäcks Bygg AB

Den andra upphandlingen annonserades år 2012 och gällde det nyckelfärdiga huset Kombohus Plus som är ett nyckelfärdigt flerbostadshus i 5–8 våningar som ska byggas till en maximal entreprenadkostnad exklusive moms och mark- och grundläggning på 13 000 kr/kvm BOA. Sex företag visade intresse. Fyra lämnade anbud och efter utvärdering tecknades ramavtal med följande tre företag (förnyad konkurrensutsättning):

- Lindbäcks Bygg AB
- NCC Construction Sverige AB

- Skanska Sverige AB

Den tredje upphandlingen gällde Kombohus Mini och är ett nyckelfärdigt flerbostadshus i 3–6 våningar till en maximal entreprenadkostnad exkl. moms och mark- och grundläggning på 13 999 kr/kvm BOA. Sju stycken företag visade intresse och efter utvärdering tecknades ramavtal med följande tre företag (rangordning).

1. Peab PGS AB
2. JSB – John Svensson Byggnadsfirma AB
3. Lindbäcks Bygg AB

Vid utgången av år 2014 hade närmare 80 projekt i över 60 kommuner omfattande över 170 flerfamiljshus färdigställt, eller var i process att byggas genom att SABO:s medlemsföretag avropat från ramavtalen. Över 1 000 lägenheter var inflyttade och ytterligare minst 4 000 lägenheter bedöms kunna uppföras under de kommande fyra åren. Enligt SABO innebär det att cirka 20 procent av allmännyttans upphandlingar de närmaste åren kan ske genom avrop från SABO:s ramavtal avseende Kombohus.<sup>12</sup> Utgångspunkten är att SABO:s Kombohus ska kunna byggas i hela landet. I dagsläget kan inte Kombohusen byggas i Sveriges samtliga kommuner och miljöer på grund av gestaltungskrav och kommunala särkrav vad gäller energiförbrukning. Det ställs många gånger krav på att bygga traditionellt med slutna kvarter. SABO har därför även börjat utveckla typhus som kan användas vid mer traditionell stadsbyggnad.

Kostnaden för SABO:s Kombohus ligger omkring 20 000 kronor inklusive moms per kvm BOA. Detta kan jämföras med den av SCB beräknade genomsnittliga byggkostnaden som låg på 29 782 kr/kvm BOA år 2013. För hyresrätter var byggkostnaden i genomsnitt 24 976 kronor och för bostadsrätter 32 325 kr/kvm BOA. Även om det är svårt att jämföra olika projekt talar ovanstående siffror starkt för att SABO:s ramavtal har pressat byggkostnaden påtagligt.

---

<sup>12</sup> [www.sabo.se](http://www.sabo.se)

Kombohusen har inte bara pressat byggkostnaderna utan även ökat transparensen inom bostadsbyggandet då SABO-husen har fungerat som en referens för vad ett nyckelfärdigt bostadshus kan kosta. Kostnaden för SABO-husen har också använts av allmännyttiga bostadsföretag för att sätta press på byggentreprenörerna då de utgör ett tydligt substitut till en ordinär upphandling av bostadsbyggande.

Ramavtalsupphandlingar med typhus kan vara ett viktigt instrument för att pressa byggkostnader. Denna typ av upphandling av typhus leder också till upphandling av större volymer vilket kan göra det intressant för utländska aktörer att delta i offentliga upphandlingar av bostadsbyggande.

En anledning till att transparensen är låg vad gäller allmännyttans byggkostnader är att det inte finns lättillgänglig statistik vad gäller grundläggande faktorer som antal anbudsgivare, vilka som la anbud, hur anbudena såg ut och vem som vann upphandlingen. Ett sätt att öka transparensen är att någon aktör/myndighet får som ansvar att samla in statistik över upphandlingar och göra den tillgänglig för allmännyttiga bostadsföretag och andra intressenter.

