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
Webbplats: 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

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 Cocozza (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 Cocozza.

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

Sammanfattning **13**

1 Inledning **27**

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

2 Bostadsbyggandet i Sverige **41**

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 Byggkostnadsbegreppet 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

3 Konkurrens och bostadsbyggande ... 69

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

4 Byggmarknadens struktur och utveckling ... 101

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

5 Bostadsbyggandets organisation ... 127

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

6 Bostadsbyggandets spelregler och kommunernas roll ... 149

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

7 Offentlig upphandling och konkurrens ... 167

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 Konjunkturen 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

8 Ägarsambandens betydelse för konkurrensen ... 191

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

9 Utveckling av konkurrensen – strategier och byggbar mark ... 249

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

10 Finansiering av bostadsbyggande ... 275

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

11 Internationella erfarenheter ... 297

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

Referenser ... 305

Särskilt yttrande ... 313

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. Bostadsefterfrågan 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 kartellärenden, 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 byggkostnadser 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 byggentreprenörerna, JM, NCC, Peab och Skanska, har behållit sina produktionsvolymer 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 byggentreprenörerna haft svårt att möta en ökad efterfrågan med hänsyn till rådande kapacitetsbrist i tillväxtregioner.

De fyra största byggentreprenörerna 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 inlåsningar 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 integrerad 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 företag 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 konjunkturlägen. 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 uppmärksammats 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 byggentreprenörer tillsammans vinner omkring 40 procent av allmännyttans upphandlingar. Flera stora lokala aktörer vinner upphandlingar i konkurrens med de rikstäckande byggentreprenörerna. 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. Hög lönsamhet 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.[1]

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 verksamma 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.

[1] 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 byggentreprenörer 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 anbudskonkurrensen 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. Marknadskoncentrationen 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 komunnens 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 kapacitetet 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 bostadskonsumenterna 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 flödesorienterad. 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. Guldet 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 inlåsningseffekter 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.[1] 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.[2]

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.

---

[1] 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 Byggkommissionens betänkande "Skärpning gubbar!*, Rapport 2009:6.

[2] Se bland annat Bostadskommissionens utredningar IX. Stockholm 1918, SOU 1941:4 *Utredning angående byggnadskostnaderna*, SOU 1968:20 *Upphandling av byggnader*, SOU 1971:52 *Byggandets industrialisering*, SOU 1972:40 Byggkonkurrensutredningen, SOU 1982:34 *Prisutvecklingen inom bostadsbyggandet och dess orsaker.*

- Utredaren ska studera omfattningen av utländska aktörer i anbudskonkurrensen vid offentlig upphandling av bostadsbyggande och lämna förslag som kan främja anbudskonkurrensen 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 konkurrenseffekter 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 återspegling 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 byggmaterialsektorn 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 rådigheten över marken, markfördelningen och upphandlingsförfarandet. Ett senare exempel är Konkurrenskommitténs betänkande Konkurrensen inom bygg/bosektorn (SOU 1990:62). Mer aktuella utredningar är bland annat Byggkostnadsdelegationen (SOU 2000:44), Byggkommissionen (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[3].

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

[3] Europeiska Kommissionen, 2015, *Macroeconomic imbalances Country Report – Sweden 2015.*

mark. Byggmarknaden 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.

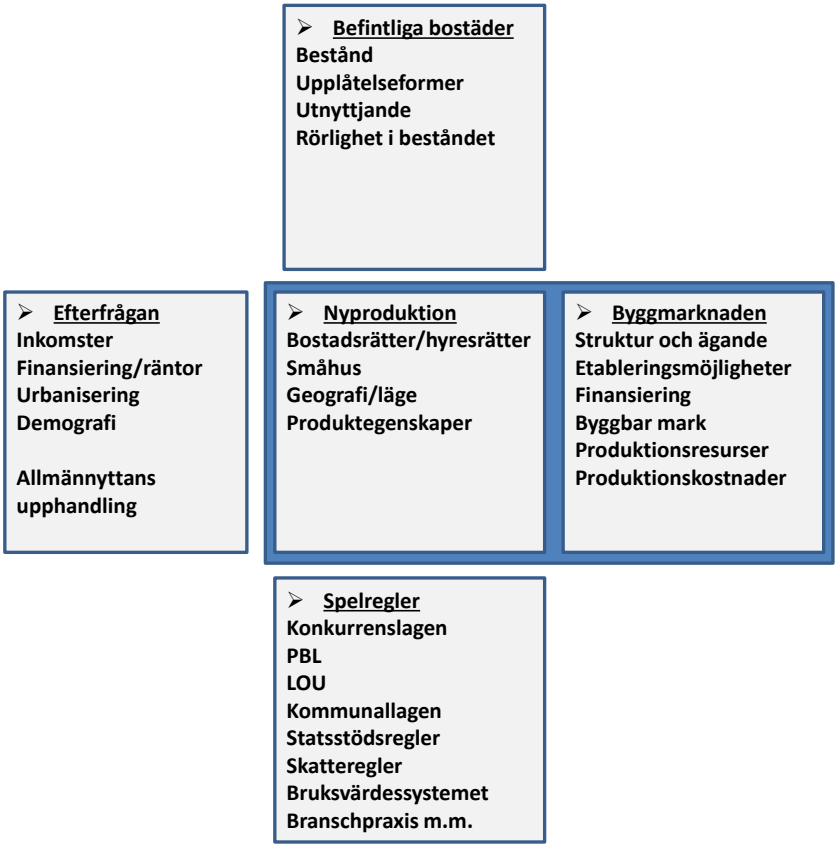
Efterfrågan på bostäder bestäms av hushållens betalningsvilja och förmåga att betala det som produceras. Efterfrågan påverkas därför av sysselsättning, konjunktur, ränteläge och hushållens disponibla inkomster. Demografiska förändringar och en ökande folkmängd bidrar också till hur efterfrågan och bostadsinvesteringarna utvecklas. Detta beskrivs av vänstra rutan i figuren. Behovet av, och förutsättningarna för nyproduktion, beror av hur det befintliga beståndet utnyttjas och hur väl konsumenteras behov tillgodoses av detta bestånd. Det beskrivs av den översta rutan. Frågor som rör bruksvärdessystemet, fastighetsbeskattning eller andra faktorer som påverkar rörligheten och utnyttjandet i bostadsbeståndet är betydelsefulla för bostadsmarknadens funktionssätt, 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 almännyttans 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 statstödsreglerna 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 rikstäckande 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 företagens 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 riktat till byggentreprenörer 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 produktivitetsutvecklingen 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.[1] 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.[2]

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 individers 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

[1] Boverket 2015, *Bostadsmarknadsenkäten (BME) 2015.*
[2] 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 inlåsningseffekter 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 detta 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.[3] 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

[3] 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.[4]

Bostäder utgörs av:

Flerbostadshus, alla upplåtelseformer
Småhus

Lokaler utgörs av:

Kontor
Detaljhandel
Hotell/restauranger

[4] Industrifakta (2014).

Andra lokaler för privata tjänster
Skolor/utbildningslokaler
Vård- och omsorgsbyggnader
Lokaler för offentlig service och förvaltning
Lokaler och byggnader inom samfärdsel, 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

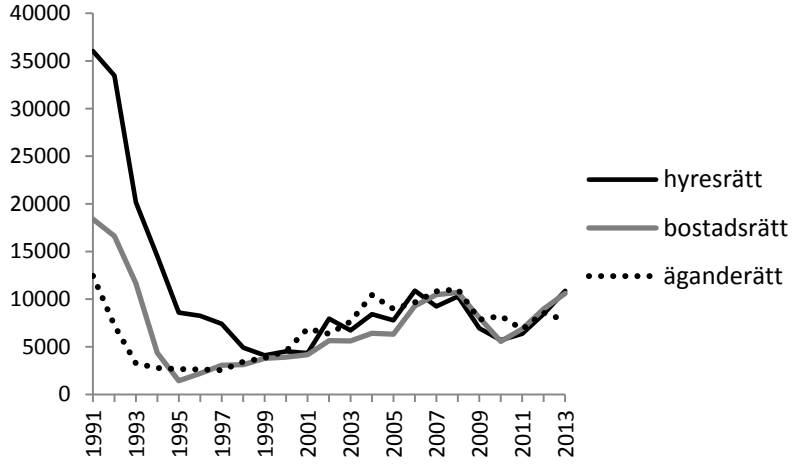
Sektor	2013
Småhus	19 814
Flerbostadshus	39 195
-Bostadsrätt	23 358
-Hyresrätt	15 837

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.[5] 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.[6] Att småhusbyggandets andel av hela bostadsproduktionen minskar i storstadsregionerna sammanhänger enligt Boverket med att exploateringsgraden generellt är lägre för småhus än för fler-

[5] SCB, 2015, Statistikdatabasen, *Boende, byggande och bebyggelse.*
[6] Boverket, 2015, *Förutsättningar för ökat småhusbyggande i storstadsregionerna*, Rapport 2015:24.

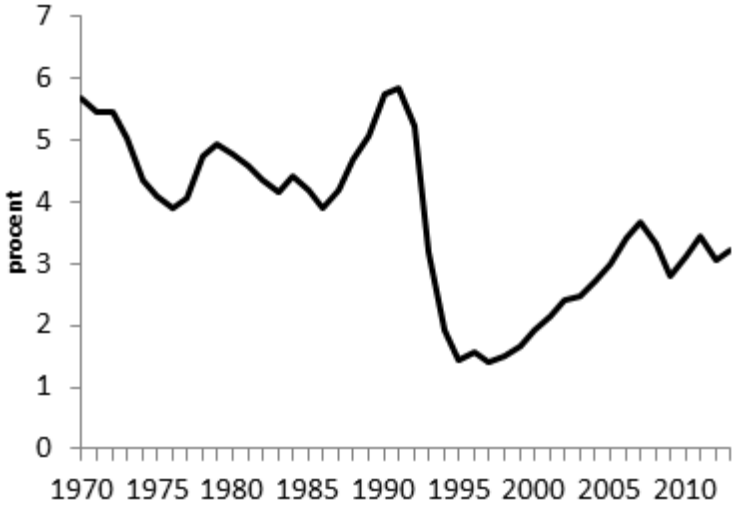
familjshus. I det läge som nu råder på bostadsmarknaden med en låg tillgång på mark i centrala lägen är kommunerna generellt mindre benägna att prioritera planläggning för småhusändamål. Planering för flerfamiljshus ger bättre avkastning, i termer av beviljade byggrätter per arbetad tidsenhet, för en 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.

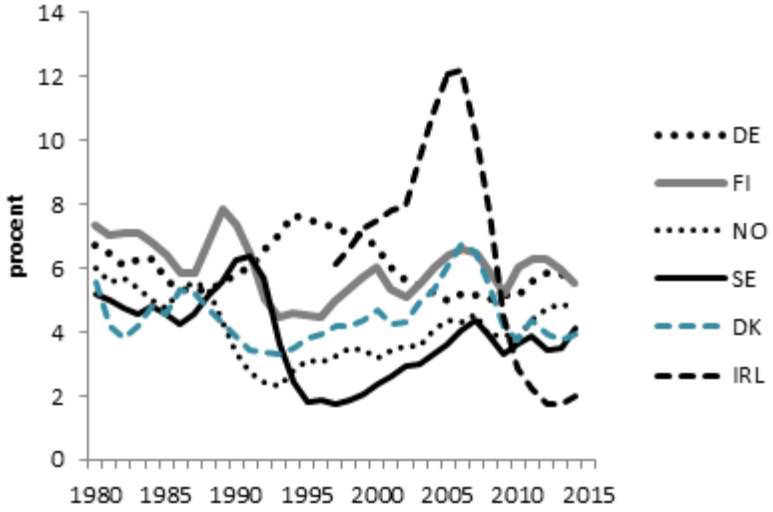
Figur 2.2 Bostadsbyggandets andel av BNP



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 Byggkostnadsbegreppet

Byggkostnaderna 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.[7]

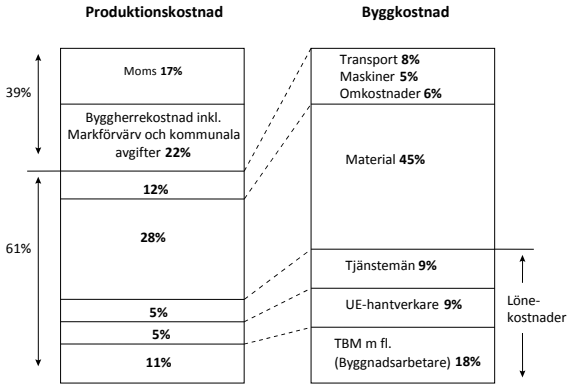
Begreppet byggkostnader har olika betydelser. Oftast används termen produktionskostnad som innehåller alla kostnader som en

[7] 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 bygg-entreprenör 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



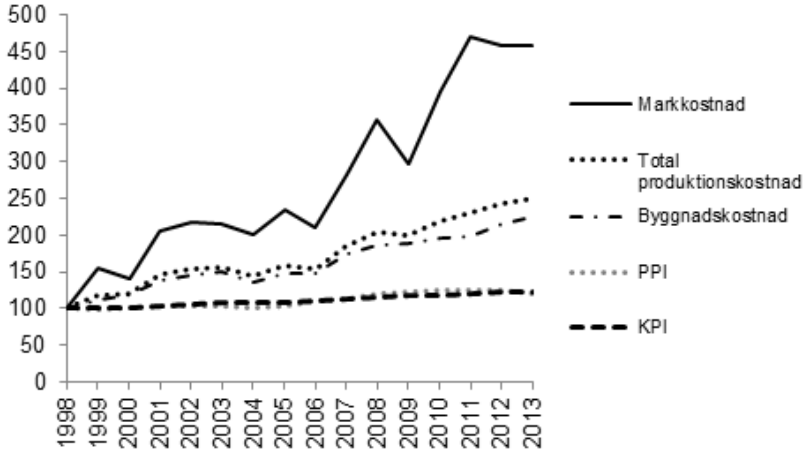
Källa: SCB, Sveriges Byggindustrier.

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. Byggkostnaden 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 byggkostnaden 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 bostadrätter. 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 bostadrättsprojekt. 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.

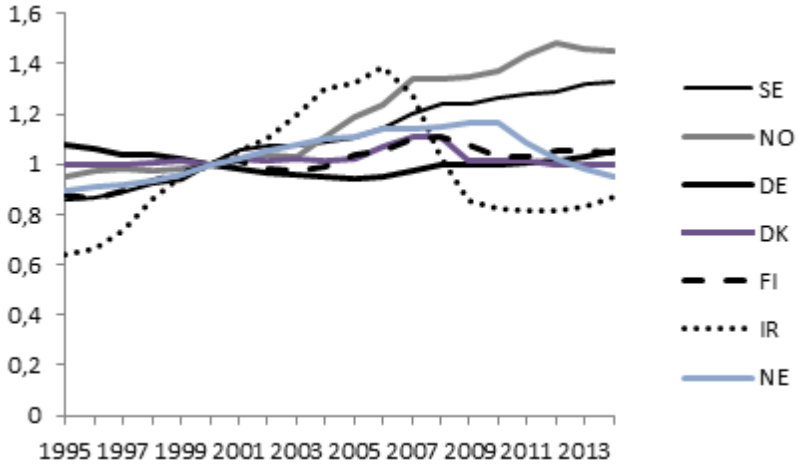
Eurostats jämförelse av prisnivåindex år 2011 att Sverige är ett av länderna i Europa med högst byggkostnader. Det är många faktorer som påverkar priset på en viss vara i ett land. Till exempel är den allmänna prisnivån i Sverige relativt hög jämfört med många andra europeiska länder. Länder med en hög 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.[8] 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.

[8] 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).

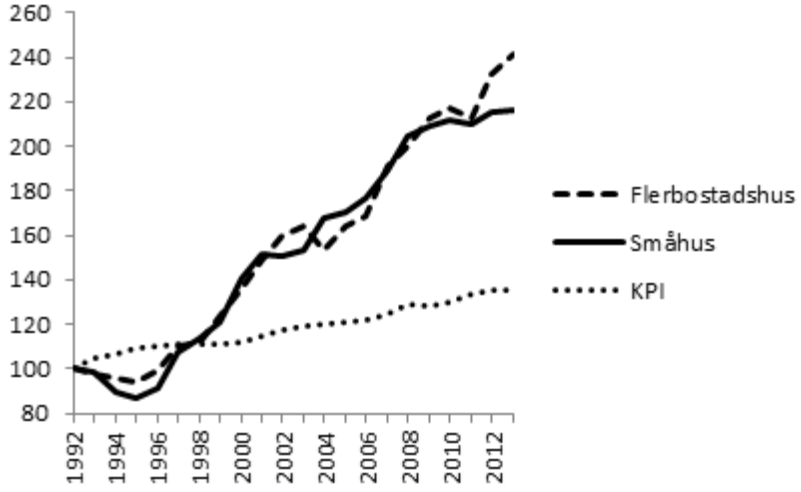
2.8.1 Byggnadsprisindex

Byggnadsprisindex belyser prisutvecklingen för nybyggda bostäder. Byggnadsprisindex baseras på samma grundmaterial som nybyggnadskostnadsstatistiken (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.[9]

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

[9] 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 produktivitetsutvecklingen.

Det finns en kritik mot att inte tillräckligt relevanta variabler används i BPI.[10] 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 produktivitetsökningen i byggsektorn inte uppskattas korrekt, enligt beräkningarna visas den lägre än vad den är. Det finns en liknande kritik i flera länder[11] 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.

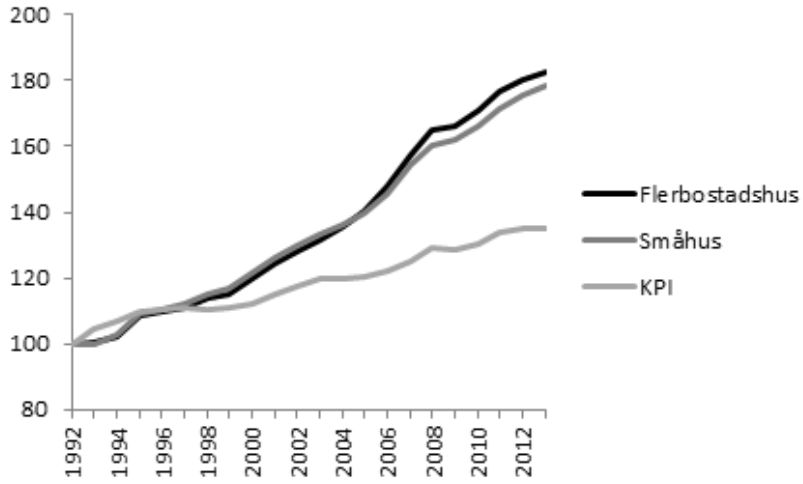
2.8.2 Faktorprisindex

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. Indextal beräknas för flerbostadshus, gruppbyggda småhus och jordbruksbyggnader både totalt och för viktigare kostnadsslag. 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.

[10] Se Lind, H. och Song, H-S, 2012, *Dålig produktivitet i byggindustrin - Ett faktum eller ett mätfel*, Sveriges Byggindustrier.
[11] Ibid diskussion om internationella studier.

Figur 2.9 Faktorprisindex för bostäder



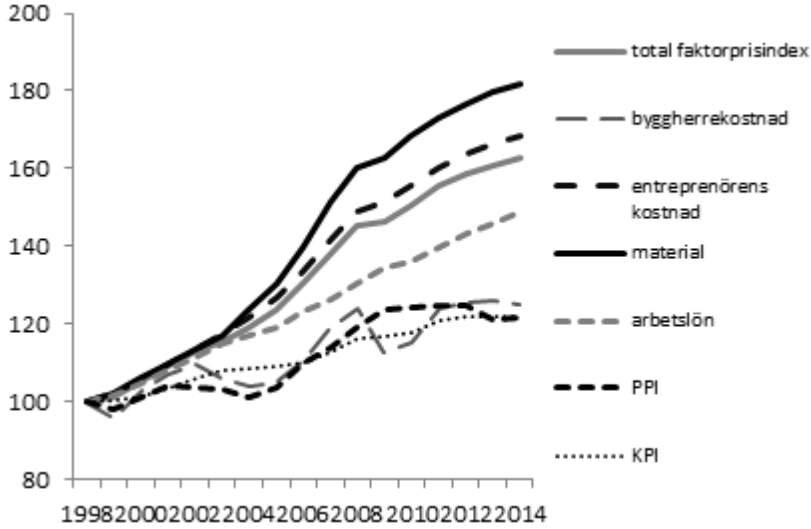
Källa: SCB.

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 kostnadsslag samt PPI och KPI

exkl. löneglidning och moms, 1998=100



Källa: SCB.

Byggmaterialpriserna 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 industrimaterial avtog under lågkonjunkturen i början av 1990- talet. I mitten av 1990-talet steg återigen prisökningstakten för byggmaterial trots lågkonjunkturen till skillnad från andra industrimaterial. 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 inlåsningseffekter 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.[12] 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.[13]

Forskning om vad som kan förklara svensk byggindustris eftersläpning pekar på den projektbaserade verksamheten[14]. 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

[12] SOU 2002:115, Skärpning gubbar!, Statskontoret, 2009, S*ega gubbar? En uppföljning av Byggkommissionens betänkande* Rapport 2009:6.
[13] 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.
[14] 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.

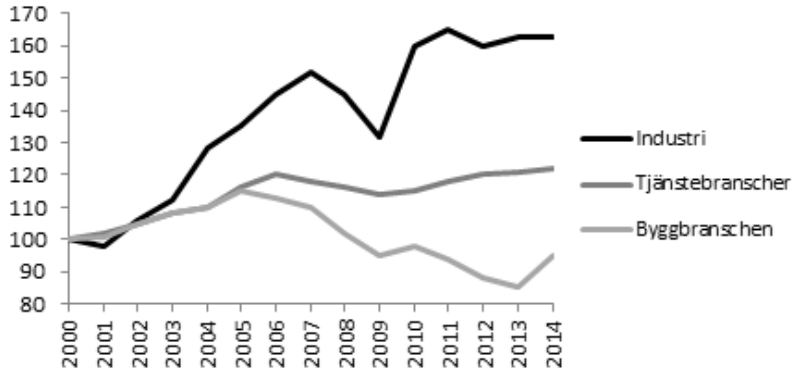
och ökad effektivisering, vilket sker inom industriproduktion. Projektorganisationen försvårar också kontinuerlig förbättring då lärande och kunskapsöverföring inte kan ske kontinuerligt i organisationen utan måste hanteras mellan olika projekt. För att lärande och utveckling ska komma till stånd ställs 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”.[15]

En bidragande faktor till branschens projektorientering är att 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 motverkat industriellt byggande, dvs. standardisering och utnyttjandet av skalfördelar, och utveckling av långsiktiga och effektiva värdekedjor.[16]

Siffror från SCB och Konjunkturinstitutet visar att produktivitetsutvecklingen inom byggindustrin har varit låg jämfört med produktivitetsutveckling inom industri och tjänstebranscher, vilket illusteras i figur 2.11. I diagrammet uttrycks produktivitetsutvecklingen 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 produktivitetsutveckling inom byggsektorn har pekats ut som ett hinder för ökad ekonomisk tillväxt.[17]

[15] se www.leanforumbygg.se
[16] SOU 2012:86, *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav - genom enhetliga och förutsägbara byggregler.*
[17] McKinsey & Co, 2012, *Tillväxt och förnyelse i den svenska ekonomin.*

Figur 2.11 Produktion per arbetad timme, index 2000:100

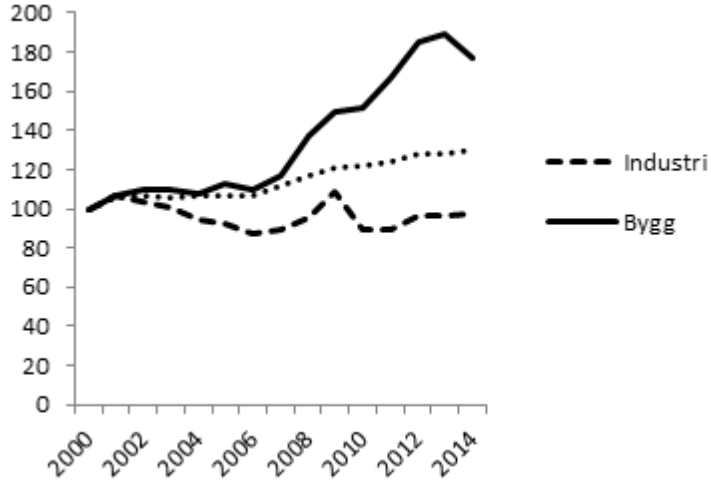


Källa: SCB och Konjunkturinstitutet.

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 produktivitetsutvecklingen skulle vara särskilt låg har emellertid också ifrågasatts, och en studie drar slutsatsen att det inte går att trovärdigt uttala sig om byggindustrins produktivitetsutveckling då korrekta data om kvalitetsutvecklingen saknas, men att mycket talar för att produktivitetsutvecklingen kan vara bättre än vad som tidigare hävdats.[18]

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 produktivitetsutveckling. 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.

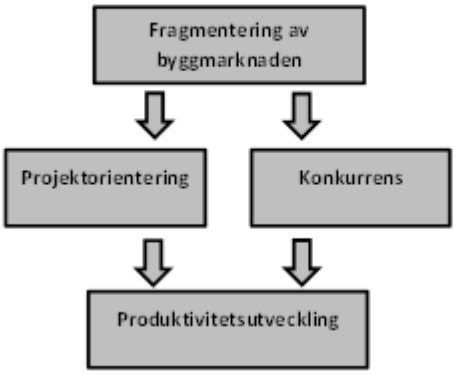
Det låga utbudet av bostäder kan förklaras av flera faktorer däribland ett ineffektivt utnyttjande av befintligt bestånd men också av konkurrensproblem och etableringshinder inom bostadsbyggandet. Byggkostnaderna har under en lång period ökat mer än andra producentpriser i ekonomin. Sammantaget kan ökade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

[18] 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 produktivitetsutvecklingen 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 produktivitetsutveckling. 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.[1]

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

[1] 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.[2] 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

[2] För ägt boende tillkommer att boendet också representerar en investering.

fungerande konkurrens kan pressa byggkostnaderna och leda till att fler få 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.

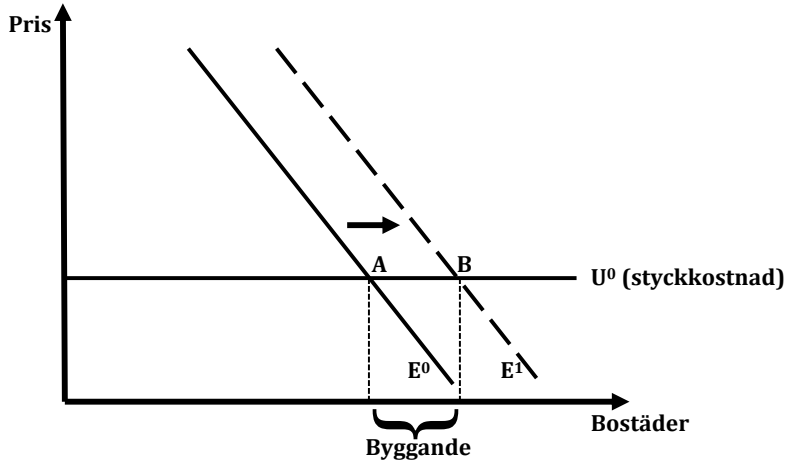
Efterfrågan på bostäder avgör var, hur mycket och för vilken målgrupp som det är lönsamt att bygga. Marknadsutfallet påverkas också av andra faktorer, som exempelvis regelverk och tillämpningen av dessa, vilka också kan skilja sig mellan lokala bostadsmarknader. En enkel analys av utbud och efterfrågan, 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 minde belysande 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

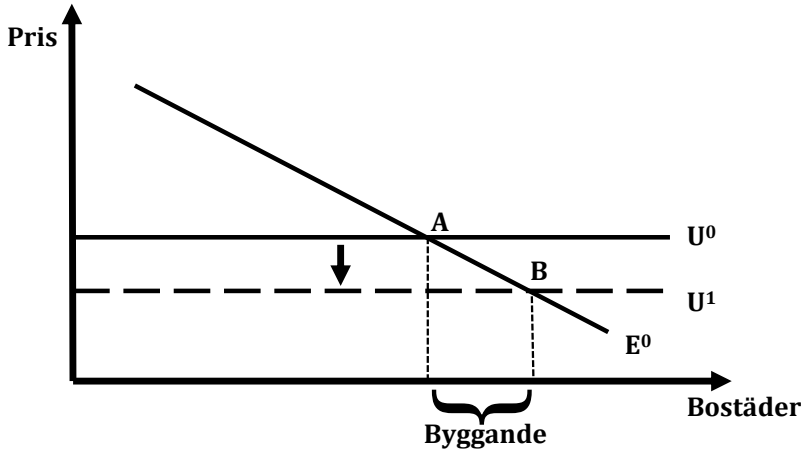


En viktig fråga inom ramen för denna utredning är vilken effekt byggkostnaderna (som påverkas av konkurrensen i sektorn) har på bostadsbyggandet. På en perfekt konkurrensmarknad är effekten av lägre kostnader rättfram.[3]

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-

[3] 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 kommer att resultera i ökade boendepriser, som stiger från P^0 till P^1, medan effekten på byggandet blir mycket begränsad.

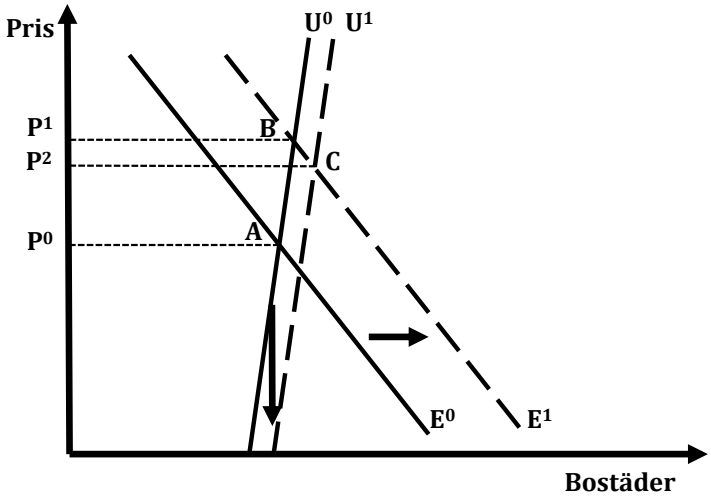
Figuren visar också effekten av en relativt stor sänkning av totala byggkostnader (inklusive markpris), som skiftar utbudskurvan neråt från U^0 till U^1, men lämnar lutningen intakt. (Detta motsvarar en situation där kostnaderna för byggande minskar medan knappheten på mark är oförändrad).

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. [4]

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

[4] Markräntor analyserades först av ekonomen David Ricardo 1821, som diskuterade prissättningen 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.[5] Våra enkla utbuds- och efterfrågediagram tyder på att en kostnadssänkning, 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 utvecklad 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.[6]

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-

[5] 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.

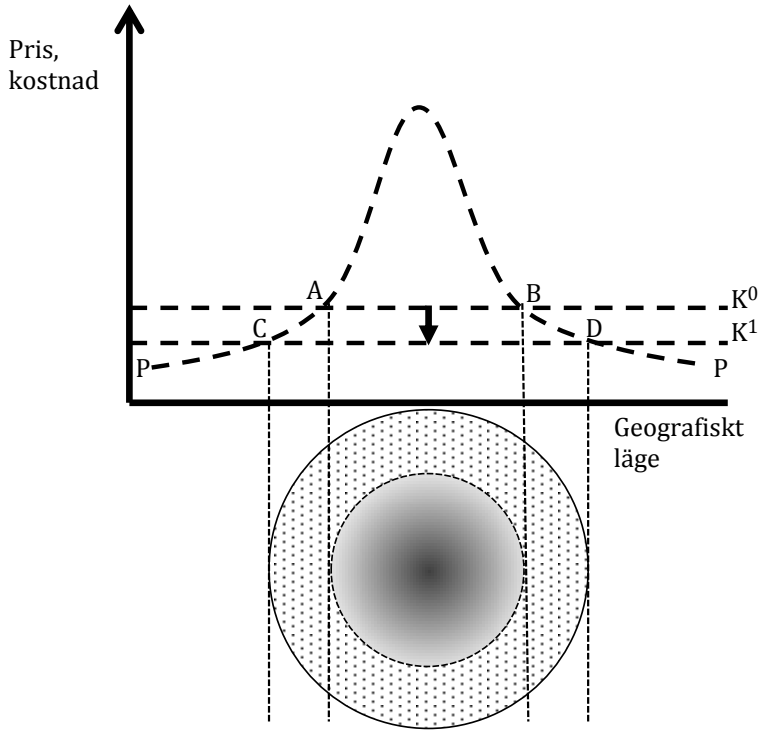
[6] Modellen, som först utvecklades av Alonso (1964) och därefter av Mills (1967) och Muth (1969) återfinns i de flesta läroböcker i urban economics, se t ex McDonald och McMillen 2011, *Urban Economics and Real Estate – Theory and Policy*.

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 kvadratiskt 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 trivialt 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.[7]

[7] 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 byggrätter 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.[8] Det är därför inte otänkbart att stora företag kan ha en viss marknadsmakt, i meningen att deras produktionsbeslut kan påverka prisbilden 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.[9]

3.3.2 Marktillgång och inträde av nya byggentreprenörer

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 betydlig lägre för företag som redan är etablerade på angränsande lokala marknader än för företag som helt saknar svensk närvaro. För att inträde skall vara

[8] Konkurrensverket, 2015 *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? – en uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4

[9] 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.[10]

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 byggentreprenörer 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

[10] 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.[11] 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 i dag. 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.[12]

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

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

[12] 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 lagakraftvunnen 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.”[13] 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.

[13] 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 verkningsfulla 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.[14] 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-

[14] Lind, H., 2015, *Kommunernas incitament att bygga bostäder*

rade planerna skall vara begränsningar för i vilken takt en kommun kan tillgängliggöra byggbar mark.[15]

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

[15] 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 företagens incitament att rekrytera i ett lägre utbud av planlagd mark och långsammare planläggningsarbete. 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.[16] 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 alltjämt 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, Karlbro, 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.”[17]

[16] 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.

[17] 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 företagens 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 mosvarande utveckling av ökade byggmaterialpriser.

Flera delmarknader i byggindustrin har en hög koncentrationsgrad[18]. 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

[18] 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 marknads-andelar. 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 konkurrenstrycket. 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 produktivitetsutveckling, 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 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

försvårar tillgången till dessa för konkurrenter, till exempel genom att erbjuda sämre affärsmässiga villkor.[19] 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 assymmetriska. 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

[19] 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 anbudskostnaden, 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 produktivitetsutvecklingen 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 Värdet 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 marknadsmakt 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. Fåtaldominans är en faktor. En annan faktor är att inslaget av anbudskonkurrens 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 marknadstruturen 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. asfaltskartellen (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. Asfaltskartellen, 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 byggmateria-lindustrin. 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 byggentreprenörer 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 byggentreprenörerna 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 prissamverkan vid en förvärvsprövning om ett större nationellt byggföretag står i begrepp att förvärva en stark lokal aktör.

Utformningen av upphandlingar kan också påverka förutsättningarna 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 prissänkningar 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 inlåsningseffekter som kan vara problematiska ur konkurrenshänseende.

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 företagets 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 konkurrensrättlig 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.[20]

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

[20] 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 branschkoder 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 byggentreprenör 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 byggentreprenör 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[1] år 2003 och Statskontoret[2] år 2009. Kartläggningen har gjorts av Industrifakta AB[3] 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. Byggentreprenörerna representerar den största aktörskategorin med en total omsättning på cirka 288 miljarder kronor år 2013. Omsättningen i byggentreprenörledet 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 byggvarutillverkare som inte ökat sin omsättning i

[1] SOU, 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn*.
[2] Statskontoret, 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Byggkommissionens betänkande "Skärpning gubbar!* Rapport 2009:6.
[3] Industrifakta, 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 reglar 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 grundvattenmagasinering. Numera ges inga nya täkttillstånd 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 byggentreprenörkoncernerna 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 Peabkoncernen) och Betongindustri (ingående i Heidelberg Zementkoncernen) 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 inredningssnickerier. 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. Produktegenskaperna 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 byggvaruprodukter 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, hyvlat	-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
sanitetsporslin	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[4].

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 bostadsbyggnadssektorn, 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[1)]	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
Totalt	**54 650**	**31 674**	**86 215**

Källa: SCB, Byggfakta, Industrifakta

[1)] 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

[4] 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.[5] 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

[5] 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 inköpsvolymer, 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.[6] Rabatter minskar pristransparensen vilket gör det svårt att jämföra priser mellan olika leverantörer. Vidare kan rabatter och bonusar leda till inlåsningseffekter och en liten kundrörlighet. 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.

[6] 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 det tydliga indikationer på att det sker en konsolidering inom vissa produktområden och att marknadskoncentrationen 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.[7]

Inom elgrossisledet har konsolideringen skett genom att europeiska företag har förvärvat svenska företag. De största elgrossisterna 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 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.

[7] 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 industriinstallationer. 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 byggentreprenörer 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 byggnadshantverk. 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 Byggentreprenörer

Omsättningen bland byggentreprenörer 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 byggentreprenörerna 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 byggnadsentreprenörernas andel av den totala omsättningen har ökat under perioden. År 2002 stod de regionala/lokala byggentreprenörerna 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 byggnadsentreprenörerna 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 byggentreprenörerna 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 byggentreprenörerna under den undersökta perioden. Detta är i linje med andra undersökningar av marknadsstrukturen.[8] 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 byggentreprenörernas 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 byggentreprenörer 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 rekryteringssvårigheter 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.[9]

4.6.1 Utländska byggentreprenörer

Den svenska byggmarknaden 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 byggentreprenörer från Polen och Baltikum etablerat sig i Sverige. På anläggningssidan har den utländska konkurrensen ökat genom att fler större

[8] Se bl.a. Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? – En uppföljning år 2009–2013*, Rapport 2015.
[9] Ibid.

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

Nya företag bland de tio största byggentreprenörerna 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 Lemmikäinen 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
	7 869 824

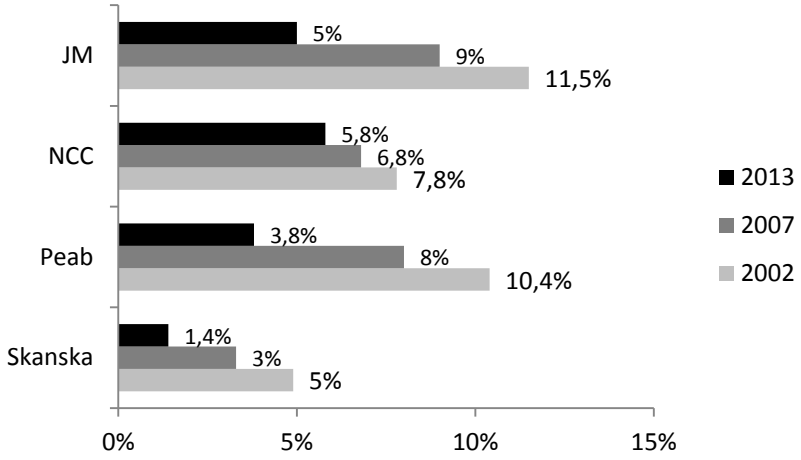
4.6.2 Vad kan utländsk konkurrens bidra med?

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 byggentreprenörernas 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 byggentreprenörerna andel av bostadsbyggandet, år 2002, 2007 och 2013[10]



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

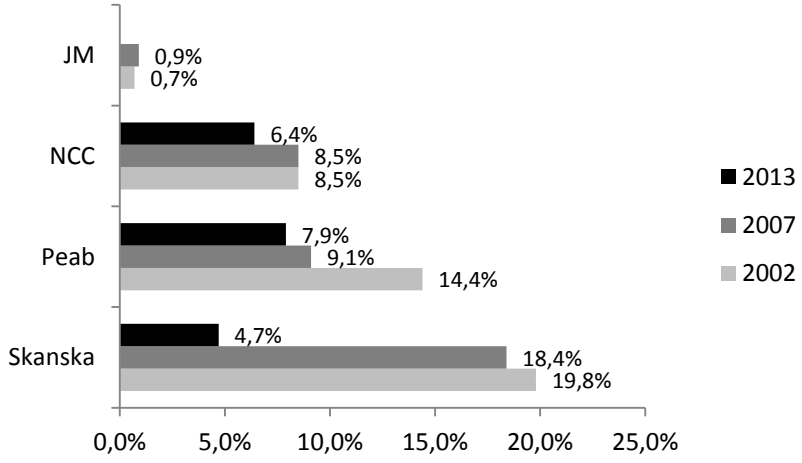
Då ombyggnadsmarknaden har växt väsentligt under senare år är det inte förvånande att marknadsandelarna för de fyra största byggföretagen är låga jämfört med inom nyproduktion av bostadsrätter. I siffrorna ovan ingår således en växande ombyggnads- och ROT-marknad. På ROT-marknaden agerar framför allt 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 byggentreprenörernas marknadsandelar minskar.

[10] Avser ny- och ombyggnad.

4.6.4 Lokalbyggande

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

Figur 4.2 De fyra största byggentreprenörernas andel av lokalbyggandet, år 2002, 2007 och 2013



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

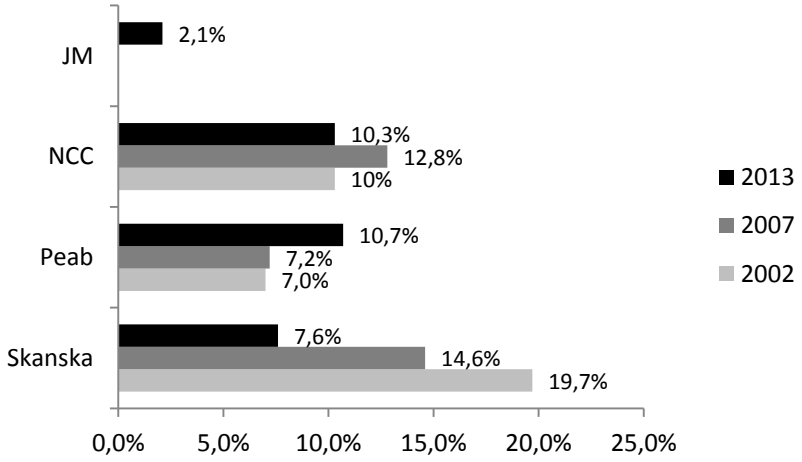
Även när det gäller lokalbyggande har de fyra största rikstäckande företagens marknadsandelar minskat. Även inom detta segment har ombyggnadsmarknaden ökat vilket gynnat mindre regionala och lokala företag att konkurrera om ombyggnadsuppdrag. En annan till att de stora aktörerna förlorat marknadsandelar 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 byggentreprenörernas 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 byggentreprenörernas andel av anläggningsbyggande, år 2002, 2007 och 2013



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

4.7 Slutsatser

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

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

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 konkurrenssituationen bör en djupare analys göra av olika specifika produktområden.

Den största förändringen i marknadskoncentration finns i byggentreprenörledet 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 byggentreprenörernas 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 byggentreprenörerna 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 prissättningen och förhandlingar om priser i hög grad handlar om rabatter och andra villkor. Rabatter kan skapa konkurrensbegränsande inlåsningar. Utredningen har inte närmare kunnat analysera prisbildningen på byggmaterial men har samtidigt uppmärksammats på att den bristande pristransparensen kan vara problematisk. Det gör också prisutvecklingen på byggmaterial svårtolkad.

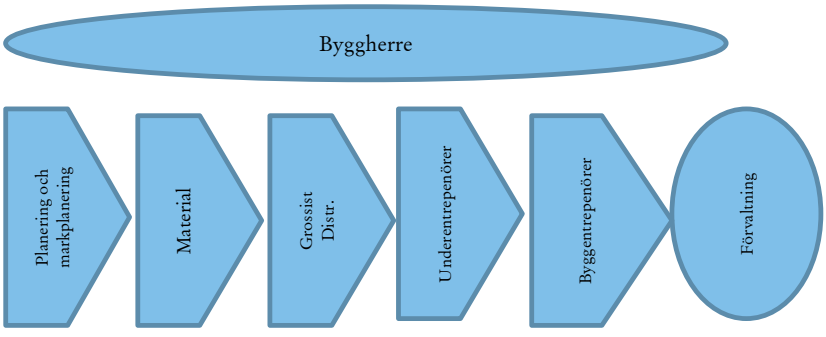
Utredningen vill uppmärksamma att olika kategorier av köpare möter olika prisbilder, vilket bland annat avspeglar deras köparmakt. Ombyggnads- och renoveringsmarknaden har ökat kraftigt till följd av ROT-avdragets införande år 2008. En stor andel av byggmaterialförsäljningen i detta segment sker till 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[1]. Totalt sysselsattes över 280 000 anställda i företagen, vilket utgjorde knappt 7 procent av det totala antalet anställda i Sverige.[2] 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
Totalt	**96 448**	**282 667**

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-

[1] Definierat enligt SCB:s standard för svensk näringsgrensindelning (SNI) 41:Byggande av hus, 42: Anläggningsverksamhet och 43: Specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet.
[2] (SCB, 2013).

samhet inom byggindustrin. Antalet nystartade företag var åtta gånger fler än antalet företag som gick i konkurs inom byggindustrin år 2013.[3]

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
Totalt 30 största	**100**	**48 637**	**151 859**

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

[3] 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 upp¬drag 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 byggledning. 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.[4] Detta är i samma storleksordning som år 2003, vilket då motsvarade tio års produktion.[5] 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.[6] 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.[7] Flera av företagen är små byggföretag främst från Polen och Baltikum 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

[4] Årsredovisningar JM, Skanska, NCC och Peab 2012–2013.
[5] Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, 2005, *Bostadsfinansiering* (Ds 2005:39).
[6] JM, 2013, Årsredovisning.
[7] 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 utlänska 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.[8]

Antalet medelstora företag har varierat över konjunkturer. Vid en konjunkturnedgång 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.

[8] 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. Byggkostnadsdelegationen beskrev att värdekedjor i byggsektorn består av både synliga och osynliga delar samt låsta och flexibla länkar.[9] 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.

Byggkostnadsdelegationen 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 ”skråväsende”. 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 skrån kan hindra en utveckling av byggprocessen och mer industriella byggmetoder.

[9] 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. Byggkostnadsdelegationen[10] och senare Byggkostnadsforum[11] 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

[10] SOU, 2000:4, *Från byggsekt till byggsektor*.
[11] Von Platen, 2009, *Skärpning på gång i byggsektorn!*, Boverket 2009.

ska få genomslag.[12] 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 kostnadseffektivitet. 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:

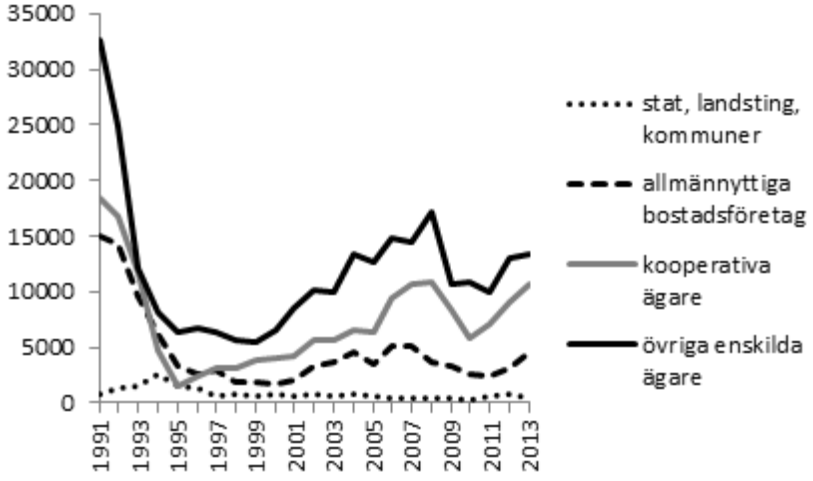
[12] Se till exempel Klein Woolthuis, R., Lankhuizen, M. och Gilsing, V. (2005), ”A System Failure Framework for Innovation Policy Design”, *Technovation*, vol. 25. & Lundvall, B-Å, 2007, *National Innovation System: Analytical Focusing Device and Policy Learning Tool*, ITPS, Working Paper, R 2007:004.

- *Stort intresse*. Allmännyttan, privata fastighetsbolag, villa-fritidshusägare samt bostadsrättsföreningar. Byggentreprenörer och byggmästare som bygger för egen förvaltning.
- *Mindre intresse.* Byggentreprenörer 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. Byggande av bostadsrätter och småhus sker på marknadsmässiga villkor. När ett småhus eller bostadsrättshus 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 presumtionsreglerna kan variera mellan olika hyresmarknader.