### 7.2.9 Konjunkturen kan påverka anbudskonkurrensen

**Bedömning:** Hög lönsamhet och efterfrågan i andra marknadssegment kan minska deltagandet i allmännyttans upphandlingar. Högt kapacitetsutnyttjande kan därför försvaga konkurrensen. Koordination och tidsmässig planering kan vara viktigt för att säkerställa en fungerande anbudskonkurrens.

Det finns tecken på att antalet anbudsgivare kan variera med konjunkturen och vilken ledig kapacitet som leverantörerna har vid upphandlingstillfället. Flera upphandlare har pekat på situationer där konjunkturläget har gett upphov till få anbudsgivare och höga anbud. Det handlar inte bara om konkurrens om resurser för bostadsbyggande utan även om konkurrens om resurser för andra typer av byggprojekt som anläggnings- och lokalbyggande. Lönsamheten uppges vara lägre vid offentliga byggentreprenader varför det också kan finnas svagare incitament hos entreprenörerna att

lämna anbud på den offentliga upphandlingsmarknaden vid ett högt kapacitetsutnyttjande. Till detta kommer att ett lågt deltagande i upphandlingar att minska konkurrensen med kostnadsökningar som följd.

Ett sätt för upphandlaren att säkerställa att det finns tillgänglig kapacitet är att använda ramavtalsupphandlingar. Ett exempel är Uppsalahem som efter avslutad upphandling 2015 tecknat ramavtal med NCC, Peab och Skanska för kommande nyproduktion där byggtreprenörer garanteras projektvolymen. I avtalet finns också en klausul om socialt ansvarstagande där byggtreprenörerna förbinder sig att ta emot och utbilda praktikanter i samarbete med Uppsalahem. Avtalet är på tre plus ett år och projekten ska fördelas lika mellan de tre företagen och sker i partnering eller samverkan. Förutom att säkra kapacitet så är ett motiv att det sparar kostnader och tid för både företaget och byggtreprenörerna då varje enskilt bostadsprojekt inte måste upphandlas var för sig under avtalsperioden.

### 7.3 Varför är den utländska konkurrensen begränsad?

**Bedömning:** Enbart företag etablerade i Sverige har lämnat anbud vid allmännyttans upphandlingar. För att kunna få in anbud från utländska företag är det viktigt att minska de etableringshinder som finns i Sverige.

Den tycks krävas lokal närvaro för att delta vid offentliga upphandlingar av bostadsbyggande och när få utländska företag etablerade blir det också få utländska anbud. Därför saknar kommunala bostadsföretag erfarenhet av utländska aktörer.<sup>13</sup> Flera respondenter i Konkurrensverkets undersökning menade att det var naturligt att utländska aktörer inte deltog vid offentliga upphandlingar då nybyggnadsprojekten är små och det krävs större projektstorlek för att det ska vara lönsamt att delta. Även utredningens kontakter med utländska aktörer pekar på detta. Vidare pekade flera upphandlare på att det finns etableringshinder i

<sup>13</sup> Konkurrensverket, 2015, *Allmännyttans upphandlingar av bostadsbyggande – anbuds-konkurrens och utveckling* Rapport 2015:2.

form av språkbarriärer och svenska lagar och regleringar. Det finns också en tveksamhet om utländska aktörer har kunskapen att projektera och bygga enligt Boverkets byggregler och branschpraxis.

Andra hinder som har uppmärksammats är att förfrågningsunderlagen och anbudshandlingar är, och ska vara, skrivna på svenska. I princip skulle detta lösas genom översättning av dokumenten men detta innebär givetvis en ökad kostnad för de utländska företagen. Ett annat hinder för att komma in på marknaden är att de upphandlande företagen ofta ställer krav på liknande referensobjekt vilket utländska aktörer saknar.