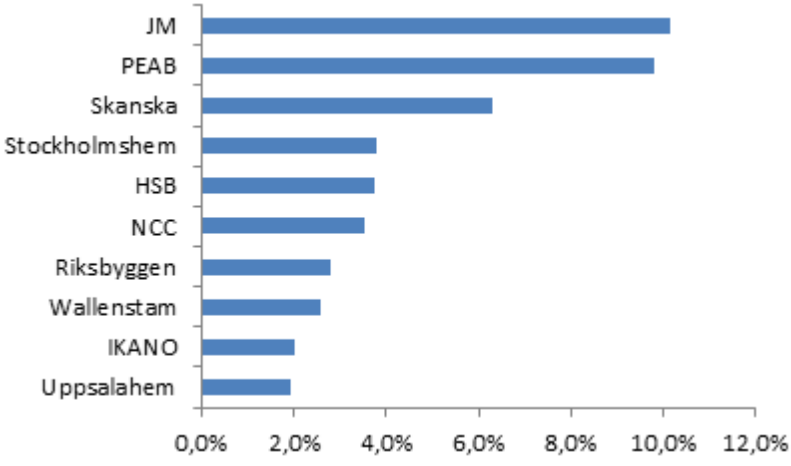
Värdet på byggrätten är normalt sett lägre för hyresrätter än för äganderätt. Bostäder med hyresrätt kräver vidare någon som förvaltar dem och kommunen ställer ofta krav på att byggherrar som bygger hyresrätter med hjälp av en kommunal markanvisning ska svara för den långsiktiga förvaltningen av fastigheten.
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

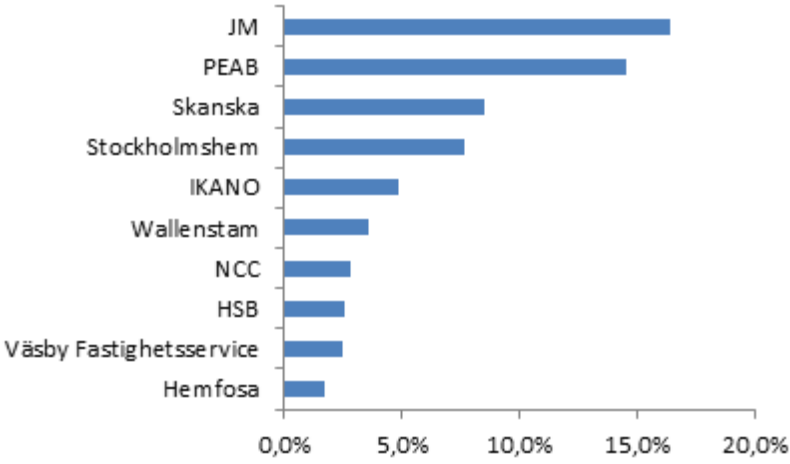


Källa: Byggfakta.

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.[13] 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 boendeinflytande och inflytande i bolaget. Enligt lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska verksamheten bedrivas enligt affärsmässiga

[13] 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 reperationer. 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 anbuden 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.[14]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

[14] 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 riktkostnaden ska förändras har det blivit vanligare att inte använda riktkostnadsavtal, utan istället en fast del kombinerat med löpande räkning och ofta även olika former av bonus.

När det gäller offentliga byggherrar får inte partneringsamarbetet 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.[15] 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.

[15] 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 byggledning. 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 bostadsrätts-projekt 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 konkurrensklimat 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 utvärde¬ringskriterier 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 flerbostads¬hus, 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.[1] Byggkravsutredningen visade att 60–70 procent av bostadsbyggandet sker på kommunal mark som

[1] Boverket, 2013, *Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten* Rapport 2013:19.

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

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.[4] 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 detaljplanelagd. 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.

---

[2] SOU 2012:86. *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler.*
[3] Konkurrensverket, 2015, *Byggbar mark? En nyckelresurs för byggande*, Rapport 2015:5
[4] Lind, H. 2003, *Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen1995–2001*, 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.[5] Processen skiljer sig mellan kommuner men upplevs av många aktörer som både komplex och icke transparent. De vittnar också om att kunskap, erfarenhetet 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[6].

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.

[5] Boverket, 2005, *Markpolitik och kommunala markpriser*, Statskontoret, 2012, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*, Rapport 2012:25

[6] 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 miljökvalitetsnormer 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.[7]
- 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).[8]
- 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

[7] 2 kap. 1–2 §§ KL samt 2 kap. 8 § KL.
[8] 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 *marknadspris* för att inte försäljningen ska riskera att bedömas som otillåtet

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

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, överlåtas och bebyggas. En markanvisning innebär inte att mark överlåts från kommunen till en byggherre. En markanvisning definieras som en rätt för en bygg-

[9] 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 snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna. Rekvisiten behandlas mer ingående i SOU 2015:58 s. 147 ff.

[10] Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader EGT C 209, 10.07.1997, s. 3.

[11] 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.[12]

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.

[12] 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 markavisningsmetoder. 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.[13]

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 anbuden 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

[13] 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. *intentionsavtal* med en större byggherre. Intentionsavtal 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.[14]

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.[15]

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.

---

[14] Konkurrensverket, 2013, *Konkurrensen i Sverige 2013 – Så kan det byggas mer och billigare* Rapport 2013:10.

[15] 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.[16]

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.[17]

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

[16] Ibid.
[17] 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).[18] Andra förekommande krav är krav på upplåtelseform, utformning, genomförandetid med mera. Villkoren i ett exploateringsavtal måste, som tidigare har

[18] 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 framtvinga 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.[19]

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.

[19] 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 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.[20]

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

[20] 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, gestaltningsprogram 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 anbudskonkurrensen 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.[1]

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.

[1] Konkurrensverket, 2015, 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 däremot 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 – anbudskonkurrens och utveckling” presenteras en övergripande kartläggning av anbudskonkurrensen 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.[2]

[2] Konkurrensverket, 2015, *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande – anbudskonkurrens 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.[3]

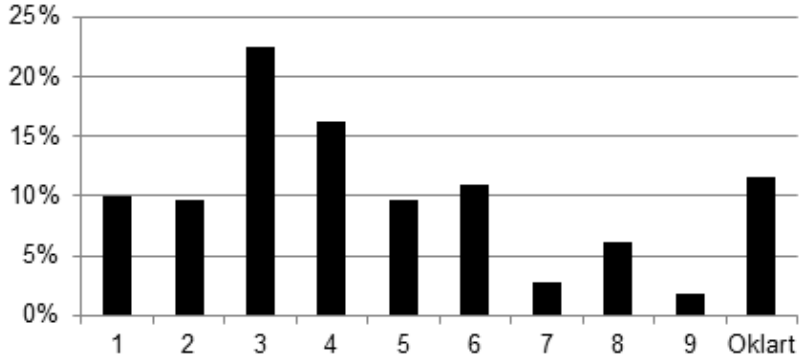
Enligt data från Byggfakta som baseras på påbörjade projekt år 2013 var genomsnittsvärdet för allmännyttans projekt högre. Genomsnittsvärdet var då cirka 90 miljoner kronor och det genomsnittliga antal lägenheter var 61. I Byggfaktas data ingår dock en del projekt som inte ingår Konkurrensverkets undersökning, 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.[4] Det tyder på att det finns utrymme för ett ökat antal anbudsgivare och förbättrad anbudskonkurrens i flera av allmännyttans upphandlingar.

[3] Se Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – en uppföljning 2009–2012* Rapport 2015:4, SCB-undersökning.
[4] 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 byggentreprenörer 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 koncentrationsmåttet ”C3”, som alltså mäter de tre största företagens totala marknadsandelar på en marknad, tyder inte på att marknadskoncentrationen är hög.[5] Den är i linje med marknadskoncentrationen på bostadsrättsmarknaden där C3 ligger omkring 43 procent på nationell nivå.[6] Dessa mått baseras på den nationella marknaden och utgår inte från de lokala konkurrensförutsättningarna.

[5] Konkurrensverket, 2007, *Konkurrensen i Sverige,* Rapport 2007:4.
[6] 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.[7]

7.2.3 Konkurrens från starka lokala aktörer vid upphandlingar

Bedömning: Flera lokala aktörer vinner upphandlingar i konkurrens med rikstäckande byggentreprenörer. 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 byggentreprenörerna. 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.

[7] Konkurrensverket, 2014, *Siffror och fakta om offentlig upphandling-Statistik om upphandlingar som genomförts under 2013*, rapport 2014:1.

- *Gärahov 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 rikstäckande 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 Byggentreprenader 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 bostadsbyggande.

De stora nationella företagen eller stora lokala företag vann över 80 procent av de undersökta offentliga upphandlingarna[8]. Samtidigt

[8] Konkurrensverket, 2015, *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande – anbudskonkurrens 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 anbudskonkurrens

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 anbudskonkurrensen kan minska då mindre företag kan ha svårt att vara totalentreprenör.

De främsta anledningarna till att upphandlarna valde totalentreprenad var att[9]:

- 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)[10] att konkurrera vid upphandlingarna. Konkurrensverkets undersökning visade dock att

[9] Konkurrensverket, 2015, *Allmännyttans upphandlingar av bostadsbyggande – anbudskonkurrens och utveckling*, Rapport 2015:2.

[10] 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.[11]

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.

[11] *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 färdigställts, 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.[12] 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 gestaltningskrav 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.

[12] 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 anbuden 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 byggentreprenörer garanteras projektvolymer. I avtalet finns också en klausul om socialt ansvarstagande där byggentreprenörerna 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 byggentreprenörerna 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 är etablerade blir det också få utländska anbud. Därför saknar kommunala bostadsföretag erfarenhet av utländska aktörer.[13] 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

[13] Konkurrensverket, 2015, *Allmännyttans upphandlingar av bostadsbyggande – anbudskonkurrens 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.[14] 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.[15]

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

[14] ARS Research, 2007, ”Etableringshinder och tillväxthinder för företag i Sverige byggbranschen, rapport skriven på uppdrag av Konkurrensverket.
[15] 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 byggentreprenörerna.

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 samverkan 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 anbudskonkurrensen.

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 anbudskonkurrensen 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 anbudskonkurrensen 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[16]:

- *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 utlänska aktörer att delta i offentliga upphandlingar av bostadsbyggande.

[16] Konkurrensverket, 2015, ”Allmännyttans upphandlingar av bostadsbyggande – anbudskonkurrens 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 byggentreprenörer 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 byggentreprenörer 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.

8 Ägarsambandens betydelse för konkurrensen

Konkurrensen inom byggsektorn och byggmaterialindustrin har studerats i flera statliga offentliga utredningar i decennier. De identifierade konkurrensproblemen har i stort sett inte ändrats i någon väsentlig utsträckning sedan dess, vilket lyfts fram av direktiven till denna utredning.

Det finns flera indikationer på konkurrensproblem inom byggsektorn. Inom byggmaterialmarknaden noteras en hög koncentration, låg kundrörlighet och dålig pristransparens. I utredningens direktiv uttalas att förutsättningarna i dessa sektorer möjligen kan vara av sådant slag att de inte stämmer med lärobokens modell för perfekt eller monopolistisk konkurrens, med inga eller låga naturliga inträdeshinder och intensiv priskonkurrens mellan homogena och därmed lätt utbytbara produkter. En hypotes är att de problem som återkommande lyfts genom åren i statliga utredningar kan vara en naturlig och oundviklig följd av strukturella förutsättningar inom sektorn. En sådan strukturell förutsättning som nämns är ägarsambanden, inte minst i den vertikala dimensionen, vilka bör undersökas närmare. Sådana strukturella förutsättningar fångas inte av traditionella mått på marknadskoncentration, den kanske vanligaste indikatorn för konkurrenstryck på en marknad.

Direktiven föreskriver följande steg i utredningen av byggsektorn och byggvaruindustrin (Dir 2014:75):

- Kartläggning av s.k. horisontell och vertikal integration samt övriga ägarsamband.
  - Övriga ägarsamband kan antingen vara i form av korsvist ägande eller i form av en eller flera gemensamma bakomliggande ägare, exempelvis ägarsfärer.

- Identifiera vilka ägarsamband som påverkar konkurrensen negativt.
  - Här gäller det att bedöma vilken typ av ägarsamband som kan påverka företagens konkurrensuppträdande i en för samhället negativ riktning.
- Föreslå åtgärder för bättre konkurrens.
  - Här ingår såväl förslag för att motverka skadliga konkurrenseffekter av sådana ägarsamband samt att ge förslag på hur konkurrensen inom byggsektorn och byggmaterialindustrierna kan utvecklas och främjas.

I resterande delar av detta kapitel utreds först varför ägandet spelar roll för konkurrensen inom byggsektorn och byggvaruindustrin. Därefter behandlas de tre punkterna ovan i tur och ordning.

8.1 Hur påverkar ägarsambanden konkurrensen?

I detta avsnitt beskrivs närmare de olika typerna av ägarsamband som finns i byggbranschen och hur dessa kan påverka hur företagen konkurrerar på marknaden. Kopplingar mellan ägarsamband och konkurrensproblem i tidigare utredningar av byggbranschen diskuteras, samt vilka förslag dessa lämnat för att åtgärda konkurrensproblemen.

I avsnitt 8.1.1 behandlas vad ägarsamband är och varför de är relevanta för konkurrensen och i 8.1.2 belyses ägarsamband i tidigare utredningar och förslag på åtgärder för att stärka konkurrensen

8.1.1 Ägarsamband och konkurrens

Ägarsamband kan i korthet förstås som att beskriva vilka aktörer som äger de olika företagen som agerar på en eller flera näraliggande marknader. Ägarsamband påverkar konkurrensen eftersom det påverkar företagens möjligheter och incitament att bestämma pris och kvalitet på produkterna. Traditionella mått på marknadskoncentration fångar endast delvis de konkurrensproblem som kan

uppstå genom sådana ägarsamband. När det föreligger korsvist eller gemensamt ägande är dessa mått bristfälliga eftersom en ägare kan ha ägarintressen i två konkurrerande företag.

Det kan därför hävdas att förekomsten av horisontell och vertikal integration samt andra ägarsamband i form av korsvist ägande eller gemensamma bakomliggande ägare är viktiga strukturella förutsättningar som påverkar hur effektiv konkurrensen är.

Nedan beskrivs de olika former av ägarsamband i byggbranschen som undersöks närmare samt vilka konsekvenser sådana ägarsamband har för konkurrensen.

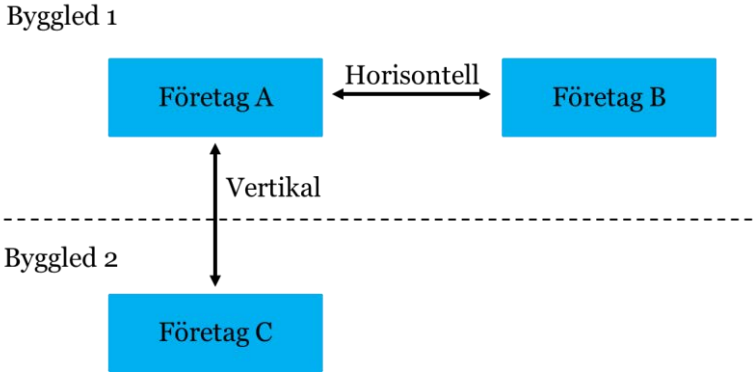
Horisontell integration innebär att ett moderbolag äger ett dotterbolag och att båda bolagen befinner sig i samma marknadsled och säljer konkurrerande produkter. Applicerat på byggbranschen innebär det att företag inom ett och *samma byggled* har en ägarkoppling, se relationen mellan Företag A och Företag B i figur 8.1. Horisontell integration leder till en hög koncentrationsgrad ofta som en följd av att ett företag förvärvar en konkurrent. På marknader med hög koncentration ökar risken för att konkurrensen fungerar sämre. Hög koncentration minskar incitamenten för enskilda företag att pressa priserna, stärker förutsättningarna för konkurrensbegränsande samarbeten och kan skapa förutsättningar missbruk av marknadsmakt, exempelvis i syfte att utestänga nya företag från marknaden.[1] Detta kan exempelvis resultera i högre priser och lägre (eller snävare) utbud.[2]

Vertikal integration innebär att ett moderbolag äger ett dotterbolag och att de båda bolagen befinner sig i två olika marknadsled, dvs. mellan företag som befinner sig i olika delar av en produkts värdekedja. Applicerat på byggbranschen innebär det att två eller flera företag som är verksamma inom *olika byggled* har en ägarkoppling, se relationen mellan Företag A och Företag C i figur 8.1. Vertikal integration sker vanligtvis genom att ett företag förvärvar ett företag i ett annat marknadsled. Förändringar i vertikal integration är vanligtvis motiverade av effektivitetshänsyn och speglar bland annat en avvägning mellan att konkurrensutsätta olika led i en verksamhet och hur detta kan påverka investerings-

[1] Europeiska kommissionens riktlinjer, 2004/C31/03, par. 22 ff.
[2] Hög koncentrationsgrad kan dock vara välfärdshöjande om det exempelvis leder effektiviseringar (Europeiska kommissionens riktlinjer, 2004/C31/03, par. 76 ff.)

incitamenten i dessa. Exempelvis kan outsourcing av produktion av en insatsvara leda till lägre pris på grund av att produktionen konkurrensutsätts, men en leverantör som är utbytbar kommer samtidigt att vara mindre villig att göra investeringar som ökar värdet av relationen till en specifik köpare. Ökad vertikal integration kan, när den sker mellan företag på marknader med hög koncentrationsgrad, emellertid också ge upphov till konkurrensbegränsande effekter.[3]

Figur 8.1 Horisontell och vertikal integration



Copenhagen Economics

Utöver horisontell och vertikal integration kan det också vara relevant att tala om *ägarsfärer*. Ägarsfär är ett vitt använt begrepp som här tolkas som att *medlemmarna i en ägarsfär agerar och röstar gemensamt*.[4] Applicerat på byggbranschen kan det innebära att ett moderbolag äger ett eller flera dotterbolag både inom byggbranschen och i anslutning till byggbranschen. Ett exempel på detta är en koncern som har ägande både i en byggentreprenör och i en bank.

Om en ägarsfär äger flera företag i, eller i anslutning till, byggbranschen kan de traditionella måtten på horisontell och vertikal

[3] Det ska nämnas att vertikal integration dock ofta kan leda till en förbättrad konkurrens. Vertikal integration kan exempelvis eliminera problemet med dubbel marginalisering, dvs. att varje företag i värdekedjan lägger på en vinstmarginal på sina produkter, vilket leder till lägre priser för konsumenten. (Se ex. Pepall, L., et al., 2005, *Industrial Organization, Contemporary Theory & Practice*, 3rd Ed., s. 426).
[4] Definition av SIS Ägarservice.

integration vara missvisande. Exempelvis kan två företag som är verksamma inom samma marknadsled, och som är del av två separata koncerner, ägas av samma ägarsfär. Om ägarsfären har tillräckligt inflytande över företagen, utan att formellt vara kontrollägare, kan ägarsfären ha både incitament och möjlighet att påverka företagens konkurrensbeteende. Exempelvis kan de båda koncernerna, genom att ha en gemensam bakomliggande ägare, ha lägre incitament att konkurrera mot varandra genom att sänka sina priser. Vidare kan ägarsfärerna också underlätta för koncernerna att explicit samordna sitt konkurrensuppträdande avseende prisstruktur och geografisk marknad, vilket är olagligt.[5]

Ovan diskuterades strukturen på olika typer av ägarsamband. Det är också relevant att beakta vilka *ägarandelar* som kännetecknar ägandet. En skillnad görs mellan majoritets- och minoritetsägande. Ägarandelen påverkar både vilken utdelning ägaren har rätt till och dennes inflytande över företaget. Ägarandelens betydelse kan skilja sig för utdelning och inflytande eftersom det senare ytterst bestäms av vem som kan samla ihop en röstmajoritet. Exempelvis kan en ägare som har rätt till 51 procent av utdelningarna inneha 100 procent kontroll. Relationen mellan utdelningar och kontroll kompliceras ytterligare av att det i Sverige finns aktier med differentierad rösträtt. Såväl incitamenten som möjligheterna för ägaren att påverka företagen är i regel större vid majoritetsägande än vid minioritetsägande och samarbetsavtal.[6]

Figur 8.2 nedan illustrerar ett exempel på ägarsamband. Varje ruta i *byggbranschen* indikerar ett byggled och byggleden utgör tillsammans byggbranschen som den beskrivits i kapitel 4. Rutorna utanför byggbranschen representerar branscher i anslutning till byggbranschen.

Koncernen i figuren äger företag verksamma inom byggvarutillverkning, byggvarudistribution och byggentreprenad, vilket betyder att koncernen är vertikalt integrerad. Pil A i figuren illustrerar exempelvis att en byggvarudistributör köper byggvaror från en byggvarutillverkare inom samma koncern.

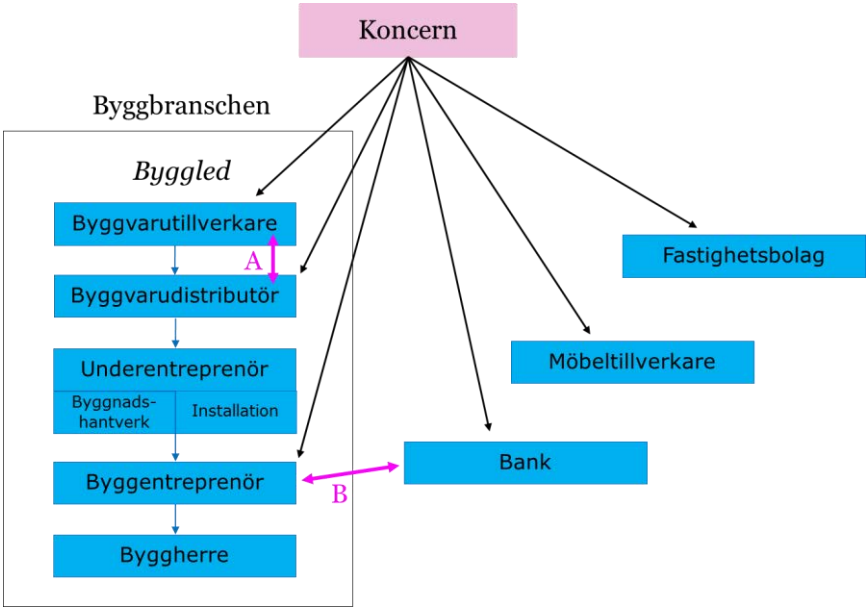
---

[5] Europeiska Kommissionen, 2004/C31/03, *Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer*, 5 februari 2004, par. 48.

[6] Se Europeiska Kommissionen, SWD(2013) 239 Final, Annex 1, 25 juni 2013, s. 3.

Koncernen kan också ha ägande i företag som endast har viss koppling till byggbranschen, som illustreras av boxarna utanför byggbranschrutan. Pil B i figur 8.2 exemplifierar en koppling mellan bankverksamheten och byggentreprenörsledet. .

Figur 8.2 Ägarsamband i och i anslutning till byggbranschen



Källa: Copenhagen Economics, anpassat från Statskontoret, 2012:25, 2012, s. 42, 87.

8.1.2 Tidigare utredningar och förslag

Tidigare utredningar av byggsektorn och byggvaruindustrin har pekat ut ett antal konkurrenshämmande faktorer som relaterar till strukturella ägarsamband i byggbranschen.[7] I Byggkommissionens betänkande noterades att byggbranschen karaktäriseras av en struktur med hög koncentration, vertikal integration och starka inslag av korsvist ägande.[8] Enligt senare studier tycks denna

[7] Statskontoret, 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Bygg¬kommissionens betänkande "Skärpning gubbar!*, Rapport 2009:6, SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn.*
[8] SOU 2002:115.

struktur ha varit bestående över tid, även om en viss minskning av koncentrationen noterats under senare tid.[9] [10] Det har också noterats att hög koncentration, förekomst av vertikal integration och andra ägarsamband kan påverka konkurrensen negativt.[11]

Gällande horisontell integration och ägarsamband har man funnit att koncentrationen inom marknaden för byggentreprenad, i alla fall avseende nyproduktion av flerfamiljshus i vanlig storlek, och flera av marknaderna för byggmaterial, är hög, vilket anses utgöra ett konkurrensproblem.[12] Byggmaterial karaktäriseras ofta av en hög grad av komplementaritet och systemanpassning, vilket gör det svårt för kunden att kombinera produkter från olika leverantörer. Utredningar har också observerat en betydande förekomst av rabatter inom byggvaruindustrin.[13] Konkurrensverket har konstaterat att det vore önskvärt att konkurrensen ökade, särskilt när det gäller produktion av byggmaterial.[14]

Vertikal integration mellan de stora byggentreprenörerna och byggvaruledet har observerats i tidigare utredningar. Integrationen omfattar ofta marknader för byggmaterial som är strategiska eller viktiga utifrån byggtekniska och ekonomiska utgångspunkter. Dessa marknader kännetecknas i många fall av hög koncentrationsgrad.[15]

På senare år har rollen som byggherre och byggentreprenör börjat integreras. Flera byggentreprenörer gör i dag markköp och bygger i egen regi, vilket kan påverka konkurrensen gentemot andra byggherrar som är beroende av byggentreprenörer för att

---

[9] Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4.

[10] Redan för 40 år sedan drog Byggkonkurrensutredningen slutsatsen att vertikalt integrerade företagskedjor i vissa fall täckte så gott som samtliga led i byggprocessen (Dir. 2014:75 s. 3). I den uppföljning till Byggkommissionens betänkande som gjordes av Statskontoret 2009 konstaterar man att sektorn fortsatt karaktäriseras av fåtalsdominans och ägarsamband Statskontoret, 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Bygg¬kommissionens betänkande "Skärpning gubbar!*, Rapport 2009:6.

[11] Ibid.

[12] SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn.*

[13] I konkurrenshänseende är en hög koncentration i samband med förekomsten av dessa faktorer problematisk då det kan minska kundrörlighet och pristransparens och kan leda till inlåsningseffekter.

[14] Konkurrensverket, 2009, *Konkurrensen i Sverige – Åtgärder för bättre konkurrens*, Rapport 2009:4.

[15] SOU 2002:115.

utföra projekt.[16] Byggherrar, som inte också agerar byggentreprenörer, saknar ofta nödvändig kompetens för att kunna påverka kontrakterade byggentreprenörers incitament att effektivisera, kvalitetssäkra och pressa priser.[17] Integration av byggherreledet kan således vara drivet av en strävan efter effektivisering.[18]

Ett antal förslag på förändringar i byggsektorn och byggvaruindustrin har utmynnat från dessa utredningar. Byggkostnadsdelegationen föreslog en utökad konkurrensbevakning av byggbranschen och att Konkurrensverket tillsammans med byggmaterialmarknadens aktörer skulle klargöra vad som gäller för att rabatterna som tillämpas inte ska vara konkurrenshämmande.[19]

Byggkommissionen föreslog vidare ett antal åtgärder för att stärka byggherrens roll, vilket bland annat skulle förbättra konkurrensen inom byggsektorn. Detta eftersom byggherren har en nyckelroll i hur byggnader utformas och byggs. Byggkommissionen menade att många av branschens standardvillkor snedvrider balansen mellan byggherren och byggentreprenören, särskilt reglerna om felansvar för byggnadsverk. Därför föreslog Byggkommissionen en utredning av tvingande minimiregler och mer rimlig fördelning av parternas ansvar för fel vid projektering och utförande. Byggkommissionen föreslog också att de statliga byggherrarna tillsammans utarbetar en allmän statlig byggherrepolicy för att stärka sin ställning gentemot byggentreprenörerna.[20]

Dessa åtgärder verkar dock ha haft begränsad effekt. I Statskontorets uppföljning konstaterar man att problembilden i stort sett är densamma som när Byggkommissionens utredning genomfördes.[21]

För att stärka konkurrensen vid upphandlingar föreslog Byggkommissionen också att Konkurrensverket skulle ges ansvar för

[16] Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4.
[17] Statskontoret, 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Bygg¬kommissionens betänkande "Skärpning gubbar!,* Rapport 2009:6.
[18] Konkurrensverket finner dock att byggkostnaderna är lägre för de lägenheter som upphandlats i konkurrens eller genom övrig upphandling än de som byggts i egen regi eller upphandlats genom förhandling Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4.
[19] SOU 2000:44, *Från byggsekt till byggsektor.*
[20] SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn.*
[21] Statskontoret, 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Bygg¬kommissionens betänkande "Skärpning gubbar!,* Rapport 2009:6.

tillsynen av hur lagen om offentlig upphandling efterlevs. I en rapport från år 2006 föreslog Konkurrensverket vidare att offentliga byggherrar bör förändra sättet de upphandlar på för att öka möjligheterna till fungerande konkurrens, bland annat genom att begränsa kostnaderna för att ta fram anbud. Konkurrensverket konstaterade i sin uppföljning från år 2015 att offentliga byggherrar har blivit mer aktiva i upphandlingar.[22]

På senare år har det gjorts vissa framsteg vad gäller standardisering av byggmaterial.[23] Byggvaruindustrin i Europa kännetecknas dock fortfarande av ett flertal nationella frivilliga standarder som potentiellt kan hindra importkonkurrensen.[24]

8.2 Kartläggning av ägarsamband

I detta avsnitt kartläggs ägarsambanden inom byggsektorn och byggvaruindustrin genom att studera de största koncernerna inom varje byggled. Kartläggningen innefattar de största koncernernas horisontella och vertikala integration samt förekomsten av ägarsfärer som ägare till de största koncernerna inom byggledet byggentreprenad.

I 8.2.1 undersöks horisontell integration, i 8.2.2 vertikal integration, i 8.2.3 ägarsfärer och i 8.2.4 sammanfattas slutsatserna.

8.2.1 Metod och begränsningar

Kartläggningen av ägarsamband görs primärt utifrån uppgifter från statistikföretaget Industrifakta.[25] Grundmaterialet innehåller information om de största koncernerna inom byggleden såsom byggentreprenör, byggvarutillverkare, samt sex strategiska insatsvaror och asfalt vilka är av extra vikt vid bostadsbyggande.[26]

---

[22] Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4.

[23] Sedan 1 juli 2013 tillämpas harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter (Europaparlamentets och rådets förordning nr 305/2011).

[24] Direktivet 2014:75, s. 7.

[25] Industrifakta AB är specialiserat på faktainsamling om bygg-, installations- och fastighetssektorn i Norden och har tagit fram data för rapporten på uppdrag av utredningen.

[26] För varje koncern anges vilka företag som koncernen äger, företagens omsättning och under vilken SNI-kod varje företag sorterar. Antalet koncerner som redovisas inom varje byggled varierar från tre till fjorton.

Med en koncern avses ett företag i ett byggled i byggbranschen som i sin tur inte ägs av ett annat företag inom byggbranschen, eller dess dotterbolag. Analysen utgår från hur ägarsambanden ser ut inom dessa koncerner.

Fyra kompletteringar görs utöver data från Industrifakta. För det första kompletteras data med de tre största koncernerna inom de övriga byggleden.[27] För det andra undersöks ägarandelar för koncernerna NCC, Peab, Skanska, JM och Veidekke i samtliga företag dessa koncerner äger. För det tredje undersöks information om ägarsfärtillhörighet för dessa koncerner. För det fjärde används data från Byggfakta för att studera hur den horisontella integrationen ser ut på regional nivå.[28]

Ett antal indikatorer för de olika ägarsambanden används. För *horisontell integration* undersöks koncentrationsgraden[29] och antalet företag per koncern i byggledet. Ett antal marknadssegment inom varje byggled undersöks.[30] Därtill undersöks koncentrationsgraden i ett tiotal arbetsmarknadsregioner, hädanefter benämnda A-regioner. För *vertikal integration* undersöks hur mycket av en koncerns omsättning som härrör från andra byggled samt hur många av antalet koncerner som ingår i undersökningen som är vertikalt integrerade. Därtill undersöks de olika typerna av ägande som karaktäriserar den horisontella och vertikala integrationen,[31] samt hur integrationen förändrats över tid.

För *ägarsfärer* undersöks eventuell ägarsfärstillhörighet för de stora byggentreprenörerna, samt vilka övriga äganden dessa ägarsfärer har i eller i anslutning till byggkedjan.

---

[27] Byggvarudistributör, Underentreprenör – installation och Underentreprenör – byggnadshantverk.

[28] Data från Byggfakta är för åren 2002 och 2013 och baseras på samtliga byggprojekt för bostäder som genomförts i samtliga A-regioner i Sverige.

[29] Koncentrationsgraden mätts som den samlade marknadsandelen för de tre största koncernerna inom respektive byggled, C3.

[30] Med marknadssegment menas en del av ett byggled, identifierat via SNI-koder. Anledningen till att dela upp byggleden i marknadssegment är för att vissa marknadssegment inom ett byggled inte nödvändigtvis utgör substitut till ett annat marknadssegment inom samma byggled. Vidare finns det också marknadssegment som kan utgöra komplement till varandra.

[31] Detta är dels hur stor del av omsättningen som härrör till moderbolaget respektive dotterbolag inom en koncern och byggled, samt vilka ägarandelar moderbolaget har i dotterbolagen. Detta görs enkom för de största byggentreprenörerna som nämns ovan. Analysen av ägarandelar avgränsas till byggentreprenörsledet eftersom det är byggledet med störst omsättning och byggledet med bäst tillgång till data. För vertikal integration undersöks förekomsten av konsortier, dvs där två koncerner samäger ett tredje företag.

Tillgänglig data har ett antal begränsningar som påverkar hur långtgående slutsatser som kan dras.

För det första är det inte möjligt att få en heltäckande bild av ägarsambanden i byggbranschen och dess utveckling över tid. Detta eftersom data inte täcker samtliga företag i byggbranschen och deras ägare och detaljerad information endast finns för år 2013.

För det andra betraktas primärt hela riket som en marknad.[32] Därtill kompletteras med data av koncentrationsgraden, dvs. horisontell integration, för byggentreprenörer och byggherrar i ett tiotal A-regioner. Det innebär att för de övriga byggleden och för vertikal integration så studeras inte hur det ser ut regionalt utan endast i hela riket.

För det tredje antas att varje företag i data endast är aktiva inom sin huvudverksamhet. Därför kan vertikal integration endast identifieras om ett företag äger ett annat vertikalt integrerat företag. Det är möjligt att större företag som exempelvis NCC är verksamma inom flera olika byggled.

Konsekvensen av dessa begränsningar är att analysen inte är heltäckande för byggbranschen vad gäller ägarsamband inom samtliga företag och eventuella regionala/lokala skillnader i ägarsamband, framför allt vertikala ägarsamband. Hur ägarsamband utvecklats över tid kan endast studeras på en aggregerad nivå och för ett fåtal år.

8.2.2 Horisontell integration

Först undersöks koncentrationsgrad och antal företag per koncern i byggleden. Därefter undersöks vilka olika ägandeformer som finns. Till sist undersöks utvecklingen över tid.

Koncentrationsgrad och antal företag per koncern i byggleden

Koncentrationen inom byggherreledet är förhållandevis låg. Mätt som andelen av nyproduktion av flerbostadshus har den största koncernen (Peab) en marknadsandel på cirka 10 procent. De tre största koncernerna har en samlad marknadsandel på cirka 23 procent.[33]

[32] Data från Industrifakta tillåter inte en geografisk segmentering.
[33] Industrifakta.

För de övriga byggleden, *byggentreprenör, underentreprenör – byggnadshantverk, underentreprenör – installation, byggvarudistributör och byggvarutillverkare (strategiska insatsvaror)*, används två mått för att uppskatta den horisontella integrationen.

Det första måttet är koncentrationsgrad, mätt som den kumulativa marknadsandelen av de tre största koncernerna inom ett byggled, vilket fortsättningsvis betecknas C3.[34]

Det andra måttet är antalet företag inom ett byggled per koncern. Tillsammans fångar måtten både storleken av en koncerns verksamhet i ett byggled (omsättning) och om koncernen sprider ut sin verksamhet horisontellt inom byggledet (antal företag per koncern).

Figur 8.3 Box 1: Mått på horisontell integration

Mått	Definition
Koncentrationsgrad, C3	Samlad marknadsandel för de tre största koncernerna inom ett byggled eller segment av ett byggled. Marknadsandelar baseras på koncernomsättning inom relevant byggled/segment.*
Antal företag per koncern och byggled	Antal företag som ägs av ett moderbolag (koncern) inom ett byggled eller segment av ett byggled. Moderbolaget räknas som ett företag.*

* Byggled och segment av byggled definieras enligt SNI-koder.

Koncentrationsgraden inom byggleden är mestadels låg, se tabell 8.1. Koncentrationsgraden inom byggleden *byggentreprenör, underentreprenör – byggnadshantverk, underentreprenör – installation* och *byggvarudistributör* är lägre än 30 procent. Det enda byggled med hög koncentrationsgrad är *byggvarutillverkare* med en koncentrationsgrad om 77 procent.[35]

Antalet företag per koncern är högt, se tabell 8.1. Det genomsnittliga antalet företag per koncern inom byggleden *bygg-*

[34] C3 säger inget om det inbördes förhållandet mellan de största företagens marknadsandelar. Ett givet C3 kan därför motsvara olika HHI på intervallet $3(C3/3)^2 \leq HHI \leq C3^2$.

[35] Detta är ett oviktat genomsnitt av C3 för de undersökta marknadssegmenten bland byggvarutillverkare som redovisas i tabell 8.3 nedan.

entreprenör, *underentreprenör – byggnadshantverk*, *underentreprenör – installation* och *byggvarudistributör* är mellan sex och åtta. Det genomsnittliga antalet företag per koncern inom *byggvarutillverkarledet* är dock endast ett, vilket sannolikt avspeglar skalfördelar i verksamheten.

Tabell 8.1 Koncentrationsgrad och genomsnittligt antal företag per koncern inom respektive byggled

Byggled	Koncentrationsgrad, 3 största koncernerna (C3)	Hög/låg koncentrationsgrad	Företag per koncern	Omsättning, mdkr
Byggentreprenör	28 %	Låg	4	288
Underentreprenör – byggnadshantverk	5 %	Låg	7	81
Underentreprenör – installation	17 %	Låg	6	111
Byggvarudistributör	15 %[b]	Låg	8	203
Byggvarutillverkare (strategiska insatsvaror)[a]	77 %	Hög	1	61

Not: [a] I detta avsnitt studeras endast de största tillverkarna av de strategiska insatsvarorna och dessa förs samman i en kategori, byggvarutillverkare. I avsnittet om vertikal integration studeras både de största tillverkarna av byggvaror som helhet, och de största tillverkarna av strategiska insatsvaror separat.

[b] Koncentrationsgraden för de två största koncernerna, eftersom tillgång till data för den tredje största koncernen saknas.

[c] Med antal företag per koncern inom ett byggled menas antalet företag som en koncernmoder äger och som är verksamma inom samma byggled som koncernmodern. Siffran i kolumnen är ett genomsnitt över antalet företag för varje koncern i respektive byggled.

Källa: Industrifakta och årsredovisningar, bearbetat av Copenhagen Economics.

I följande stycken redovisas horisontell integration mer ingående för byggentreprenadledet, vilket har störst omsättning (288 mdkr, cirka 34 procent av omsättningen i byggbranschen[36]), och byggvarutillverkarledet (strategiska insatsvaror) (61 mdkr, cirka sju procent av omsättning i byggbranschen) där koncentrationsgraden är störst. De andra byggleden studeras inte närmare eftersom koncentrationsgraden är så pass låg, tre procent för *underentreprenör –*

[36] 0,338=288/851 Den totala marknadsstorleken baseras på Tabell 1. Omsättningen inom byggvarutillverkare för samtliga insatsvaror är cirka 168 mdkr. Total marknadsstorlek är således 851 mdkr = 288 mdkr + 81 mdkr + 111 mdkr + 203 mdkr + 168 mdkr.

byggnadshantverk, 15 procent för *underentreprenör – installation* och åtta procent för *byggvarudistributör.*

Byggentreprenörsledet: I de olika marknadssegmenten inom byggentreprenörsledet är koncentrationsgraden förhållandevis låg, se tabell 8.2. I det största marknadssegmentet, *entreprenörer för bostadshus och andra byggnader* med en omsättning på 222 miljarder kronor, har den största koncernen en marknadsandel på elva procent (Peab).

Tabell 8.2 Kumulativ marknadsandel och genomsnittligt antal företag per koncern inom marknadssegmenten i byggentreprenadledet

		Kumulativ marknadsandel Koncern			Marknads-omsättning 2013, mdkr	Företag per koncern
SNI-kod	SNI-Beteckning	1	2	3		
412	Entreprenörer för bostadshus och andra byggnader	11 % *NCC*	20 % *Peab*	29 % *Skanska*	222	3
421	Anläggningsentreprenörer för vägar och järnvägar	21 % *Peab*	35 % *Svevia*	46 % *NCC*	51	2
422	Anläggningsentreprenörer för allmännyttiga projekt	33 % *Vattenfall*	33 %[a] *Peab*	- -	12	2
429	Andra anläggningsentreprenörer	5 % *Peab*	- -	- -	3	2
41 + 42	**Totalt byggentreprenad**	**11 %** **Peab**	**21 %** **NCC**	**28 %** **Skanska**	**288**	**4**

Not: Kolumn längst till vänster anger SNI-kod. Kumulativ marknadsandel presenteras för den största, de två största och de tre största koncernerna inom varje SNI-kod. Av de koncerner som ingår i data är endast två koncerner verksamma inom SNI 422 och endast en koncern verksam inom SNI 429.

[a]Peab har en omsättning på cirka 3 mnkr.

Källa: Industrifakta och årsredovisningar, bearbetat av Copenhagen Economics.

Två koncerner, Peab och NCC, är bland de tre största koncernerna inom flera marknadssegment. Peab återfinns bland de tre största koncernerna i samtliga fem marknadssegment och NCC återfinns i alla förutom *entreprenörer för bostadshus och andra byggnader*.

Koncernerna inom byggentreprenad agerar genom ett antal horisontellt integrerade företag, se kolumnen längst till höger i

Tabell 8.2. Flest antal företag per koncern finns inom marknadssegmentet *entreprenörer för bostadshus och andra byggnader*, i genomsnitt tre företag per koncern. Det är framför allt de stora koncernerna NCC, Peab, JM, samt Veidekke, som har ett stort antal horisontellt integrerade företag. Exempelvis har Peab 12 företag i marknadssegmentet *entreprenörer för bostadshus och andra byggnader*. Skanska har dock sin omsättning i byggentreprenadledet koncentrerad i ett företag.

Byggvarutillverkaledet/strategiska insatsvaror: Inom byggvarutillverkarledet är fokus de sex strategiska insatsvarorna, samt asfalt.[37] Koncentrationen inom dessa insatsvaror är betydligt högre än inom byggentreprenörsledet, se tabell 8.3.

[37] Detta följer av begränsningar i data, då SCB inte redovisar omsättning separat för de olika femsiffriga SNI-koderna.

Tabell 8.3 Kumulativ marknadsandel och genomsnittligt antal företag per koncern inom marknadssegmenten i byggvarutillverkare (strategiska insatsvaror), år 2013

		Kumulativ marknadsandel *Koncern*			Marknads-omsättning, mdkr	Antal företag per koncern
SNI-kod	SNI-beteckning	1	2	3		
42110	Asfalt	32 % *Svevia*	59 % *NCC*	71 % *Peab*	21,0	2
23610	Prefabricerade betongvaror	22 % *Consolis*	33 % *Heidelberg Zement*	42 % *S:t Eriks*[c]	10,1	1
-[a]	Armeringsstål	44 % *SSAB*	63 % *BE Group*	81 % *Stena Metall*	10,0	
23630	Fabriksbetong	64 % *Peab*	79 % *Heidelberg Zement*	92 % *Thomas Concrete Group*	7,0	1
8120	Ballast	25 % *LKAB*	32 % *Sydsten*[b]	39 % *Heidelberg Zement*	6,1	2
23140 + 23991	Mineralull	59 % *Saint Gobain*	86 % *Paroc*	97 % *Rockwool*	4,2	1
23510	Cement	100 % *Heidelberg Zement*	100 % *Cellbetong*	100 % *Zettra*	1,9	1
23620	Gipsskivor	92 % *Saint Gobain*	95 % *Gips-putsarna*	96 % *Ljunggrens*	0,5	1

Not: Kolumn längst till vänster anger SNI-kod. Kumulativ marknadsandel presenteras för den största, de två största och de tre största koncernerna inom varje SNI-kod. Under den kumulativa marknadsandelen för varje marknadssegment redovisas namnet på den största, näst största och tredje största koncernen inom marknadssegmentet.

[a] Det finns ingen SNI-kod för marknadssegmentet Armeringsstål. I stället för att använda SNI-koder har Industrifakta identifierat företag som producerar Armeringsstål.

[b] Skanska äger hälften av aktierna i Sydsten. Resterande del ägs av AB Sydsten.

[c] Peab äger 44 procent av aktierna i S:t Eriks. Resterande del ägs av S:t Eriks Holding.

Källa: Industrifakta och årsredovisningar, bearbetat av Copenhagen Economics.

Inom alla insatsvaror förutom *asfalt*, *prefabricerade betongvaror* och *ballast* har den största koncernen marknadsandelar över 40 procent och de tre största över 80 procent. Högst är koncentrationsgraden inom *gipsskivor* och *cement*, där den största koncernen har en marknadsandel över 90 procent.

Tre koncerner är bland de tre största i mer än ett marknadssegment. Heidelberg Cement är bland de tre största koncernerna inom *prefabricerade betongvaror*, *fabriksbetong*, *ballast* och *cement*. Peab är bland de tre största koncernerna inom *asfalt* och *fabriksbetong.* Peab äger också 44 procent av S:t Eriks som är det tredje största företaget inom *prefabricerade betongvaror.* Saint Gobain är bland de tre största koncernerna inom både *mineralull* och *gipsskivor.*

Antalet företag per koncern och strategisk insatsvara är i genomsnitt ett. Detta är avsevärt mindre än för byggentreprenörer. Undantagen är de stora byggentreprenörerna NCC (*ballast*) och Peab (*prefabricerade betongvaror*), vilka har fem respektive tre företag inom koncernen och som är verksamma i samma byggled.

Olika typer av ägande

För att kunna avgöra vilken grad av kontroll de horisontellt integrerade koncernerna i byggentreprenadledet kan utöva över den horisontellt integrerade verksamheten undersöks koncernernas ägande. Detta innefattar hur den horisontellt integrerade omsättningen[38] fördelar sig mellan koncernens moderbolag och dotterbolag. Vidare undersöks hur den horisontellt integrerade omsättningen i dotterbolagen fördelar sig efter storleken på moderbolagets ägarandel. De koncerner som undersöks är NCC, Peab, Skanska, JM och Veidekke.

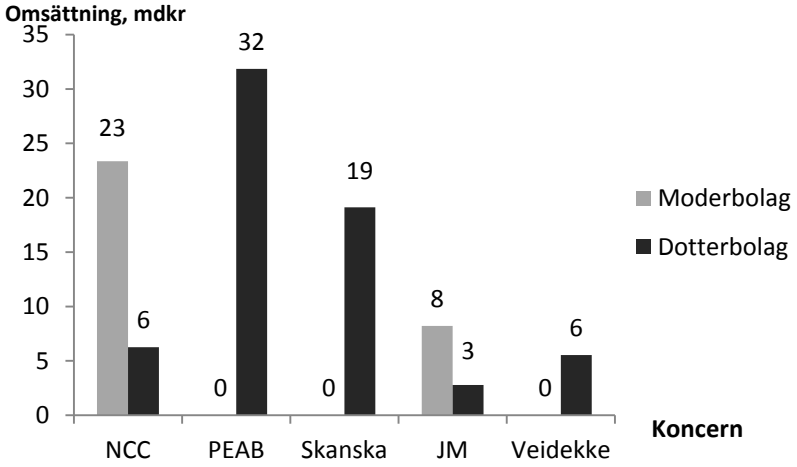
Peab är koncernen med den högsta horisontellt integrerade omsättning (31,9 mdkr), följt av NCC (29,6 mdkr), Skanska (19,1 mdkr), JM (11,0 mdkr) och Veidekke (5,5 mdkr), se figur 8.3 och Tabell 8.4.

Det är tydligt att moderbolaget fyller olika funktion i de olika koncernerna. I NCC och JM återfinns en majoritet av den horisontellt integrerade omsättningen i moderbolaget. I Peab, Skanska och Veidekke har moderbolaget ingen horisontellt integrerad omsättning. I dessa koncerner fyller moderbolaget därför till största delen en administrativ funktion. Den horisontellt integrerade

[38] Med horisontellt integrerad omsättning menar vi, i det här delkapitlet, omsättning i byggenreprenadledet eftersom de fem koncerner som studeras alla är byggentreprenörer.

omsättningen återfinns istället i dotterbolag. Vidare har exempelvis Peab 31,2 miljarder kronor av sin horisontellt integrerade omsättning på 31,9 miljarder kronor i dotterbolag vars företagsnamn innehåller ordet ”*Peab*”. Det indikerar dotterbolagen har en stark koppling till moderbolaget.

Figur 8.4 Horisontellt integrerad omsättning uppdelad i moderbolag och dotterbolag, byggentreprenörer, år 2013



Not: Peabs, Skanskas och Veidekkes moderbolag har ingen verksamhet inom byggentreprenad, utan de har endast administrativ funktion. Byggentreprenadverksamheten sker istället i dotterbolag. Vidare är det företag som definieras som Veidekkes moderbolag (Veidekke Sverige AB) inte koncernens moderbolag, utan moderbolaget är det norska företaget Veidekke ASA. I möjligaste mån avgränsas analysen till svensk omsättning och då Veidekke Sverige AB äger alla Veidekke-företag i Sverige, behandlas Veidekke Sverige AB som moderbolag i analysen.

Källa: Copenhagen Economics baserat på Industrifakta och koncernernas årsredovisningar.