En tidigare studie kring etablerings- och tillväxthinder för byggföretag i Sverige pekade på att utländska företag inte etablerar sig i Sverige för att den svenska marknaden är för liten, att de svenska bostadsprojekten är för små, dvs. att projekten delas upp på för många byggherrar inom ett bostadsområde samt att de möter hård konkurrens från de stora svenska företagen.<sup>14</sup> Utländska företag upplever också den svenska byggmarknaden som riskfylld och komplicerad, då plan- och byggprocessen ofta tar lång tid, kan skilja sig åt mellan kommuner och dessutom brister i transparens.<sup>15</sup>

Det finns få ”goda exempel” som kan fungera som referenser. Utredningen har bara identifierat två företag, Poseidon Bostads AB och Halmstads Fastighets AB, som aktivt marknadsfört projekt till utländska byggherrar. Bland annat marknadsförde Poseidon AB aktivt ett projekt om 332 lägenheter till danska och norska byggentreprenörer år 2004. Inget utländskt företag kom in med anbud.

Det förekommer konkurrens från utländska aktörer på anläggningssidan. Det finns flera förklaringar till detta. En viktig förklaring är att kontrakten är större och att upphandlare som Trafikverket arbetat aktivt med att sänka kostnaderna för att lämna anbud genom tydlig marknadsföring. En annan förklaring är att Trafikverket även säkerställer leveranser av nödvändiga insatsvaror för att genomföra projektet. På anläggningssidan har utländska entreprenörer etablerat sig men då har projekten varit väsentligt

---

<sup>14</sup> ARS Research, 2007, ”Etableringshinder och tillväxthinder för företag i Sverige byggbranschen, rapport skriven på uppdrag av Konkurrensverket.

<sup>15</sup> Ibid.



större samtidigt som anläggningsmarknaden är mer internationell och inte lokal till sin karaktär som bostadsmarknaden. Även utredningens kontakter med utländska aktörer pekar på detta. Sammantaget är det svårt för utländska företag som inte är etablerade i fler kommuner att kunna konkurrera med de rikstäckande och de starka lokala byggtreprenörerna.

För att kunna få in utländska anbud är det viktigaste att det finns förutsättningar för utländska aktörer att etablera sig i Sverige. Det är därför viktigt att minska de etableringshinder som finns i Sverige i form av bland annat långa och osäkra planprocesser och brist på byggbar mark vilket diskuteras mer ingående i kapitel 9.

Allmännyttans offentliga upphandlingar av bostadsbyggande kan vara ett sätt för utländska företag att ta sig in på den svenska marknaden. För att få in utländska anbud är det självklart viktigt med aktiv marknadsföring av upphandlingarna. Eftersom erfarenhet visar att det kan vara svårt för det enskilda allmännyttiga bostadsföretaget att göra detta är en möjlighet samverka med andra allmännyttiga företag eller med hjälp av SABO. Det är också viktigt att upphandlingsmarknaden inte är alltför fragmenterad genom olika kommunala särkrav då dessa kan försvåra för en nyetablerad att delta i upphandlingar i olika kommuner.

Att upphandla större projekt eller volymer kan öka möjligheterna för utländska aktörer att lämna anbud. Detta kan ske genom samordning mellan allmännyttiga företag, genom att aktivt arbeta med att få in utländska anbud eller genom ramavtalsupphandlingar av volymer eller typhus som SABO:s Kombohus.

## 7.4 Kommunala särkrav kan begränsa konkurrensen

**Bedömning:** Kommunala särkrav kan öka byggkostnaderna och försämra anbuds konkurrensen.

Enligt de nya reglerna i PBL, som gäller från 1 januari 2015, får inte en kommun ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, i andra ärenden enligt denna lag eller i samband med genomförande av detaljplaner. Förbudet gäller dock inte när kommunen är byggherre, fastighetssägare, vid arrende och tomträtt samt vid försäljning av enstaka tomter där det inte handlar

om genomförande av detaljplan. Det innebär konkret att kommunen som ägare fortfarande kan ställa särkrav på de allmännyttiga bostadsföretagens bostäder.