Tabell 8.4 Horisontellt integrerad omsättning (tkr) uppdelad i moderbolag, dotterbolag och hela koncernen, byggentreprenörer, år 2013

	Moderbolag	Dotterbolag	Totalt koncern
NCC	23 357 000	6 255 105	29 612 105
Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning	*79 %*	*21 %*	*100 %*
Peab	0	31 850 596	31 850 596
Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning	*0 %*	*100 %*	*100 %*
Skanska	0	19 123 949	19 123 949
Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning	*0 %*	*100 %*	*100 %*
JM	8 218 000	2 781 976	10 999 976
Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning	*75 %*	*25 %*	*100 %*
Veidekke	0	5 541 975	5 541 975
Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning	*0 %*	*100 %*	*100 %*

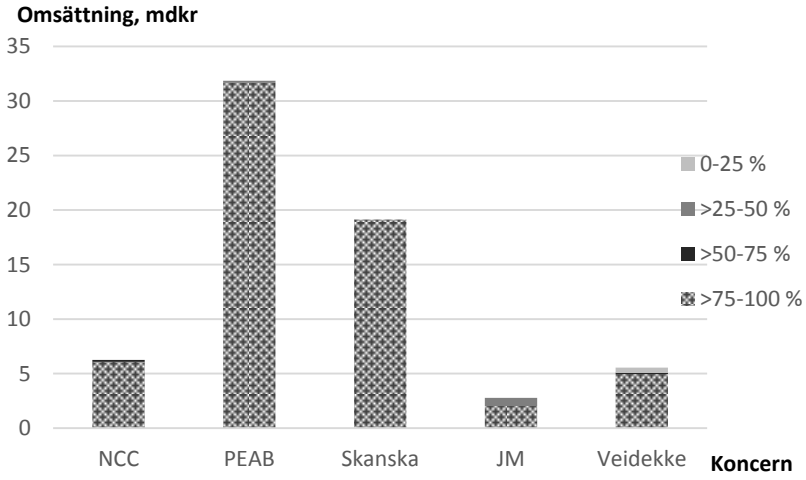
Not: Tabellen ligger till grund för Figur 3.

Källa: Copenhagen Economics baserat på Industrifakta och koncernernas årsredovisningar.

Den horisontellt integrerade omsättningen, i figur 8.3 och tabell 8.4, är summan av en koncerns alla företags omsättning i byggentreprenadledet. Omsättningen har inte justerats för att ta hänsyn till att en koncern ibland endast har anspråk på delar av ett dotterbolags omsättning, på grund av att ägarandelen är lägre än 100 procent.

Figur 8.4 visar hur dotterbolagens horisontellt integrerade omsättning fördelar sig med avseende på moderbolagets *effektiva* ägarandel. Av figuren framgår att majoriteten av koncernernas ägarandelar, i dotterbolag med horisontellt integrerad omsättning, är större än 75 procent, och majoriteten av dotterbolagen i intervallet >75–100 procent är helägda.

Figur 8.5 Horisontellt integrerad omsättning i dotterbolag uppdelad efter ägarandelar, byggentreprenörer, år 2013



Not: Ägarandelarna definieras som hur stor *effektiv ägarandel* moderbolaget har i ett dotterbolag. Om moderbolaget exempelvis äger dotterbolag A till 80 procent som i sin tur äger dotterbolag B till 50 procent, har moderbolaget en effektiv ägarandel i dotterbolag B på 40 procent.

Källa: Copenhagen Economics baserat på Industrifakta och koncernernas årsredovisningar. Figuren är gjord utifrån Tabell A1 i Appendix.

Utveckling över tid

Inom byggentreprenadledet har koncentrationsgraden avtagit från 34,9 procent år 2002 till 26,5 procent år 2013, se Tabell 8.5. Enligt Konkurrensverket har koncentrationen också minskat i byggherreledet sedan år 2002–2003.[39]

[39] Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4, Enligt rapporten står de mindre byggherrarna för en större andel av byggandet av lägenheter och bostadsprojekt 2009–2012 än 2002–2003.

Tabell 8.5 Koncentrationsgrad (C3) över tid, byggentreprenörer

C3	2002	2007	2013
Byggentreprenör	34,4 %	28,3 %	20,2 %

Not: C3 2013 är något lägre än vad som angavs i tidigare tabeller. Detta beror på att här ingår inte ett antal företag i de största koncernerna. I övriga tabeller ovan har dessa företag kompletterats till de största koncernerna, vilket innebär att de största koncernernas omsättning stiger. Därmed ökar koncentrationen något. C3 här baseras på s. 13 i Industrifaktas rapport.

Källa: Industrifakta (2015), bearbetat av Copenhagen Economics.

Tillgänglig data gör det inte möjligt att undersöka utvecklingen över tid för de strategiska insatsvarorna. Emellertid verkar den höga koncentrationsgraden ha varit bestående.[40]

År 2002 rapporterades att koncentrationen var hög inom byggvarudistributörledet, särskilt i el- och VVS-branscherna.[41] Överlag indikerar tillgänglig data att koncentrationen är låg inom byggvarudistributörledet. Emellertid finns inte möjlighet att segmentera data på sådan detaljnivå att det går att undersöka exempelvis el- och VVS-branscherna. Det är således möjligt att koncentrationen inom dessa branscher fortsatt är hög.

Koncentrationsgrad på regional nivå över tid

Koncentrationsgraderna som rapporterades ovan såg till Sverige som en enda marknad. Byggbranschen präglas emellertid av regionala marknader.[42] Vissa aktörer i byggbranschen verkar bara inom en viss region eller område. För dessa är det mer relevant att betrakta regionen som en marknad, snarare än hela Sverige.[43] Därför studeras koncentrationsgraden för byggherre- och byggentreprenörsledet i tio A-regioner och för åren 2002 och 2013. År 2002 var det lågkonjunktur och år 2013 var det högkonjunktur.

[40] 2002 angavs att koncentrationen var hög för strategiska insatsvaror såsom betong, cement, ballast, asfalt och gipsskivor SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompe-tensen i byggsektorn*
[41] Ibid.
[42] Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4
[43] Exempelvis så påverkas inte en mindre byggentreprenör i Malmö av hur marknadskoncentrationen ser ut i Luleå.

Tabell 8.6 redovisar koncentrationsmåttet C3 (summan av de tre största företagen marknadsandelar) för byggherreledet i A-regionerna. Marknadsandelarna har beräknats på genomförda byggprojekt på orten. Detta resulterar sannolikt i en hygglig uppskattning av koncentrationen på orter där många projekt genomförs men riskerar att överskatta den ur konkurrenshänseende relevanta koncentrationen på orter med få projekt.[44] En ytterligare hållpunkt är att åtminstone tre byggentreprenörer är verksamma nationellt, och ytterligare två i flera regioner, vilket ger en intuitiv övre begränsning på koncentrationsgraden.[45]

Med dessa reservationer i minnet kan vi notera att vissa A-regioner uppvisar en hög koncentration, framför allt under 2002. Över tid, eller konjunktur, har koncentrationsgraden minskat. År 2002 låg koncentrationsgraden över 90 procent i flera regioner. År 2013 översteg koncentrationsgraden 90 procent endast i en region. I två regioner, Stockholm/Södertälje och Karlstad, har koncentrationen ökat 2002–2013. Regioner som inte tillhör de tre storstadsregionerna har överlag betydligt högre koncentrationen än storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

[44] Om det exempelvis bara genomförs ett projekt på en ort kommer C3 definitionsmässigt att vara 100 procent, även om fem jämbördiga företag skulle ha konkurrerat om att få projektet.

[45] Att de är verksamma nationellt innebär inte nödvändigtvis att de är konkurrenskraftiga lokalt men de torde ändå utöva ett visst konkurrenstryck.

Tabell 8.6 Koncentrationsgrad (C3) regionalt över tid, byggherre

A-region	2002		2013
Göteborg	48 %	↘	23 %
Malmö/Lund/Trelleborg	75 %	↘	34 %
Umeå	97 %	↘	64 %
Linköping	91 %	↘	65 %
Örebro	100 %	↘	45 %
Uppsala	60 %	↘	58 %
Växjö	100 %	↘	78 %
Stockholm/Södertälje	24 %	↗	28 %
Karlstad	92 %	↗	100 %
Borlänge/Falun	100 %	↘	85 %
Sverige	**36 %**	**↘**	**22 %**

Not: I Borlänge/Falun har endast ett projekt genomförts av en byggherre 2002. Marknadsandelar är beräknade på det totala värdet av de byggprojekten för bostäder som genomfördes 2002 och 2013.

Källa: Byggfakta, bearbetat av Copenhagen Economics.

I tabell 8.7 nedan framgår koncentrationsgraden för byggentreprenörsledet i samma A-regioner.[46] Fyra regioner har år 2013 en koncentrationsgrad över 80 procent. Överlag är koncentrationen högre utanför de tre storstadsregionerna, exempelvis Karlstad och Linköping. Koncentrationsgraden var högre år 2002 än år 2013 i samtliga regioner, förutom Karlstad.

[46] Notera att koncentrationsgraden i hela Sverige är högre än vad som angetts i tidigare tabeller. Anledning är att Tabell 7 använder data från Byggfakta vilket innehåller samtliga byggprojekt ett visst år. Övriga tabeller använder data från Industrifakta vilket baseras på SNI-koder. Alltså täcker data delvis olika ekonomiska aktiviteter. Byggfakta innehåller det totala värdet av samtliga byggprojekt som genomförts, vilket också inkluderar underentreprenörer. Industrifakta täcker in en bredare marknad än enbart de byggprojekt som genomförts ett visst år.

Tabell 8.7 Koncentrationsgrad (C3) regionalt över tid, byggentreprenör

A-region	2002		2013
Göteborg	62 %	↘	32 %
Malmö/Lund/Trelleborg	85 %	↘	47 %
Umeå	100 %	↘	87 %
Linköping	91 %	↘	84 %
Örebro	100 %	↘	67 %
Uppsala	76 %	↘	61 %
Växjö	100 %	↘	51 %
Stockholm/Södertälje	65 %	↘	50 %
Karlstad	100 %	→	100 %
Borlänge/Falun	100 %	↘	85 %
Sverige	**53 %**	**↘**	**42 %**[a]

Not: I Borlänge/Falun har endast ett projekt utförts 2002. I Karlstad respektive Örebro har endast två projekt genomförts av två olika byggentreprenörer 2002. Marknadsandelar är beräknade på det totala värdet av de byggprojekten för bostäder som genomfördes 2002 och 2013.

[a]Notera att koncentrationsgraden är högre än vad som redovisats tidigare, vilket beror på att marknadsavgränsningen är snävare. Detta beror på att här ingår endast nyproduktion av bostäder under innevarande år i marknaden, medan materialet från Industrifakta inkluderar total omsättning inom byggentreprenörsledet under innevarande år, dvs även andra projekt.

Källa: Byggfakta, bearbetat av Copenhagen Economics.

8.2.3 Utredningens bedömning av horisontell integration

Bedömning: Koncentrationsgraden i flera byggled är relativt låg, men det finns undantag. Koncentrationsgraden är hög inom vissa strategiska insatsvaror och inom projektutveckling av bostadsrätter.

På nationell nivå är koncentrationsgraden i de olika byggleden förhållandevis låg. Undantaget är segmentet utveckling av byggprojekt och framför allt de strategiska insatsvarorna. Inom exempelvis cement har Heidelberg Cement i praktiken ett monopol.

De största byggentreprenörerna har olika andelar av sin omsättning fördelat mellan moderbolag respektive dotterbolag. Samtidigt har samtliga i stort sett endast majoritetsägande i sina dotterbolag.

Över tid förefaller koncentrationsgraden att minska inom byggentreprenörsledet, men inom de strategiska insatsvarorna har den varit hög under lång tid.

På regional nivå är koncentrationsgraden för byggherrar och byggentreprenörer högre än för riket som helhet, även om koncentrationen, som tidigare nämnts, överskattas för regioner med få genomförda projekt.

8.2.4 Vertikal integration

Först undersöks vertikalt integrerad omsättning och antal vertikalt integrerade koncerner. Därefter undersöks hur det vertikala ägandet är strukturera och till sist belyses utvecklingen över tid.

Då data för integration mellan byggherreledet och övriga byggled är begränsad, behandlar vår analys enbart vertikal integration mellan de övriga byggleden, *byggentreprenör, underentreprenör – byggnadshantverk, underentreprenör – installatör, byggvarudistributör och byggvarutillverkare (strategiska insatsvaror)*, och inte byggherreledet.

Vertikalt integrerad omsättning och antal vertikalt integrerade koncerner

Den vertikala integrationen mellan byggleden summeras i tabell 8.8. I samtliga byggled finns det minst en vertikalt integrerad koncern. Antalet vertikalt integrerade koncerner är högst inom byggentreprenad, nio stycken. Byggentreprenadledet är vertikalt integrerat med samtliga övriga byggled. I byggleden *underentreprenör-installatör* och *byggvarudistributör* är antalet vertikalt integrerade koncerner lägst, endast en.

Av de största koncernerna inom byggledet byggentreprenör är den totala vertikalt integrerade omsättningen 16,1 miljarder kronor. Av alla byggled är den vertikalt integrerade omsättningen högst för *byggvarutillverkarledet*, 52,2 miljarder kronor.[47] *Underentreprenör – installatör* har ingen vertikalt integrerad omsättning.

[47] Notera att för prefabricerade betongvaror är den vertikalt integrerade omsättningen 54 mdkr. Strategiska insatsvaror räknas emellertid inte som ett byggled. Anledningen till att den vertikalt integrerade omsättningen är större än för byggledet byggvarutillverkare som inkluderar prefabricerad betong är att Skanska är en av de största koncernerna inom prefabricerade betong, men inte en av de största sett till hela byggledet.

Värt att notera är att *byggentreprenadledet* står för en stor del av de andra byggledens vertikalt integrerade omsättning. Det beror på att någon av de största byggentreprenadkoncernerna ofta också är bland de största koncernerna inom de andra byggleden, se *underentreprenör – byggnadshantverk* och *byggvarutillverkare.* Exempelvis är Peab en av de största koncernerna inom byggvarutillverkarledet.

Tabell 8.8 Vertikal integrerad omsättning och antalet vertikalt integrerade koncerner i byggleden, år 2013

Mdkr	Vertikalt integrerad verksamhet					V.I. oms.	Kon-cern oms.	V.I. kon-cerner	Antal kon-cerner
Byggled	Bygg-entr.	Under-entr. byggn.	Under-entr. install.	Bygg-varu-distr.	Bygg-varu-tillv.				
Byggentr.		2,6	1,2	4,4	7,9	**17,3**	**133,6**	**9**	**14**
Underentr. byggn.	32,0		0,2	2,1	5,8	**40,2**	**43,9**	**3**	**3**
Underentr. install.		0,0				**0,0**	**18,1**	**1**	**3**
Byggvaru-distr.			0,1		5,1	**5,2**	**35,7**	**1**	**3**
Byggvaru-tillv.	31,9	1,4	0,3	18,7		**52,2**	**84,6**	**4**	**9**

Not: På varje rad anges ett byggleds vertikalt integrerade omsättning per byggled samt den totala vertikalt integrerade omsättningen och koncernernas totala omsättning. V. I. står för vertikalt integrerad.

De två kolumnerna längst till höger anger antalet vertikalt integrerade koncerner och hur många de största koncernerna som ingår i byggledet är till antalet. Värdet i varje cell förutom i de två cellerna längst till höger anges i miljarder kr (mdkr). Kolumnen "Koncernernoms." indikerar den totala omsättningen för de koncerner som ingår i tillgänglig data i respektive byggled.

Källa: Industrifakta och årsredovisningar, bearbetat av Copenhagen Economics

Byggentreprenad: De största koncernerna inom byggentreprenad är företrädesvis integrerade mot byggvarutillverkarledet, se tabell 8.8. Den vertikalt integrerade omsättningen är 9,1 miljarder kronor och antalet vertikalt integrerade koncerner är åtta.

Tabell 8.9 Vertikal integrerad omsättning och antal vertikalt integrerade koncerner från byggentreprenad till övriga byggled, år 2013

Byggentrepr.	Under-entrepr. byggn.	Under-entrepr. install.	Bygg-varu-distr.	Bygg-varutilv.	V.I. oms. per koncern	Koncernoms.
Peab	1,4	0,2	0,0	5,8	**7,4**	**39,3**
NCC	0,8	0,0	0,6	0,2	**1,6**	**31,3**
Skanska	0,2	0,8	0,8	1,7	**3,4**	**22,5**
JM						**11,0**
Svevia				0,0	**0,0**	**7,0**
Vattenfall			3,0		**3,0**	**6,9**
Veidekke		0,1		0,1	**0,1**	**5,7**
Infranord						**3,7**
Strabag						**2,4**
Lemminkäinen				0,0	**0,0**	**2,3**
Bilfinger						**1,1**
Per Aarsleff	0,2	0,2		0,1	**0,5**	**0,5**
Habau Hoch Und Tiefbau						**0,1**
Acciona Infraestructuras						**0,1**
V. I. oms. per byggled	**2,6**	**1,2**	**4,4**	**7,9**	**16,1**	**133,6**
Antal V. I. koncerner	**4**	**5**	**4**	**7**	**8**	**14**

Not: Varje cell har enhet miljarder kr (mdkr). V. I. står för vertikalt integrerad. Kolumnen ”Koncernoms.” indikerar respektive koncerns totala omsättning.

Källa: Industrifakta och årsredovisningar, bearbetat av Copenhagen Economics.

De tre största koncernerna Peab, NCC och Skanska skiljer sig från övriga byggentreprenörer. De är vertikalt integrerade i samtliga övriga byggled. I första hand Peab, men även NCC och Skanska, återfinns dessutom bland de största koncernerna inom ett antal andra byggled.[48] Flera av de mindre byggentreprenörerna med en omsättning under 10 miljarder kronor är endast integrerade i enstaka byggled, eller inte alls.

JM skiljer ut sig från mängden genom att, trots sin höga koncernomsättning, inte vara vertikalt integrerad.[49] Både de koncerner som ligger närmast över och under JM, mätt i koncernomsättning, är vertikalt integrerade i ett till flera byggled.

[48] Underentreprenör-byggnadshantverk (Peab), byggvarutillverkare (Peab), ballast (NCC), prefabricerad betong (Peab, Skanska) och fabriksbetong (Peab).
[49] JM är dock vertikalt integrerat i byggherreledet.

Underentreprenör-byggnadshantverk: Av de tre största koncernerna inom *underentreprenör-byggnadshantverk*, Roosgruppen, Peab och Jan Persson, är samtliga vertikalt integrerade i minst två andra byggled, se tabell 8.10. Den integrerade omsättningen är störst gentemot *byggentreprenörledet*, vilket nästan uteslutande drivs av Peab. Roosgruppen är framför allt integrerad mot *byggvarudistributörledet*, där drygt hälften av koncernens omsättning återfinns, motsvarande 2,1 miljarder kronor.

Tabell 8.10 Vertikal integrerad omsättning och antal vertikalt integrerade koncerner från underentreprenör – byggnadshantverk till övriga byggled, år 2013

Underentr. Byggn.	Bygg-entr.	Underentr. install.	Byggvaru-distr.	Byggvaru-tillv.	V. I. oms.	Koncernoms.
Peab	31,9	0,2	0,0	5,8	**37,9**	**39,3**
Roosgruppen		0,0	2,1		**2,1**	**4,0**
Jan Persson	0,2			0,0	**0,2**	**0,7**
V. I. oms. per byggled	**32,0**	**0,2**	**2,1**	**5,8**	**40,2**	**43,9**
Antal V. I. koncerner	**2,0**	**2,0**	**2,0**	**2,0**	**3,0**	**3,0**

Not: Varje cell har enhet miljarder kr (mdkr). V. I. står för vertikalt integrerad. Kolumnen "Koncernomsättning" indikerar respektiv koncerns totala omsättning.

Källa: Industrifakta och årsredovisningar, bearbetat av Copenhagen Economics.

Underentreprenör-installatör: Ingen av de tre största koncernerna inom underentreprenad-installatör är vertikalt integrerade.

Byggvarudistributör: Av de tre största byggvarudistributörerna är endast Saint Gobain, som bland annat äger byggvarudistributören Dahl, vertikalt integrerade.[50] Integrationen sker mot *underentreprenör – installatör* och *byggvarutillverkare*, se tabell 8.11.[51]

[50] Den vertikala integrationen bland byggvarudistributörer belyser en begränsning i vår analys. Ett företags hela verksamhet definieras utefter företagets huvudverksamhet, enligt rapporterad SNI-kod. Det kan leda till att delar av ett företags verksamhet faller bort i analysen. Sådant är fallet för byggvarudistributören Siemens AB, som enligt Industrifakta är den näst största byggvarudistributören i Sverige. Eftersom Siemens ABs huvudsakliga verksamhet inte är byggvarudistribution ser det, i analysen, ut som att Siemens AB inte har någon verksamhet inom byggvarudistribution.

[51] En separat tabell för byggvarudistributörer redovisas inte eftersom endast Saint Gobain av de tre största koncernerna är vertikalt integrerat och information om Saint Gobains vertikala integration redovisas i Tabell 9.

Byggvarutillverkare: Av de nio största byggvarutillverkarna är fyra vertikalt integrerade – Peab, Saint Gobain, SCA och Stora Enso, se tabell 8.11. Samtliga av dem är vertikalt integrerade i *byggvarudistributörledet,* där Saint Gobain har 77 procent av sin omsättning, Stora Enso 35 procent och SCA 2 procent, totalt motsvarande 18,7 miljarder kronor.[52] Sett till omsättning är den vertikala integrationen störst mot *byggentreprenörledet*, vilket drivs helt av Peab.

Tabell 8.11 Vertikal integrerad omsättning och antal vertikalt integrerade koncerner från byggvarutillverkare till övriga byggled

Byggvarutillv.	Bygg-entr.	Under-entr. byggn.	Under-entr. install.	Bygg-varu-distr.	V. I. oms. per koncern	Koncernoms.
Peab	31,9	1,4	0,2	0,0	**33,4**	**39,3**
Saint Gobain			0,1	17,6	**17,7**	**22,8**
Heidelberg Zement						**4,5**
SCA				0,1	**0,1**	**4,4**
Setra						**4,0**
Tarkett						**2,8**
Stora Enso				1,0	**1,0**	**2,7**
Consolis						**2,2**
Nexans						**1,9**
V. I. oms. per byggled	**31,9**	**1,4**	**0,3**	**18,7**	**52,2**	**84,6**
V. I. koncerner	**1**	**1**	**2**	**4**	**4**	**10**

Not: Varje cell har enhet miljarder kr (mdkr). V. I. står för vertikalt integrerad. Kolumnen "Koncernoms." indikerar respektive koncerns totala omsättning.

Källa: Industrifakta och årsredovisningar, bearbetat av Copenhagen Economics.

Strategiska insatsvaror: Inom de sex strategiska insatsvaror som ingår i byggvarutillverkaledet[53] är minst en av de största koncernerna inom varje insatsvara vertikalt integrerad, se tabell 8.12.

[52] Samtlig omsättning härrör till partihandel, snarare än detaljhandel: SNI 467 Partihandel med insatsvaror (byggrelaterat).
[53] Ballast, prefabricerad betong, gipsskivor, fabriksbetong, cement och mineralull. Enligt den här kategoriseringen ingår inte asfalt i byggvarutillverkarledet, utan sorterar som ett segment under byggledet byggentreprenör.

Tabell 8.12 Vertikal integrerad omsättning och antal vertikalt integrerade koncerner från byggvarutillverkare (strategiska insatsvaror) till övriga byggled

Strategiska insatsvaror	Bygg-entr.	Under-entr. byggn.	Under-entr. install.	Bygg-varu-distr.	V. I. oms.	Kon-cernernas oms.	V. I. kon-cerner	Kon-cerner
Ballast	29,6	0,8	0,0	1,0	**31,4**	**39,3**	**2**	**10**
Prefab. betongv.	51,0	1,5	1,0	0,8	**54,3**	**72,7**	**4**	**10**
Gipsskivor			0,1	17,7	**17,8**	**22,9**	**1**	**5**
Fabriksbetong	31,9	1,4	0,2	0,1	**33,5**	**45,1**	**2**	**8**
Cement				0,0	**0,0**	**5,4**	**1**	**5**
Mineralull			0,1	18,3	**18,4**	**24,6**	**5**	**5**

Not: Varje cell har enhet miljarder kr (mdkr). V. I. står för vertikalt integrerad. Kolumnen "Koncernoms." indikerar respektive koncerns totala omsättning.

Källa: Industrifakta och årsredovisningar, bearbetat av Copenhagen Economics.

De största koncernerna inom ballast, prefabricerad betong och fabriksbetong är integrerade mot samtliga byggled, vilket beror på att NCC och Peab återfinns bland de största koncernerna inom dessa byggled. Inom insatsvarorna är den vertikalt integrerade omsättningen störst i *byggentreprenadledet*, vilket också drivs av NCC och Peab.

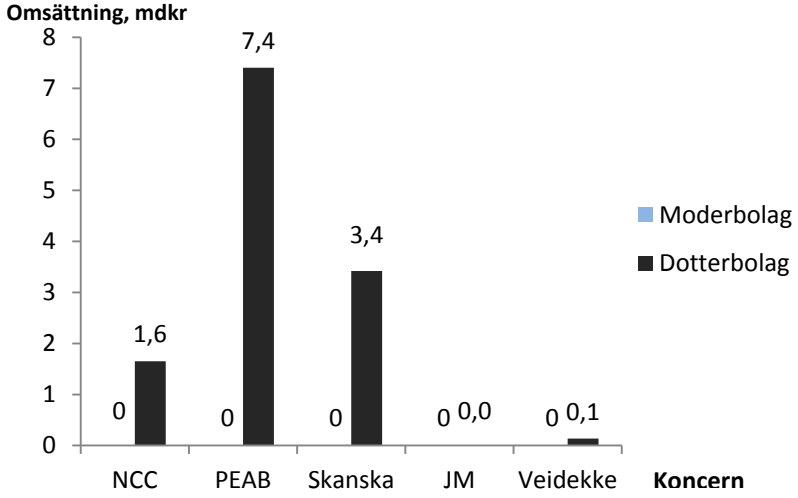
För gipsskivor och mineralull är den vertikalt integrerade omsättningen störst i *byggvarudistributörledet*, vilket drivs av att Saint Gobain är bland de största koncernerna inom båda insatsvarorna. De största koncernerna inom cementtillverkning, i praktiken enbart Heidelberg Zement, har nästan ingen vertikal integration. Vidare är samtliga av de fem största producenterna av mineralull vertikalt integrerade.

Olika typer av ägande

För att bedöma vilken grad av kontroll de vertikalt integrerade koncernerna kan utöva över den vertikalt integrerade verksamheten i byggkedjan, undersöks koncernernas ägande. De koncerner som undersöks är även i detta avsnitt de fem största byggentreprenadkoncernerna, NCC, Peab, Skanska, JM och Veidekke.

Ingen av koncernerna har vertikalt integrerade moderbolag. Därför återfinns hela den vertikalt integrerade omsättningen i koncernernas dotterbolag, se figur 8.6 och tabell 8.11. Peab är den koncern med högst vertikalt integrerad omsättning (7,4 mdkr), följt av Skanska (3,4 mdkr), NCC (1,6 mdkr), Veidekke (0,1 mdkr). JM är inte vertikalt integrerat.

Figur 8.6 Vertikalt integrerad omsättning i moderbolag och dotterbolag, byggentreprenadkoncerner, år 2013



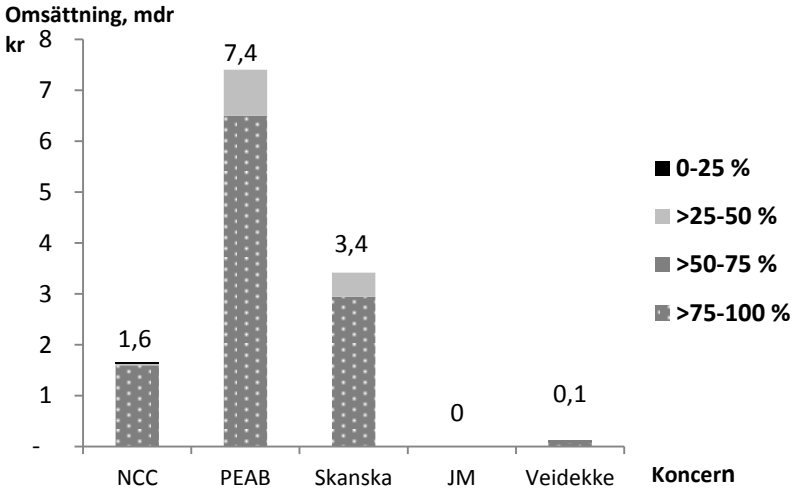
Not: Moderbolagen har ingen vertikalt integrerad omsättning (byggrelaterad omsättning exklusive byggentreprenad), eftersom moderbolagen antingen är byggentreprenörer eller utför verksamhet utanför byggkedjan.

Källa: Copenhagen Economics baserat på Industrifakta och koncernernas årsredovisningar.

Koncernernas ägarandel i de vertikalt integrerade dotterbolagen är som regel minst 75 procent, se figur 8.6. Av ägarandelarna i intervallet >75–100 procent uppgår merparten till 100 procent. De enda koncernerna med en signifikant vertikalt integrerad omsättning, i dotterbolag där ägarandelen är mindre än 25 procent, är Peab och Skanska, vilka har *minoritetsägande* i vertikalt integrerade dotterbolag. Trots det återfinns den övervägande delen av Peabs och Skanskas vertikalt integrerade omsättning i dotterbolag där respektive moderbolag har en ägarandel om minst 75 procent.

Sammanfattningsvis har koncernerna i huvudsak majoritetsägande i sina vertikalt integrerade företag och goda möjligheter att utöva vertikal styrning av dessa.

Figur 8.7 Vertikalt integrerad omsättning i moderbolag och dotterbolag, byggentreprenadkoncerner, år 2013



Not: Ägarandelarna definieras som hur stor effektiv ägarandel moderbolaget har i ett dotterbolag. Om moderbolaget exempelvis äger dotterbolag A till 80 procent som i sin tur äger dotterbolag B till 50 procent, har moderbolaget en effektiv ägarandel i dotterbolag B på 40 procent.

Källa: Copenhagen Economics baserat på Industrifakta och koncernernas årsredovisningar. Figuren är gjord utifrån Tabell A2 i Appendix.

Konsortier

Inom byggbranschen förekommer olika former av konsortier och samarbetsavtal. Utifrån tillgänglig data undersöks hur många konsortier det finns i byggbranschen, där konsortier definieras som att två separata koncerner tillsammans äger ett företag i eller i anslutning till byggbranschen.[54]

Fem olika konsortier identifieras, se tabell 8.13. Det största konsortiet är S:t Eriks AB, som samägs av S:t Eriks Holding (majo-

[54] Det är inte möjligt att identifiera olika konsortier och samarbetsavtal som är baserade på kontrakt och överenskommelser mellan koncerner, eftersom data endast anger vilka företag som varje koncern har ägarandelar i.

ritetsägare) och Peab (minioritetsägande). I AB Sydsten och Mälarstrandens Utvecklings AB har två koncerner lika stora ägarandelar, Skanska och Unicon, respektive Peab och JM. Konsortierna förekommer företrädesvis inom byggbranschen, förutom Mälarstrandens Utvecklings AB som har som handel med egna fastigheter som huvudbransch.

Tabell 8.13 Konsortier i, och i anslutning till, byggbranschen

SNI	Huvudbransch	Företag	Ägare	Omsättning, mnkr
23610	Tillverkning av betongvaror för byggändamål	S:t Eriks AB	S:t Eriks Holding 56 % Peab 44 %	827
8120	Utvinning av sand, grus och berg; utvinning av lera och kaolin	AB Sydsten	Skanska 50 % Unicon 50 %	418
42110	Anläggning av vägar och motorvägar	Svenska Fräs & Asfaltsåtervinning AB	NCC 70 % Peab 30 %	172
42110	Anläggning av vägar och motorvägar	Sandahls Grus & Asfalt AB*	Sandahlsbolagen 50 % Veidekke 25 %	466
68100	Handel med egna fastigheter	Mälarstrandends Utvecklings AB	Peab 44 % JM 44 % Västerås Kommun 12 %	88

Not: *Tredje ägare har inte gått att identifiera utifrån data.

Källa: Industrifakta, bearbetat av Copenhagen Economics.

Utveckling över tid

Tillgången till data tillåter inte en direkt jämförelse av hur den vertikala integrationen utvecklats över tid. Däremot ger tidigare utredningar vid handen att den vertikala integrationen i byggsektorn och byggvaruindustrin har varit i oförändrad under lång tid.

År 2000, 2002 och 2012 har det rapporterats att vertikala ägarsamband i byggsektorn är vanligt förekommande.[55] År 2009 rapporterades att den vertikala integrationen med byggvarutillverkarledet i viss mån hade minskat, även om de stora byggentrepre-

[55] SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*, SOU 2002:115.

nörerna fortsatt kunde använda sina egna distributionskanaler för tillgång till strategiska insatsvaror.[56]

Finns potential för avskärmning?

Potentialen för avskärmning främst står att finna bland de strategiska insatsvarorna, där koncentrationen i vissa fall är mycket hög och försämrade leveransvillkor eller utebliven leverans kan tänkas slå hårt mot konkurrerande byggföretag. Kartläggningen visar att det också föreligger en betydande integration gentemot byggvarudistributörledet och byggentreprenörledet.

De specifika ägarsambanden som potentiellt kan ha negativa konsekvenser för konkurrensbeteendet anges i tabell 8.14.[57]

Tabell 8.14 Ägarsamband som kan ha konsekvenser för konkurrensbeteende

Koncern	Strategisk insatsvara	Marknads-andel	Omsättning, mdkr	Integrerat byggled	Marknads-andel	Omsättning, mdkr
NCC	Asfalt*	27 %	5,7	Byggentreprenör	10 %	28,8
Peab	Fabriksbetong	64 %	4,5	Byggentreprenör	11 %	31,7
Saint Gobain	Mineralull	59 %	2,5	Byggvarudistributör	9 %	18,3
Saint Gobain	Gipsskivor	92 %	0,5	Byggvarudistributör	9 %	18,3

Not: * Notera att asfalt ingår som ett segment av byggledet byggentreprenör.

Källa: Industrifakta, bearbetat av Copenhagen Economics.

NCC och Peab tillhör de största byggentreprenörerna och har samtidigt ganska höga till höga marknadsandelar inom asfalt[58] respektive fabriksbetong. Saint Gobain har höga till mycket höga marknadsandelar inom mineralull och gipsskivor, samtidigt som man är aktiva inom byggvarudistribution.

Det bör noteras att utredningen i kontakter med aktörer på marknaden inte har fått några indikationer på att avskärmning

[56] Statskontoret 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Bygg¬kommissionens betänkande "Skärpning gubbar!*, Rapport 2009:6.
[57] Svevia är den största aktören inom asfalt, men har i stort sett ingen övrig verksamhet i byggentreprenörsledet eller övriga byggled.
[58] Notera att asfalt ingår som ett segment av byggledet byggentreprenör.

skulle utgöra ett konkurrensproblem i praktiken. Försenade eller nedprioriterade leveranser har omnämnts men har tolkat som uttryck för brist på kapacitet och inte i termer av utestängande beteenden.

8.2.5 Utredningens bedömning av vertikal integration

Bedömning: Vertikal integration är utbredd, framför allt mot strategiska insatsvaror Utredningen har inte funnit några belägg för utestängande beteende som följd av vertikal integration.

Vertikal integration är utbredd inom byggbranschen och förefaller vara stabil över tiden. Integrationen sker företrädesvis gentemot de strategiska insatsvarorna, från byggvarudistributörsledet och framför allt byggentreprenadsledet. Det finns emellertid inget entydigt mönster vad gäller den vertikala integrationen. En av de största byggentreprenörerna, JM, är inte vertikalt integrerat alls, medan Peab, NCC och Skanska är integrerade mot samtliga byggled.

Ett antal ägarsamband till följd av vertikal integration identifieras, mellan de strategiska insatsvarorna och byggentreprenörs-/byggvarudistributörledet som kan påverka konkurrensen negativt.

8.2.6 Ägarsfärer

I tidigare avsnitt anläggs ett koncernperspektiv för att analysera horisontell och vertikal integration. I det här beaktas även ägande ett steg ”högre upp”, i analysen av de fyra största byggentreprenörerna.[59] Analysen kan då fånga upp ägarsfärer som kan äga flera noterade eller onoterade koncerner. Storleken på ägarsfärens ägarandel och aktiviteten hos ägarsfären avgör hur relevant det är att studera horisontell och vertikal integration inom byggkedjan.

[59] Veidekke exkluderas från analysen av ägarsfärer eftersom Veidekkes ägare inte är svensk.

Vad är en ägarsfär?

Det finns ingen exakt definition av begreppet ägarsfär. SIS Ägarservice, en ledande leverantör av ägarinformation i Sverige, definierar ägarsfärer utifrån att medlemmarna i en ägarsfär agerar och röstar gemensamt.[60] Denna definition behandlar ägarsfärer som flera ägare som, i sitt ägande, helt eller delvis agerar som *en* ägare.

I Sverige är ägarsfärer vanliga och har länge spelat stor roll för svenskt näringsliv och politik. Det är vanligt att de svenska ägarsfärerna utgörs av familjer med tillhörande bolag. De 15 familjerna i Sverige med störst ägarinflytande i näringslivet kontrollerade 2013 ungefär 70 procent av Stockholmsbörsen.[61]

Ägarsfärers ägande i de fyra största byggentreprenörerna

Av de fyra största byggentreprenörerna NCC, Peab, Skanska och JM kontrolleras samtliga förutom JM helt eller delvis av ägarsfärer. JM ägs inte av någon ägarsfär utan har stor spridning bland sina ägare, vilka främst är institutionella investerare.[62]

Bland byggentreprenörerna som studeras återfinns tre av svenska staten helägda bolag, Svevia, Infranord och Vattenfall. Vid en strikt tillämpning av definitionen av ägarsfärer ovan, utgör svenska staten också en ägarsfär med kontroll av en betydande andel av de största byggentreprenörerna. Svenska staten äger dessutom flera bolag i branscher som är viktiga för byggkedjan, exempelvis fastighetsbolag såsom Jernhusen och banker såsom SBAB. Svevia, Infranord och Vattenfall är dock inte aktiva inom bostadsbyggande, utan inom anläggningsarbeten.

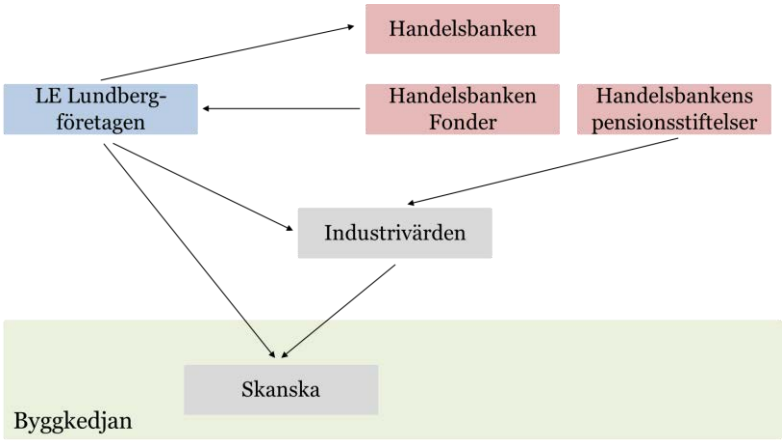
Nedan beskrivs de ägarsfärer som Skanska, NCC och Peab tillhör närmare.

[60] LO, 2001, *Ansiktslöst – Ansvarslöst – Om ägandet av de stora företagen i Sverige 2001.*
[61] Artikel i Svenska Dagbladet, *Sveriges femton mäktigaste familjer*, 30 juni 2013.
[62] JM årsredovisning, 2013.

Skanska: Lundberg- och Handelsbankssfären

Skanska ägs till stor del av Industrivärden (25 procent av rösterna) och LE Lundbergföretagen (12 procent av rösterna), som kontrolleras av Fredrik Lundberg.[63] Vidare har Handelsbankens pensionsstiftelser och LE Lundbergföretagen har betydande minoritetsposter i Industrivärden.[64] LE Lundbergföretagen har även ett mindre ägande i Handelsbanken, och Handelsbanken Fonder har ett mindre ägande i LE Lundbergföretagen.[65] Det korsvisa ägandet flätar samman Lundbergsfären och Handelsbankssfären, se Figur 8.8. Värt att notera är att Lundbergsfären fram till och med år 2010 kontrollerade 22 procent av rösterna i NCC, genom LE Lundbergföretagen.[66]

Figur 8.8 Lundberg- och Handelsbankssfärens ägande i Skanska



Utöver företag direkt i byggkedjan äger ägarsfärerna också fastighetsbolag, som äger förvaltar och hyr ut fastigheter. Lundbergssfären har majoritetsägande i Fastighets AB L E Lundberg och Fastighets AB Hufvudstaden genom LE Lundbergföretagen.

[63] Skanska årsredovisning, 2013.
[64] Industrivärden årsredovisning, 2013.
[65] L E Lundbergföretagen årsredovisning, 2013.
[66] NCC årsredovisning, 2010.

NCC: Ax:son Johnson-sfären

NCC ägs av Ax:son Johnson-sfären, genom Nordstjernan, som kontrollerar 65 procent av rösterna.

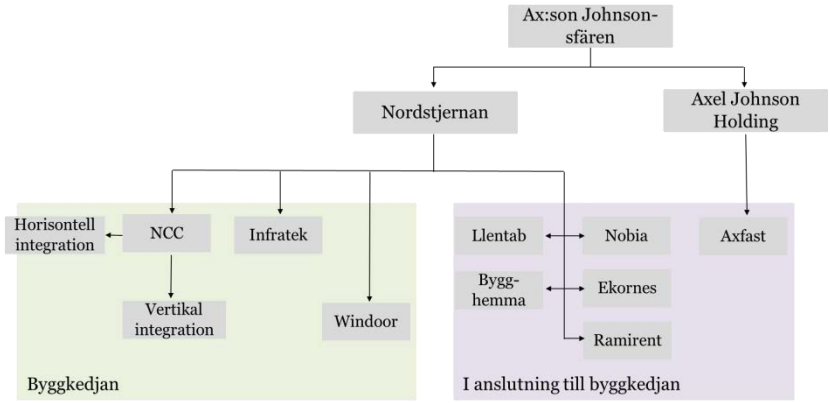
Ax:son Johnson-sfärens ägande utgår från två huvudsakliga bolag, Nordstjernan och Axel Johnson Gruppen, se figur 8.9. Nordstjernan äger bland annat NCC medan Axel Johnson Gruppen inte äger några företag i byggkedjan, men dock fastighetsbolaget Axfast. Nordstjernans strategi är att vara en långsiktig och aktiv ägare med fokus på industriföretag i Norden.[67] Nordstjernan är också ofta största aktieägare i de företag man investerar i.

Utöver NCC har Nordstjernan få ägarintressen i byggkedjan. Dessa utgörs av Windoor som bland annat säljer balkonger och fönster samt Infratek[68] som är aktiva inom byggnation, drift och underhåll av infrastruktur. Nordstjernan ägde år 2013, 93 procent av aktierna i Windoor som omsatte 137 miljoner kronor och 3 procent av aktierna i Infratek som omsatte 1 578 miljoner kronor. Det kan jämföras med koncernen NCC ABs omsättningen i byggkedjan om 31 262 miljoner kronor. Nordstjernans del av omsättningen i Windoor var 128 miljoner kronor och i Infratek 95 miljoner kronor.

Ax:son Johnson-sfären äger också, genom Nordstjernan, ett antal företag som är i nära anslutning till byggkedjan, se tabell 8.12. Även om företagen inte direkt ingår i byggkedjan är de alla involverade i produktion och inredning av bostäder. För en översiktlig bild av Ax:son Johnson-sfärens ägande av, för analysen relevanta företag, se figur 8.9.

[67] Nordstjernan årsredovisning, 2013.
[68] 2014 sålde Nordstjernan hela sitt innehav i Infratek. (Nordstjernan årsredovisning, 2010) Eftersom data till största delen är en ögonsblicksbild av år 2013 tas Infratek Sverige AB för att göra analysen komplett.

Figur 8.9 Ax:son Johnson-sfärens ägande i företag i anslutning till byggkedjan



Källa: Copenhagen Economics baserat på Industrifakta, Nordstjernan årsredovisning, 2013 och www.axeljohnsongruppen.se

Av företagen i anslutning till byggkedjan har Nordstjernan majoritetsägande i Llentab som tillverkar stålbyggnader och Bygghemma som säljer bygg- och inredningsprodukter på internet. Totalt har företagen en omsättning om cirka 972 miljoner kronor. Nordstjernans del av omsättningen i de båda företagen är cirka 623 miljoner kronor.[69]

Nordstjernan har minoritetsägande i Nobia som tillverkar och säljer kök, Ekornes som tillverkar möbler och Ramirent som hyr ut bygg- och anläggningsmaskiner. Totalt har företagen en omsättning om cirka 17 139 miljoner kronor och Nordstjernans del av omsättningen är cirka 3 568 miljoner kronor.

[69] Beräknad som Nordstjernans ägarandel multiplicerat med företagens omsättning.

Tabell 8.15 Ax:son Johnson-sfärens ägande i företag i anslutning till byggkedjan

Företag	Ägarandel	Omsättning, mnkr	Nordstjernans del av omsättningen, mnkr	Verksamhet
Majoritetsägande				
Llentab	50	613	306	Tillverkning av stålbyggnader
Bygghemma	88*	360	316	Försäljning av bygg- och inredningsprodukter
Minoritetsägande				
Nobia	21*	12 455	2 616	Tillverkning och försäljning av kök
Ekornes**	15*	2 897	435	Möbeltillverkare
Ramirent	29*	1 787	518	Uthyrning bygg- och anläggningsmaskiner

Not: * Nordstjernan är största ägare. ** Inkluderar omsättning i hela Norden.

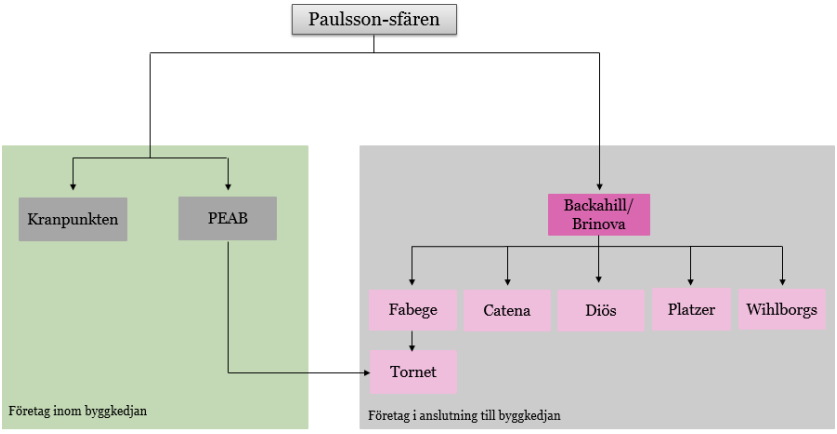
Källa: Industrifakta och Nordstjernan årsredovisning 2013, bearbetat av Copenhagen Economics.

Peab: Paulsson-sfären

Peab ägs av Paulssonsfären som kontrollerar en majoritet av rösterna i Peab.[70] Paulssonsfären har ett betydande inflytande i flera bolag inom eller i nära anslutning till byggsektorn (se Figur 8.10 för en översiktlig bild av Paulsson-sfärens ägandestruktur inom dessa områden). År 2014 kontrollerade familjen sammanlagt 57,6 procent av rösterna i Peab AB. Vidare står Kranpunkten AB, som är ett specialistföretag inom lyftmaskiner, under betydande inflytande från Paulsson-familjen genom familjens ägande.[71]

[70] Peab årsredovisning, 2013.
[71] Peab årsredovisning, 2013.

Figur 8.10 Paulsson-sfärens ägande i företag i anslutning till byggkedjan



De företag som kan anses stå i nära anslutning till byggkedjan och som är under stort inflytande från Paulsson-sfären är alla fastighetsbolag. Överst i kedjan finns Backahill/Brinova[72] som till 100 procent ägs av Paulsson-familjen.[73] Företaget har i sin tur inflytande i fem stora fastighetsbolag: Catena (45,6 procent av rösterna), Platzer (20,2 procent av rösterna), Fabege (14,9 procent av rösterna), Diös (10,5 procent av rösterna) samt Wihlborgs (10,3 procent av rösterna). Dessutom äger Fabege 10,2 procent av rösterna i Catena[74] och 50 procent av aktierna inom Fastighets AB Tornet. Resterande 50 procent ägs av Peab, där Paulsson-familjen, enligt ovan, är majoritetsägare.[75] Se tabell 8.16 för en överblick över ägarandelar samt information om respektive företags nettoomsättning och verksamhet.