Flera allmännyttiga företag har pekat på att kommunala särkrav kan påverka såväl konkurrensen och byggkostnaderna. Kommunala särkrav är problematiska av flera skäl. De kan ge upphov till fragmenterade marknader med olika kravbilder vilket kan försvåra för aktörer att använda samma lösning i olika kommuner. Kommunala särkrav kan också försvåra upphandlingar över kommungränserna och minska förutsättningarna för utveckling av och produktion av typhus.

## 7.5 Hur kan anbuds konkurrensen förbättras enligt de upphandlande företagen

Frågan har ställts till de upphandlande allmännyttiga företagen både av utredningen och i Konkurrensverkets undersökning om vad som kan göras för att förbättra anbuds konkurrensen generellt, öka den utländska närvaron och öka byggandet. En del av svaren handlar om interna förbättringar, andra om reformer som ligger utanför de allmännyttiga bostadsföretagens kontroll. Följande förbättringsområden har identifierats<sup>16</sup>:

- *Utveckla arbetet med ramavtalsupphandlingar av typhus som SABO:s Kombohus och liknande koncept. Det behövs dock nya koncept eftersom de typhus som finns nu endast kan byggas på specifika platser. Det behövs exempelvis kvartersmoduler som kan användas vid stadsbyggnad. Ramavtalsupphandlingar med typhus kan leda till lägre byggkostnader men också till volymer som gör det intressant för utländska aktörer att delta i offentliga upphandlingar av bostadsbyggande.*

---

<sup>16</sup> Konkurrensverket, 2015, "Allmännyttans upphandlingar av bostadsbyggande – anbuds konkurrens och utveckling" Rapport 2015:2.

- *Arbeta internt med att ha bättre framförhållning* och för att få en bättre bild av vilka andra större förfrågningar som är ute samtidigt. Det handlar dels om samverkan med andra allmännyttiga företag och dels om att marknadsföra upphandlingen för att intressera flera anbudsgivare.
- *Ta bort kommunala särkrav* eftersom de leder till minskad högre byggkostnader och sämre anbudskonkurrens.
- *Förbättra formerna för kommunens marktilldelning och planarbete*. Kommunen bör arbeta proaktivt med markanvisning och detaljplanering. I många kommuner tar det lång tid innan man kommer med i kommunens planeringsprocess vilket förlänger tiden mellan idé och färdigt hus.
- *Reformera PBL och minska överklagandekretsen*. Det är dock inte alltid PBL som är problemet utan att det inte är ovanligt att detaljplaner görs mer detaljerade än vad som är nödvändigt enligt PBL.
- *Förenkla LOU och förläng avtalstider för ramavtal*. Det finns tecken på att mindre kommunala bostadsbolag drar sig för att bygga nya bostäder eftersom upphandlingslagstiftningen och processen upplevs som komplex och betungande. SABO anser att LOU inte alltid är effektiv utan snarare är ett handikapp och en fördyrande företeelse i konkurrensen med privata företag.

Kommunerna är inte bara ägare till de allmännyttiga bostadsföretagen utan även markägare och ansvarig för planering. De kan därigenom spela en viktig roll för att öka de allmännyttiga bostadsföretagens byggande. Det innebär att kommunerna kan vidta åtgärder för att öka byggandet genom att säkerställa att de allmännyttiga företagen får tillgång till byggbar mark och att planprocessen blir mer effektiv, transparent och förutsebar. Det är emellertid viktigt att kommunerna följer kommunallagens (1990:900) grundläggande principer om likabehandling vid markanvisning och säkerställer att konkurrensen sker på lika villkor och att de allmännyttiga bostadsföretagen inte gynnas på bekostnad av andra aktörer som bygger hyresrätter.