[72] Under 2012 förvärvade Backahill Brinova Fastigheter AB (Peab årsredovisning, 2013).
[73] Backahill årsredovisning 2014.
[74] Respektive företags årsredovisning från 2014.
[75] Tornets hemsida (2015-09-22), se: http://tornet.se/om-tornet/agare

Tabell 8.16 Paulsson-sfärens ägande i företag i anslutning till byggkedjan, år 2014

Företag	Ägarandel	Nettoomsättning, mnkr	Verksamhet
Majoritetsägande			
Backahill/Brinova	100 %	242	Äga, förvalta och utveckla fastigheter
Kranpunkten	-	263	Specialist inom byggmaskiner
Peab	58 %	43 743	Bygg-och anläggningsföretag
Minoritetsägande (genom Backahill)			
Catena	46 %	431	Utvecklar logistikanläggningar
Platzer	20 %	525	Äger och förvaltar kommersiella lokaler
Fabege	15 %	2 087	Uthyrning och förvaltning av kommersiella lokaler
Diös	11 %	1 312	Norra Sveriges största privata fastighetsbolag
Wihlborgs	10 %	1 856	Uthyrning och förvaltning av kommersiella fastigheter

Not: Nettoomsättningen gäller för hela koncernen.

Källa: Respektive företags årsredovisning från 2014.

8.2.7 Utredningens bedömning av ägarsfärer

Bedömning: Tre av de fyra byggentreprenadkoncernerna kontrolleras helt eller delvis av olika ägarsfärer.

Tre av de fyra byggentreprenadkoncernerna (NCC, Peab och Skanska) kontrolleras helt eller delvis av olika ägarsfärer. JM ingår inte i en ägarsfär, utan ägs genom fler olika institutionella investerare.

Ägarsfärerna kontrollerar få andra företag i byggkedjan utöver de tre stora byggentreprenörerna, men äger vissa företag i anslutning till byggkedjan.

8.2.8 Sammanfattning av kartläggning av ägarsamband

Inom de flesta byggled får marknadskoncentrationen på nationell nivå bedömas som låg. Undantagen är utveckling av byggprojekt och framför allt de strategiska insatsvarorna, där koncentrationsgraden är betydligt högre. Över tid har koncentrationen minskat inom byggherre- och byggentreprenörsledet, men inte inom de strategiska insatsvarorna. Koncentrationsgraden inom byggherre- och byggentreprenörsledet förefaller vara lägre under högkonjunktur än lågkonjunktur. På regional nivå är koncentrationsgraden inom byggentreprenörs- och byggherreledet betydligt högre än riket som helhet.

Vertikal integration är utbredd inom byggbranschen, inte minst avseende strategiska insatsvaror. Det finns emellertid inget entydigt mönster vad gäller den vertikala integrationen. En av de fyra största byggentreprenörerna är inte vertikalt integrerad medan övriga tre är integrerade mot samtliga byggled. De stora byggentreprenörerna har företrädesvis majoritetsägande i sina vertikalt integrerade dotterbolag. Över tid förefaller den vertikala integrationen bestå.

Ägarsfärer äger helt eller delvis tre av de fyra byggentreprenadkoncernerna. De olika ägarsfärerna äger få andra företag i byggkedjan utöver de tre stora byggentreprenörerna. Ägarsfärerna äger dock vissa företag i anslutning till byggkedjan.

8.3 Vilka ägarsamband är negativa för konkurrensen?

Horisontell integration är i regel negativt för konkurrensen. En hög koncentration kan underlätta olika former av konkurrensbegränsande uppträdande på marknaden.

Vertikal integration kan däremot ofta vara såväl positivt som negativt för konkurrensen. Det kan vara positivt om det exempelvis ger ett effektivare varuflöde eller ökad effektivitet i produktionen. Det kan vara negativt om företag uppströms och/eller nedströms förlorar möjligheten att konkurrera effektivt på marknaden. Konsekvenserna av vertikala integrationen är därför värda att undersöka mer i detalj, vilket görs här.

8.3.1 Horisontell integration och ägarsfärer

Horisontell integration kan vara ett konkurrensproblem eftersom den kan underlätta konkurrensbegränsande marknadsuppträdande hos företag. Detta kan dock ta sig en rad olika uttryck. Exempelvis kan både mycket låga och mycket höga priser vara en indikation på ett konkurrensbegränsande beteende.[76] Ett utbrett användande av rabatter ger försämrad pristransparens[77] vilket kan försvaga konkurrensen. Ett annat problem är att produkter ofta är specialdesignade och *inkompatibla* med andra leverantörers produkter, vilket kan verka återhållande på kundernas möjligheter att skifta leverantörer.[78]

Dessa typer av strategier kan vara problematiska om företagen har betydande marknadsmakt. Ett företag som har en tillräcklig marknadsmakt kan i betydande utsträckning agera oberoende av sina konkurrenter och kunder. Man säger att ett sådant företag har en i konkurrensrättslig mening dominerande ställning.[79] Ett dominerande företag kan genom olika strategier avskärma konkurrenter i samma marknadsled.[80] Konkurrensmyndigheter utgår vanligtvis från att företag med en marknadsandel över 40–50 procent har en dominerande ställning på marknaden. Konkurrensreglerna gäller asymmetriskt i den meningen att sådana spelare har ett ansvar att inte sätta konkurrensen ur spel. Som tidigare konstaterats finns företag som har en marknadsandel som

[76] Om ett företag på en marknad med hög koncentration sätter låga priser kan det vara ett tecken på att företaget försöker underprissätta för att tränga ut konkurrenter (sk predatory pricing). Om företaget lyckas tränga ut sina konkurrenter kan det därefter sätta ett högt pris. Höga priser kan också vara ett tecken på att företagen på marknaden samordnar sin prissättning.

[77] Statskontoret 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Bygg-kommissionens betänkande "Skärpning gubbar*!, Rapport 2009:6, SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompe-tensen i byggsektorn.*

[78] SOU 2002:115.

[79] Europeiska Kommissionens meddelande, *Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpning av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder, 2009/C45/02*, par. 10.

[80] Ett exempel är användandet av villkorade rabatter som belönar kunder desto mer de köper, vilket gör att kunder är ovilliga att köpa från konkurrenterna till det dominanta företaget. Om kunder behöver köpa en viss del av sin efterfrågan från det dominanta företaget kan dominanten använda detta som hävstång för att ge höga rabatter för den del av kundens efterfrågan som det är konkurrens om (Europeiska Kommissionens meddelande, *Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpning av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder, 2009/C45/02*, par. 3).

klart överstiger 40 procent på marknader för vissa strategiska insatsvaror samt på regional nivå i byggentreprenadledet.

Karteller är ett problem som ofta uppmärksammats och flera karteller inom byggsektorn och byggvaruindustrin har förekommit.[81]

Ett annat problem som kan förekomma är att företag genom ägarandelar i ett annat företag kan ha incitament att *höja priserna* till följd av ett försvagat konkurrenstryck.

När det gäller ägarsfärer finns risk att de kan underlätta *kartellbildning*.[82] En sådan situation kan exempelvis uppstå om två olika ägarsfärer med ägarintressen i företag är verksamma på flera gemensamma marknader. De kan då vilja koordinera sin prissättning på de olika marknaderna vilket delvis sätter konkurrensen ur spel.

Kartläggningen av ägarsfärerna visar dock att få äger andra företag inom byggbranschen än de stora byggentreprenörerna, vilket tyder på att överlappet mellan olika byggled och ägarsfärer förefaller relativt begränsat.

De *ägarsfärer* som äger de tre stora byggentreprenörerna äger andra företag i anslutning till byggbranschen. Bland dessa företag finns fastighetsbolag, möbeltillverkare och banker. Ägarsfärernas ägande i anslutning till byggbranschen överlappar dock inte i någon betydande utsträckning, vilket kan tolkas som att horisontell integration i form av ägarsfärer inte utgör ett konkurrensproblem av någon större betydelse.

8.3.2 Vertikal integration och avskärmning

I den vertikala dimensionen uppstår en rad möjligheter för företag att begränsa konkurrensen för egen vinnings skull. Det vanligaste beteendet som det ur konkurrensrättsligt perspektiv ofta är värt att utreda är *vertikal avskärmning*.[83] Det kan antingen ske genom att

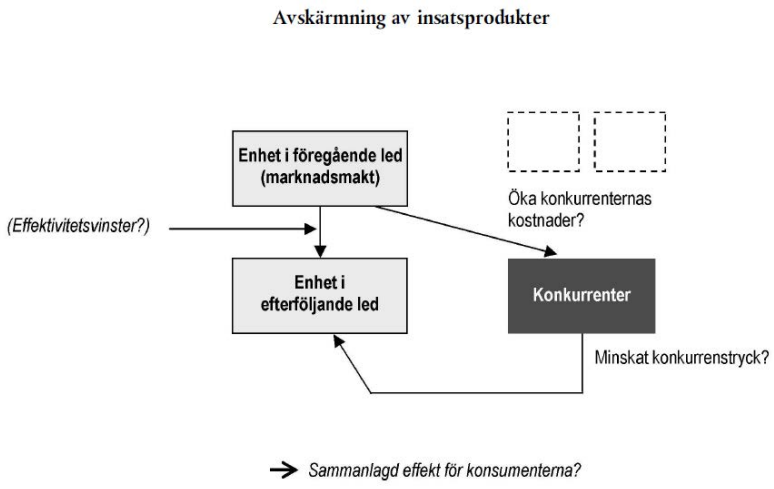
[81] SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn* s. 16.

[82] Om företag A och B är aktiva på olika marknader och båda konkurrerar mot företag C som är aktiv på båda marknaderna kan A och B integrera för att underlätta implicit kartellbildning (Martin, S., 2002, *Advanced industrial economics*, Blackwell Publishers,).

[83] Enligt Statskontoret kan rikstäckande producenter av asfalt styra prissättningen på insatsvaror (grus) och färdigvaran (asfalt och betong) Statskontoret 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Bygg-kommissionens betänkande "Skärpning gubbar*!, Rapport 2009:6. Enligt Konkurrensverket kan den vertikala integrationen mellan byggherre och byggentreprenör medföra konkurrensproblem. Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4.

företaget avskärmar en konkurrent från en kundmarknad, eller avskärmar konkurrenten från en insatsvara, se figur 8.11.

Figur 8.11 Avskärmning av insatsvara



Not: Nettoomsättningen gäller för hela koncernen.

Källa: Europeiska Kommissionens Riktlinjer för bedömning av icke-horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer, 2008/C265/07, par. 31.

Avskärmning av en insatsvara sker om det vertikalt integrerade företaget begränsar tillgången till produkter och tjänster i det efterföljande ledet. Detta kan antingen ske genom att det vertikalt integrerade företaget slutar att handla med sina konkurrenter, höjer priserna, eller reducerar kvaliteten.[84]

Konsekvensen av den vertikala avskärmningen är att konkurrenter i det efterföljande ledet får ökade kostnader då det blir svårare att köpa insatsvaror till samma pris och villkor än om det inte funnits något vertikalt integrerat företag. Det kan innebära att det vertikalt integrerade företaget på ett lönsamt sätt kan höja priserna till konsumenterna till följd av ett reducerat konkurrenstryck.

Sådan avskärmning analyseras av Kommissionen med det analytiska ramverk som framgår av *Riktlinjer för bedömning av icke-*

[84] Europeiska Kommissionens riktlinjer, 2008/C265/07, par. 33.

horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer, 2008/C265/07 (Riktlinjerna).[85] Analysen består av tre steg.

1. *Vilka ägarsamband ger företagen möjlighet att begränsa konkurrensen?*
   I detta steg undersöks om företagen, till följd av ett visst ägarsamband, kan begränsa konkurrensen, dvs. om det ens är möjligt. Det kan handla om att avskärma en konkurrent från en effektiv tillgång på en viktig insatsvara, eller tillträde till infrastruktur som är avgörande för att vara konkurrenskraftig på marknaden.

2. *Har företagen incitament att begränsa konkurrensen?*
   Ett företags möjligheter att faktiskt begränsa konkurrensen, exempelvis genom avskärmning, är inte alltid liktydig med att företagen faktiskt har ett intresse av att också göra det. En avskärmning kan leda till oönskade effekter på andra, närliggande marknader, eller skada efterfrågan på slutkundsmarknaden. Incitamenten hos företagen analyseras under antagandet att de söker maximera sin vinst.

3. *Skadas konsumenterna?*
   Om företag har såväl möjlighet som incitament att begränsa konkurrensen i olika led i byggkedjan, är det inte givet att konkurrenstrycket på marknaden som helhet påverkas på ett sätt som är negativt för konsumenterna. En avskärmnings negativa konkurrenseffekter kan vara mindre än de fördelar som kan uppstå genom ökad produktivitet. En avskärmning av vissa varuströmmar kan till och med leda till nyinträde på näraliggande marknadsnischer och nya lösningar för befintliga behov.

Detta analysschema framgår av Kommissionens prioriteringsdokument vid bedömning av missbruk av dominerande ställning som refererades ovan. Detta ramverk passar väl in för att bedöma effekterna av vertikala ägarsamband och deras påverkan på konkurrensen.

[85] Riktlinjerna används för att analysera konkurrenshämmande avskärmning som kan uppstå till följd av vertikal integration, härunder missbruk av dominerande ställning i strid med artikel 102 EUF.

8.3.3 Finns det anledning att befara avskärmning i byggbranschen?

De starkaste vertikala ägarsambanden identifierades i avsnitt 8.2 mellan strategiska insatsvaror, i synnerhet asfalt, fabriksbetong, mineralull och gipsskivor, och byggentreprenörsledet. Byggvarudistributörledet förefaller mindre problematiskt.

Nedan ges några preliminära bedömningar av faran för avskärmning av insatsvaror.

Möjligheter till avskärmning[86]

- *Insatsvaran måste vara viktig*: Ju viktigare insatsvaran är för de konkurrerande företagen, desto större är konkurrensproblemen om avskärming tillämpas i praktiken. En insatsvara kan vara viktig om den saknar substitut eller om den utgör en stor del av tillverkningskostnaderna.

  Att insatsvarorna anses som strategiska innebär i sig att de är viktiga. De insatsvaror som undersöks i avsnitt 8.2 utgör en relativt stor del av byggkostnaderna. För vissa insatsvaror finns det emellertid substitutvaror.[87]

- *Det vertikalt integrerade företaget måste ha en betydande marknadsmakt på marknaden för insatsvaran*: Om företaget har en betydande marknadsmakt och få reella konkurrenter som kan utmana marknadsledaren, är köparna nedströms mer utsatta och därför är avskärmning enklare.

  Det är endast inom minerallull, gipsskivor och fabriksbetong som ett vertikalt integrerat företag har störst marknadsandel.[88] Inom dessa varukategorier är möjligheterna till avskärmning av materialet mest sannolikt.

---

[86] Europeiska Kommissionens riktlinjer, 2008/C265/07, par. 34–36.

[87] Detta gäller för mineralull, som har cellulosamaterial och cellplast som konkurrerande produkter SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompe-tensen i byggsektorn s. 107)*.

[88] Peab är största koncern inom fabriksbetong, Saint Gobain är största koncern inom mineralull och gipsskivor.

- *Det avskärmande företaget måste ha möjlighet att påverka tillgången till insatsprodukter på marknaden i efterföljande led*: Om konkurrenter enkelt kan få tillgång till insatsvaran från andra leverantörer är det svårare att avskärma effektivt.

  Av resonemanget ovan följer att det inom mineralull, gipsskivor och fabriksbetong kan vara mer sannolikt att det avskärmande företaget kan påverka tillgången eftersom det är i dessa marknadssegment det integrerade företaget har störst marknadsandelar.

Incitament till avskärmning[89]

- *Hur lönsam avskärmningen är uppströms samt nedströms*: Desto *lägre* lönsamhet uppströms och *högre* lönsamhet nedströms, desto högre är incitamenten för det vertikalt integrerade företaget att avskärma sina konkurrenter.[90] Anledningen är att den försäljning till konkurrenter som företaget förlorar genom att avskärma är mindre kostsam jämfört med den utökade försäljningen nedströms.

  Lönsamheten inom byggentreprenörsledet (entreprenörer för bostadshus och andra byggnader) har legat i nivå med, eller under, vinstmarginalerna för samtliga näringsgrenar i Sverige perioden 2009–2012.[91] Inom flera strategiska insatsvaror är koncentrationen betydande, men vi saknar uppgifter på hur lönsamheten utvecklats under de senaste åren. Några indikationer på att det föreligger incitament till avskärmning framgår därför ej av detta material.

- *Det vertikalt integrerade företagets kapacitet i kundledet*: För att avskärmning ska vara lönsamt måste det vertikalt integrerade företaget kunna absorbera de andelar av nedströmsmarknaden som blir tillgängliga när deras konkurrenter avskärmas, annars kan man inte dra fördel av avskärmingen till fullo.[92]

---

[89] Europeiska Kommissionens riktlinjer, 2008/C265/07, par. 40–44.
[90] Europeiska Kommissionens riktlinjer, 2008/C265/07, par. 41.
[91] Vinstmarginalerna inom entreprenörer för bostadshus och andra byggnader (SNI 412) 2006–2012 Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4
[92] Byggentreprenörer har haft kapacitetsbrist i tillväxtregioner. Det skulle kunna tyda på att de i dessa fall har svårigheter att absorbera de volymer som avskärmade konkurrenter förlorar. Detta kan begränsa incitamenten för avskärmning, åtminstone under högkonjunktur.

Skada för konsumenterna[93]

- *De utestängda företagen roll för konkurrensen på kundmarknaden*: Om de avskärmade företagen är viktiga för konkurrensen är sannolikheten för konsumentskada högre. När konkurrenstrycket minskar kan det vertikalt integrerade företaget höja priserna och därmed öka sin lönsamhet på konsumenternas bekostnad.

  Byggentreprenörsledet har en relativt låg koncentration nationellt, vilket tyder på att effekten på konkurrensen av att ett företag lämnar marknaden är mindre. Regionalt är koncentrationen högre för byggentreprenörer och därför kan konkurrenstrycket regionalt påverkas i större utsträckning om ett företag lämnar marknaden.

- *Potentiella konkurrenter hindras från att gå in på marknaden*: Det vertikalt integrerade företaget kan genom avskärmning hindra potentiella konkurrenter från att gå in på såväl nedströms- som uppströmsmarknaden, vilket kan begränsa konkurrensen. Det vertikalt integrerade företaget kan då höja priserna. Höga inträdeshinder kan förstärka denna negativa effekt, vilket sannolikt skadar konsumenterna.

  År 2002 konstaterades höga inträdeshinder för insatsvarorna cement, ballast, fabriksbetong och asfalt, men inte för övriga insatsvaror.[94] Det finns indikationer på att inträdeshindren för byggentreprenörer är låga vad gäller verksamheter i mindre skala. När det gäller byggprojekt i större skala finns det olika inträdeshinder. [95] Sammantaget pekar detta på att inträdeshinder kan ha betydelse inom vissa strategiska insatsvaror och för större byggprojekt, men sannolikt inte på regional nivå.

[93] Vägledning, par. 47–52
[94] SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn.*
[95] SOU 2000:44, *Från byggsekt till byggsektor.*

- *Om konkurrenterna också är vertikalt integrerade eller enkelt kan byta till andra insatsvaror*: Om konkurrenterna är vertikalt integrerade eller kan byta till andra insatsvaror är det svårare för det vertikalt integrerade företaget att försöka höja sina konkurrenters kostnader. Därför är det mindre sannolikt att konkurrenterna avskärmas från marknaden.

  Flera byggentreprenörer är vertikalt integrerade gentemot olika strategiska insatsvaror, om än inte alltid mot samma insatsvara. Det kan därför finnas möjligheter för en byggentreprenör att framgent straffa en annan byggentreprenör om denne försöker försämra affärsvillkoren för en insatsvara.

- *Köparmakt*: Om köparna på nedströmsmarknaden har en stark förhandlingsmakt kan det förhindra möjligheten för det vertikalt integrerade företaget att höja priserna.

  Tidigare utredningar har framhållit att byggherrar, det vill säga byggentreprenörernas kunder, har en svag ställning gentemot byggentreprenörer.[96]

Sammanfattningsvis kan konstateras att det för vissa materialslag, dvs. de strategiska insatsvarorna mineralull, fabriksbetong och gipsskivor, finns såväl möjligheter som incitament till avskärmning från företag som är vertikalt integrerade. Det kan leda till att konkurrensen begränsas till skada för konsumenterna. Sannolikt är denna risk större på regional nivå än på nationell nivå givet den höga lokala koncentrationen inom byggentreprenörsledet.

8.3.4 Resultat från en enkätundersökning

För att komplettera de bedömningar av möjligheterna och incitamenten för vertikal avskärmning som gjordes ovan har även en begränsad webbenkät genomförts. Respondenterna utgjordes av aktörer aktiva på marknaden, se figur 8.12. Enkätfrågorna och en sammanställning av svaren återges i bilaga 4.

[96] Statskontoret 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Bygg-kommissionens betänkande "Skärpning gubbar*!, Rapport 2009:6.

Figur 8.12 Box 2: Webbenkät till aktörer på marknaden

Undersökning genomfördes 17 september – 2 oktober med hjälp av ett webb-baserat verktyg.

Enkäten skickades till totalt 89 personer. Dessa representanter de stora byggentreprenörerna (Skanska, Peab, NCC och JM), ett antal mindre byggentreprenörer, samt ett antal byggherrar.

Av dessa personer utgjorde 70 st de olika byggentreprenörernas regionala representanter i de tio A-regioner som studerades närmare under delkapitlet om horisontell integration. Det innebär att för de byggentreprenörer som är verksamma inom flera A-regioner så fick en representant per region ta del av undersökningen. Kontaktlista till 70 respondenter erhölls av Byggfakta. De som kontaktades hade funktionen arbetschef, regionchef eller liknande.

Därtill skickades enkäten till 19 byggentreprenörer/byggherrar som utredningen varit i kontakt med under senaste året.

Totalt 20 personer besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvensen om 22 procent.

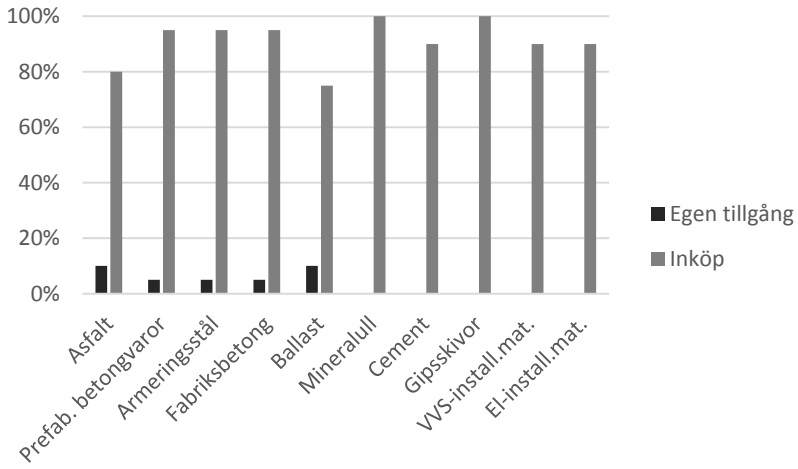
Enkätfrågorna och en sammanställning av svaren återges i bilaga 4.

Enkätresultat: Möjlighet till avskärmning

Av de byggentreprenörer som deltog i undersökningen har 5–10 procent egen tillgång till asfalt, prefabricerade betongvaror, armeringsstål, fabriksbetong och ballast.[97] Ingen byggentreprenör har egen tillgång till övriga insatsvaror, se figur 8.13. Dessa insatsvaror köps alltså regelmässigt in av byggentreprenörerna och är en förutsättning för dess för att kunna genomföra byggprojekt.

[97] Det är endast bland de fyra stora byggentreprenörerna som man har tillgång till insatsvarorna.

Figur 8.13 Byggentreprenörernas tillgång till insatsvaror



Not: n=17–20 (beroende på insatsvara). Frågan var: "Hur får ni tillgång till följande insatsvaror i dag när det gäller bostadsbyggande? Ange ett svar per rad" Notera att de båda serierna inte alltid summerar till 100 %. Anledningen är att respondenter också kunde svara Ej relevant. Dessa har exkluderats.

Källa: Copenhagen Economics undersökning.

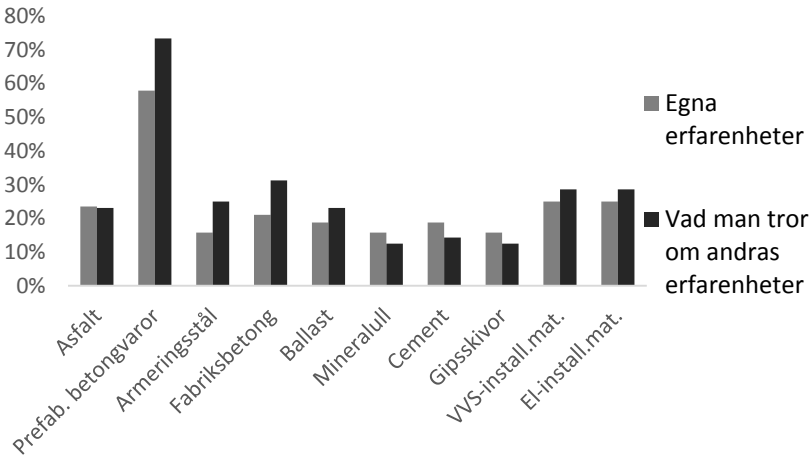
Enkätresultat: Incitament till avskärmning

Nästan 60 procent uppger att de har ganska svårt, eller uppger att de har svårt ibland, med att få leverans av prefabricerade betongvaror. För övriga insatsvaror har mellan 10 till 20 procent angett att man har ganska svårt/svårt ibland, se Figur 8.14.