Om kommunala särkrav undviks kan konkurrensen förbättras. Särkrav kan ge upphov till externa effekter och gynna aktörer som

tidigare vunnit upphandlingar i kommunen då byggtreprenörer inte kan bygga på samma sätt i hela riket utan måste anpassa byggnationen till de specifika kraven som kommunen ställer på bostadsbyggandet. Särkrav försvårar upphandlingar över kommungränserna och ramavtalsupphandlingar som SABO:s upphandling av Kombohus.

## 7.6 Slutsatser

Det finns flera åtgärder som skulle kunna bidra till att förbättra anbudskonkurrensen. Vilka åtgärder som enskilda upphandlande företag bör eller kan vidta beror dels på marknadssituationen ser ut i kommunen och typen av upphandling samt det upphandlande företagets erfarenhet, interna resurser och organisation.

Som nämnts ovan kan samverkan med andra allmännyttiga företag eller med SABO avseende marknadsföring och upphandling vara ett sätt att få in utländska anbud. Upphandlingsmarknaden bör heller inte vara alltför fragmenterad genom kommunala särkrav vilka kan försvåra etablering i olika kommuner.

Upphandling av större projekt eller volymer kan öka möjligheterna för att få in utländska anbud. Detta kan ske genom samordning mellan olika allmännyttiga företag och genom att lära av Trafikverket som aktivt arbetar med att få in utländska anbud.

En fungerande anbudskonkurrensen skapar förutsättningar för de upphandlade företagen att pressa byggkostnaderna. Ett sätt är att se till att det finns tillräckliga volymer så att skalfördelar kan uppkomma och att underlätta industriell produktion av bostäder. Större volymer och möjligheter att bygga bostäder för hela landet skulle också kunna underlätta för utländska byggtreprenörer att etablera sig och/ eller lämna anbud vid allmännyttans upphandling av bostäder. Ramavtalsupphandlingar av volymer eller typhus som SABO:s Kombohus har visat sig vara en möjlighet att pressa byggkostnaderna.

På specifika marknader kan SME vara konkurrenskraftiga varför det är viktigt för det upphandlande företaget att underlätta för SME genom att exempelvis förenkla förfrågningsunderlag och/eller dela upp upphandlingarna eller använda sig av kombinatorisk upphandling. För vissa företag kan mycket delade entreprenader så kallad ”construction management” vara ett sätt för att få ökad

konkurrens och transparens i olika delar av byggprojektet. Som diskuterades i kapitel 5 kan dock delade entreprenader ställa stora krav på planering, samordning och inte minst av ekonomisk uppföljning.

Då många av företagen upphandlar bostadsbyggande relativt sällan kan de ha en informationsnackdel gentemot byggentreprenörerna och sakna kompetens. Det har därför efterlysts upphandlingsstöd. Upphandlingsmyndigheten kan spela en viktig roll för att stödja de upphandlande företagen vid deras upphandlingar av bostadsbyggande. Det gäller inte minst om de upphandlande företagen vill använda sig av exempelvis kombinatorisk upphandling, partnering och/eller så kallad innovationsvänlig upphandling.

## Kommuner

**Bedömning:** Samverkan, i ramavtal avseende typhus och volymer, eller mellan kommuner, kan skapa skaleffekter, pressa byggkostnader och öppna upp för utländsk konkurrens. Kommuner som ägare, markägare och ansvarig för planering bör främja detta och, som ägare till allmännyttiga bostadsföretag, undvika tekniska särkrav på bostadsprojekt av konkurrensskäl.

## Allmännyttiga bostadsföretag

**Bedömning:** Entreprenad- och upphandlingsformer kan utvecklas för att öka möjligheterna för SME att konkurrera, exempelvis genom kombinatorisk upphandling.

## Regeringen

**Förslag:** En myndighet bör få till uppgift att samla in upphandlingsstatistik över grundläggande faktorer som antal anbud, vilka som lämnade anbud och till vilka priser kan öka transparensen på marknaden och därmed konkurrensen.

Upphandlingsmyndigheten bör ges i uppdrag att se över behovet av upphandlingsstöd för bostadsbyggande.