När frågan ställs till byggentreprenörerna om vad de tror om *andra* aktörers svårigheter med att få tillgång på insatsvaror svarar cirka 70 procent att de tror att de har ganska svårt eller svårt ibland att få tillgång till prefabricerade betongvaror.[98] Den näst vanligaste insatsvaran som byggentreprenörerna tror att andra i branschen har svårt att få tillgång till är fabriksbetong, cirka 30 procent.

[98] n=10.

Figur 8.14 Andel byggentreprenörer som själva upplever/tror andra upplever det som mycket/ganska eller svårt ibland att få tillgång till insatsvaran



Not: n=16–19 (beroende på insatsvara) vad gäller frågan om egna erfarenheter. För prefabricerade betongvaror är n=19. Frågan om egna erfarenheter är: "För de insatsvaror som ni inte har tillgång till genom Egen försörjning/Dotterbolag: Har ni svårt att få tillgång till insatsvaran?" De som har svarat att man har ganska svårt eller svarat att man har svårt ibland ingår i andelsberäkningen i figuren. Ingen respondent angav att man har mycket svårt.

n=13–16 (beroende på insatsvara) vad gäller frågan om vad man tror om andras erfarenheter. För prefabricerade betongvaror är n=15. Frågan om vad man tror om andras erfarenheter är: " Tror du det är vanligt att byggherrar/byggentreprenörer har svårt att få leverans av insatsvaror till bostadsbyggande? Ange ett svar per rad". De som svarat att man tror att andra har mycket svårt, ganska svårt, eller svårt ibland ingår i andelsberäkningen i figuren. För vvs- och installationsmaterial angav en respondent inom vardera insatsvara att man tror andra har mycket svårt.

De respondenter som angav Vet ej har exkluderats vid beräkning av andelar.

Källa: Copenhagen Economics undersökning.

Byggentreprenörerna anser vanligtvis att anledningen till att det är svårt att få leverans är att leverantören har kapacitetsbrist eller att den prioriterar äldre och mer trogna kunder. Endast ett fåtal byggentreprenörer anger att det beror på att leverantören försöker ge dem en konkurrensnackdel.[99]

[99] Frågan var: " För de rader i fråga 2 där du svarade Ja: Vilka motiv tror du leverantören har till att göra det svårt för er att få tillgång till insatsvaran/installationsmaterialet?". Andelen som anser att det beror på att leverantören har kapacitetsbrist eller att den prioriterar äldre mer trogna kunder/ger dem bättre pris är mellan 13% (ballast) till 64 % (prefabricerade betongvaror). Andelen som anser att det beror på att leverantören försöker ge dem en konkurrensnackdel varierar mellan 9 % (prefabricerade betongvaror) till 25 % (fabriksbetong). Antalet respondenter som svarat varierar mellan 6 till 11 beroende på insatsvara.

Ingen av byggentreprenörerna tror att andra aktörers svårigheter med att få leveranser beror på en medveten strategi hos leverantören att ge dem en konkurrensnackdel. Ett vanligare svar är snarare att leverantörerna har kapacitetsbrist eller att de prioriterar äldre och mer trogna kunder.

Av ovan framgår att byggentreprenörer har svårigheter att få tillgång till prefabricerade betongvaror. Dock verkar detta drivas av att leverantören har kapacitetsbrist, snarare än att leverantören försöker ge dem en konkurrensnackdel. Om incitamenten till att avskärma varit höga så hade vi förväntat oss att fler leverantörer försökte ge byggentreprenörer en konkurrensnackdel genom att försvåra tillgången till insatsvaror.

Enkätresultat: skada för konsumenterna

Ungefär 60 procent av byggentreprenörerna anger att svårigheter att få tillgång till prefabricerade betongvaror leder till lägre lönsamhet eller minskad kvalitet.[100] Ingen byggentreprenör anser att svårigheter att få tillgång till en viss insatsvara leder till att man avstår från att lämna anbud i upphandlingar.[101] Ingen av byggentreprenörerna menar att de svårigheter leveranser av insatsvaror som finns i dag leder till att en aktör i branschen skulle avstå ifrån att lämna anbud i en offentlig upphandling. Vanligtvis anser man att det leder till en lägre lönsamhet, att leveranser försenas och kvaliteten blir lidande.[102]

Utöver undersökningen har utredningen fått ta del av material som indikerar att vertikalt integrerade leverantörer tar ut högre priser till konkurrenter.[103]

---

[100] n=12.

[101] n=7–12 beroende på insatsvara.

[102] Detta gäller för insatsvarorna asfalt, prefabricerade betongvaror, armeringsstål, fabriksbetong och ballast. För övriga insatsvaror är det vanligast att man anger att det inte påverkar aktörens verksamhet alls. n=5–10 beroende på insatsvara.

[103] Utredningen har fått ta del av material från en aktör som är verksam inom byggentreprenad. Materialet innefattar prislistor från tre leverantörer av betong i en region i Sverige. Två av leverantörerna är vertikalt integrerade gentemot byggentreprenörsledet och den tredje är en fristående leverantör som inte är vertikalt integrerad. Leverantörerna som är vertikalt integrerade tar ut priser som är i genomsnitt cirka 17 procent högre än det pris som den fristående leverantören tar ut. Den fristående leverantören har enligt uppgift högre transportkostnader vilket talar för att prisskillnaden inte beror på en kostnadsfördel hos den fristående leverantören. Således förefaller de vertikalt integrerade leverantörerna ta ut högre priser till konkurrerande verksamheter inom byggentreprenörsledet.

Vi förväntar oss att konsumentskadan är högre om byggentreprenörer får så pass låg lönsamhet att man inte kan delta i upphandlingar och måste lämna marknaden. Emellertid tyder resultaten på att så inte sker.

8.3.5 Sammanfattning ägarsamband och konkurrens

Bedömning: Konkurrensbegränsningar till följd av vertikal integration och vertikal avskärmning, samt ägarsfärer förefaller vara begränsade.

Koncentrationsgraden i de studerade byggleden är företrädesvis låg. Undantaget är vissa segment, projektutveckling av bostäder och vissa strategiska insatsvaror. *Horisontell* integration är i sig ett konkurrensproblem och den betydande koncentrationen inom de strategiska insatsvarorna samt på regional nivå för byggentreprenörer och byggherrar riskerar att leda till konkurrensproblem.

Den vertikala integrationen är utbredd inom byggbranschen, företrädesvis gentemot de strategiska insatsvarorna, men det finns inget entydigt mönster vad gäller den vertikala integrationen. När det gäller *vertikal integration* finner vi att det finns vissa förutsättningar på plats för vertikal avskärmning av insatsvarorna mineralull, fabriksbetong och gipsskivor. Anledningen är framför allt att de största leverantörerna har betydande marknadsandelar och också är vertikalt integrerade gentemot byggentreprenörsledet.

Resultaten från enkätundersökningen av byggentreprenörers erfarenheter av vertikal avskärmning av insatsvaror visar att det saknas tydliga indikationer på att avskärmning av insatsvaror är utbredd, varken inom mineralull, fabriksbetong eller gipsskivor. Byggentreprenörerna ansåg sig dock ha svårt att få tillgång till prefabricerade betongvaror. Emellertid ansåg de flesta att svårigheterna att få leverans berodde på att leverantören hade kapacitetsbrist, snarare än att den avsiktligt försökte avskärma sina konkurrenter. Konsekvenserna för byggentreprenörerna var vanligtvis lägre lönsamhet eller lägre kvalitet i projekt.

Sammanfattningsvis fann vi vissa indikationer på att leverantörer av prefabricerade betongvaror ger konkurrerande aktörer sämre

villkor. Emellertid fanns inga indikationer på att det leder till vertikal avskärmning av insatsvaror. Den vanligaste anledningen till att man har problem med leveranser är att leverantören har kapacitetsbrist. Utifrån detta verkar den vertikala integrationen inte påverka konkurrensen negativt, i form av vertikal avskärmning av insatsvaror.

8.4 Slutsatser

Bedömning: Marknadskoncentrationen inom flertalet byggled är låg, undantaget projektutveckling av bostadsrätter och vissa strategiska insatsvaror. Det senare kan ge lägre konkurrenstryck och högre priser på byggmaterial. Utredningen har inte funnit indikationer på avskärmning av insatsvaror eller konkurrensbegränsningar till följd av vertikal integration. Det finns heller inga tecken på konkurrensproblem betingade av bakomliggande ägande i form av ägarsfärer.

Marknadskoncentrationen mätt på nationell nivå inom flertalet byggled är låg, 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. Den relevanta marknaden är i vissa byggled lokal, snarare än nationell, och marknadskoncentrationen är då som regel högre än vad de nationella siffrorna utvisar.

Den höga marknadskoncentration i vissa byggled innebär att konkurrenstrycket kan vara begränsat vilket kan avspeglas i en hög prisnivå. Detta kan inte minst gälla vissa strategiska insatsvaror. Ett ökat efterfrågetryck på en slutkundsmarknad kommer att leda till stigande priser på marknader där konkurrensen är begränsad, vilket kan förklara de stigande priserna på byggmaterial som diskuterades i kapitel 2.

Vertikal integration avseende strategiska insatsvaror skulle potentiellt kunna innebära konkurrensproblem i form av avskärmning. Utredningen har dock inte funnit några indikationer på att detta förekommer.

Flera av de största byggentreprenörerna kontrolleras helt eller delvis av ägarsfärer. Tidigare har det även funnits vissa horisontella

ägarkopplingar i byggentreprenadledet över sfärerna, vilket potentiellt skulle kunna vara konkurrenshämmande, vilket inte längre är fallet.

Det här avsnittet har behandlat ägarsambandens betydelse för konkurrensen. Ägarförhållanden är normalt sett inte en policyvariabel i en marknadsekonomi. Däremot sätter staten spelreglerna för konkurrensen genom generella spelregler som konkurrenslagen eller särregleringar. Konkurrenslagen kan till exempel motverka uppkomsten av företagskoncentration som kan förväntas skada konkurrensen, och konkurrensbegränsande samarbeten. Konkurrenslagen är därför viktig för att tillförsäkra en fungerande konkurrens på marknader med potentiella konkurrensproblem, vilket det finns exempel på i byggsektorn. Denna uppgift vilar på Konkurrensverket som är tillsynsmyndighet för konkurrenslagen. Utredningen noterar att det speciellt kan vara värt att beakta betydelsen av starka lokala aktörer betydelse vid förvärvsprövningar.

Utredningen lämnar därför inga förslag till åtgärder avseende ägande eller marknadsstrukturer. Däremot ska utredningen utreda förutsättningarna att utifrån de befintliga strukturella förutsättningarna diskutera möjligheterna att förbättra konkurrensen. Vi kommer därför att utveckla den diskussionen vidare i kapitel 9 om hur förutsättningarna kan förbättras för att underlätta inträdet för fler aktörer som kan bidra till en ökad kapacitet och en förbättrad produktivitet i bostadsbyggandet.

9 Utveckling av konkurrensen – strategier och byggbar mark

I det förra kapitlet analyserades de strukturella förutsättningarna på bostadsbyggnadsmarknaden i form av horisontell och vertikal integration samt andra ägarsamsambands betydelse för konkurrensen. I direktiven nämns att de problem som återkommande lyfts genom åren i tidigare statliga utredningar kan vara en naturlig och oundviklig följd av de strukturella förutsättningarna inom byggsektorn. Utredningen ska därför närmare analysera om konkurrensen inom byggsektorn och byggmaterialindustrierna kan utvecklas samt, om möjligt, föreslå åtgärder som kan främja konkurrensen. Analysen ska utifrån de speciella strukturella förutsättningarna studera möjligheterna att vidta åtgärder som kan öka inslagen av konkurrens och omvandlingstryck i bostadsbyggandet. Om det inte finns särskilda skäl ska utredningen inte undersöka eller lämna förslag när det gäller plan- och byggprocessen, då den har belysts och utretts i andra sammanhang.

Fokus i detta kapitel ligger på att beskriva och analysera faktorer som kan begränsa konkurrensen och bostadsbyggandet. Kapitlet baseras på resultat av tidigare utredningar och på intervjuer med byggherrar, byggentreprenörer, andra viktiga aktörer och intressenter i bostadsbyggandets värdekedja. Eftersom utredningen konstaterar att tillgången på byggbar mark och den kommunala planprocessen är centrala för hur konkurrensen fungerar har utredningen funnit att det finns skäl att närmare undersöka områden som berör plan- och byggprocessen. Avslutningsvis diskuteras åtgärder som kan skapa bättre förutsättningar för en förbättrad konkurrens och ett ökat bostadsbyggande.

9.1 Faktorer som påverkar konkurrensen och utbudet

Flera frågor som detta kapitel berör har diskuterats och analyserats i tidigare utredningar och även föranlett reformer och åtgärder.[1] Utredningen konstaterar att det fortfarande finns utrymme för åtgärder inom flera områden för att förbättra konkurrensen och få ett ökat och mer varierat utbud av bostäder. De faktorer som utredningen har identifierat som påverkar konkurrensen och begränsar utbudet av bostäder är följande:

- byggaktörernas agerande och strategier
- tillgång på produktionsresurser
- tillgång till byggbar mark
- former för tilldelning av kommunal byggbar mark och den kommunala planeringsprocessen

Det finns samband mellan dessa faktorer då exempelvis kommunernas agerande vad gäller utbudet av byggbar mark och planprocessen påverkar byggaktörernas strategier, mobilisering av resurser och finansieringsmöjligheter. Det går därför inte att behandla varje område separat.

9.2 Byggsektorns agerande och strategier

Förutsättningarna för konkurrensen på en marknad kan påverkas av marknadsstrukturen. Vissa faktorer kan påverka konkurrenstrycket såsom antalet aktörer (faktiska och potentiella), förekomsten av dominerande företag, etableringshinder på marknaden med mera. Inom bostadsbyggande kan begränsningar av utbudet av byggbar mark och långa och osäkra planprocesser bli etableringshinder.

Det är framför allt tre tendenser som utredningen har identifierat:

[1] Se exempelvis SOU 2013:34, *En effektivare plan- och bygglovsprocess*. SOU 2012:91 *Ett effektivare plangenomförande*. Statskontoret, 2012, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens – En granskning av den kommunala planprocessen*, Rapport 2012:25.

- hög marknadskoncentration inom centrala marknadssegment som bostadsrättsbyggande i exempelvis Stockholm
- att byggherrar framför allt är inriktade mot högprissegment
- ökad integrationen mellan projektutveckling och entreprenadverksamhet

9.2.1 Hög marknadskoncentration inom centrala segment på bostadsmarknaden

Även om marknadskoncentrationen inte är hög inom bostadsbyggandet som helhet är marknadskoncentrationen högre i specifika marknadssegment. På marknaden för bostadsrättsbyggande i Stockholm har de fyra största byggherrarna en marknadsandel på cirka 80 procent år 2013. JM som är marknadsledande hade en marknadsandel på cirka 40 procent. Att utbudet inte har ökat snabbare trots att lönsamheten har varit hög inom projektutveckling kan vara ett tecken på att konkurrensen fungerar mindre väl.

Det är inte bara brist på konkurrens i slutledet som kan driva upp kostnaderna. Även svag konkurrens i andra led och beställare med begränsad köparmakt kan driva upp kostnaderna. En hög betalningsvilja för slutprodukten kan driva upp kostnaderna på andra produktionsfaktorer.

9.2.2 Lönsamhet i olika segment

Bedömning: Stark efterfrågan tenderar att driva upp byggkostnader och minska lönsamheten i att bygga för konsumenter med lägre betalningsvilja.

De största byggherrarnas bygger ofta bostadsrätter i egen regi som sedan överlåts till bostadsrättsföreningar/konsumenter med en hög betalningsvilja. Byggherrarnas fokus på att utveckla och bygga bostadsrätter till konsumenter med en hög betalningsvilja har lett till kritik mot att de erbjuder ett för likriktat utbud av bostäder.

Bristande utbud av kommunal mark och långa planprocesser kan gynna etablerade aktörer med stora lager av detaljplanerad mark då de lättare kan kontrollera utbudet av nyproducerade bostäder på den lokala marknaden. Med en stark marknadsposition och tillgång till större etableringsområden har de stora byggherrarna marknadsmakt på flera viktiga lokala marknader och möjlighet att anpassa utbudet av bostäder för att säkerställa att samtliga blir sålda med högsta möjliga vinst.

För en byggherre är det naturligt att fokusera på de lönsammaste segmenten på marknaden. När byggherrarnas produktionsresurser och värdekedjor är anpassade för att tillfredsställa ett högprissegment minskar incitamenten att utveckla bostadsprodukter inriktade på andra målgrupper. Detta gör det också svårare att få konkurrenskraftiga anbud för bostadsprojekt inriktade mot konsumenter med lägre betalningsvilja.

Även om bostadsbyggandet domineras av större byggherrar så har nya aktörer etablerat sig och tagit marknadsandelar. Utredningen kan konstatera att flera av dessa företag har etablerat sig lokalt, ofta genom att konkurrera med lägre produktionskostnader. För att vara konkurrenskraftiga har de utvecklat sina inköpsstrategier och byggprocesser. Det handlar till exempel om att tillämpa mer industriella byggmetoder och att praktisera ett ”byggmästartänk”, som tidigare har beskrivits. Dessa företag arbetar efter en kostnadsbaserad strategi där man först bestämmer bostadens slutpris för att möta en specifik kundgrupp och sedan utvecklar värdekedjan för att med lönsamhet bygga bostäderna till den valda kvaliteten. Dessa aktörer, ofta mindre och medelstora företag, är särskilt beroende av kommunal mark och att processen kring planarbete och markanvisning är transparent, förutsägbar och effektiv.

9.2.3 Vertikal integration mellan projektutveckling och entreprenadverksamhet

Bedömning: Den vertikala integrationen har ökat mellan projektutveckling och entreprenadverksamhet.

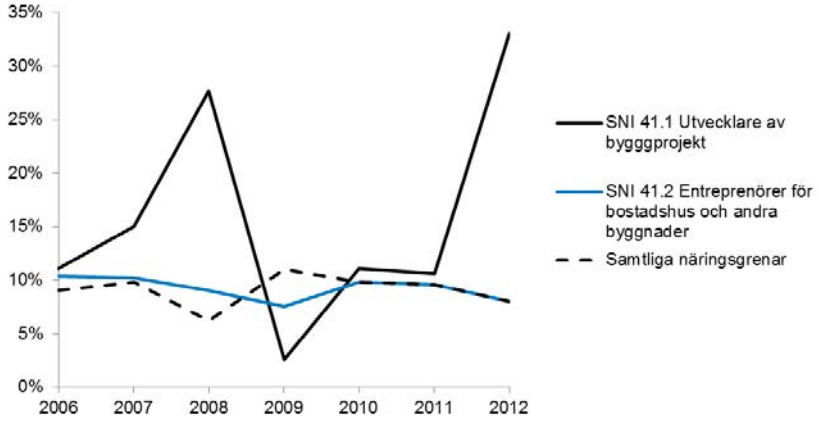
Integrationen mellan projektutveckling och entreprenadverksamhet har ökat genom att byggherrarna i allt högre grad bygger i egen regi. Byggherrarnas utvecklings- och byggprocess har blivit mer sammanhållen. Ett och samma företag anskaffar mark, ordnar detaljplanering (i samverkan med kommunen), bygger i egen regi och upplåter fastigheten till en bostadsrättsförening. Under perioden 2009–2012 byggde de fyra största byggherrarna nästan 83 procent av lägenheterna i egen regi, vilket är en ökning med åtta procentenheter sedan år 2002–2003. Även de mindre byggherrarna ökade byggandet i egen regi med 11 procentenheter från 27 procent under år 2002–2003 till 38 procent perioden 2009–2013.[2]

Statistiken avser byggarbeten vid nyproduktion av lägenheter i flerbostadshus. Även arbeten som har utförts på entreprenad som el- och VVS-arbeten kan ingå. Samtidigt som byggandet i egen regi tycks öka finns det också indikationer på att byggföretagen lägger ut fler aktiviteter på entreprenad för att fokusera på bostadsbyggandet. Detta illustreras bland annat av att antalet anställda i förhållande till omsättning minskat de senaste decennierna.[3]

Höga marginaler inom projektutveckling och synergier mellan projektutveckling och entreprenadverksamhet kan förklara att fler byggföretag väljer att vara verksamma inom både projektutveckling och entreprenadverksamhet.[4]

[2] Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4.
[3] Se bland annat Gadde L.E. Dubois A, 2012, *Partnering med leverantörer – en outnyttjad möjlighet*, Forskningsrapport till Sveriges Byggindustrier.
[4] Det bör betonas att figur 9.1 baseras på SCB:s statistik över samtliga företag. De stora byggföretagen har haft lägre marginaler än genomsnittet och variationen har också varit lägre än vad figuren visar.

Figur 9.1 Vinstmarginal (procent) inom SNI 41



Källa: Sveriges Byggindustrier och SCB, 2014, Byggindex 2014:8.

Genom att bygga i egen regi säkerställer företagen att den egna kompetensen utvecklas och stannar i företaget. De behöver inte heller övervaka underleverantörers arbete från exempelvis kostnads- och kvalitetssynpunkt. Det kan öka möjligheten att utveckla långsiktiga och effektiva värdekedjor.

Den ökade vertikala integrationen kan vara positiv ur effektivitetsperspektiv men även potentiellt negativ för konkurrensen, som diskuterats i kapitel 3 och 8. Det kan leda till utestängning eller minska den ”öppna marknaden” och därmed begränsa den konkurrensutsatta delen av marknaden.

9.2.4 Byggherrars markägande kan påverka konkurrensen

Bedömning: Stora byggherrar behöver en markportfölj för ett jämnt kapacitetsutnyttjande men en sådan kan också användas strategiskt och begränsa nybyggnation.

Eftersom mark är en nödvändig resurs kan ett stort innehav av byggbar mark ge byggherrar möjlighet att begränsa utbudet och hålla en hög prisnivå på nyproducerade bostäder. Någon kommun har uppgett att de stora byggherrarnas markägande i kommunen har gett upphov till oligopolliknande marknadsstrukturer där de

stora byggherrarna kan anpassa utbudet för att hålla priserna uppe. Utredningen konstaterar att de stora byggherrarnas ägande av större exploateringsområden kan verka konkurrensbegränsande.

Byggherrar som har möjlighet att köpa in och finansiera ett eget markinnehav har ett försprång vilket gör dem mindre beroende av kommunala markanvisningar. Mindre byggherrar, som utredningen har intervjuat, har betonat att de är särskilt beroende av tillgång till kommunal mark för att kunna etablera sig och bygga. Det kan därför vara viktigt att en kommun tar hänsyn till hur markägandet fördelar sig vid nya markanvisningar så att den inte bidrar till att förstärka en marknadsstruktur som kan begränsa konkurrensen.

De stora byggherrarna köper mark som de bedömer kan komma att exploateras. Detta är också ett sätt att försöka styra kommunens utbyggnadsplaner. Visserligen är det inget som säger att en kommun måste detaljplanera ett markområde på grund av att markägaren önskar det. Ett eget markinnehav kan också ge möjlighet att utan konkurrens från andra byggherrar få markanvisningar i anslutning till den egna marken.

Att byggherrar sitter på lager av mark i olika planskeden kan förklaras av den långa svenska plan- och byggprocessen där den totala tiden från idé till färdigt hus ofta är 8–10 år, vilket är mycket ur ett internationellt perspektiv. Detta illustreras bland annat av byggföretaget NCC:s jämförelse mellan tre likartade projekt som NCC genomfört i Sverige, Tyskland och Finland som inte varit drabbade av tidsödande överklaganden.[5] NCC konstaterade att det var två års plantid i Sverige, ett års plantid i Finland och fyra månaders plantid i Tyskland. Den totala tiden från idé till färdigt hus i Sverige var tio år, medan den i Finland var fyra och i Tyskland två år. Den långa plan- och byggprocessen innebär att det är strategiskt viktigt att ha en portfölj med mark i olika planskeden för att få en jämn produktion och högt kapacitetsutnyttjande.

De stora byggföretagens stora markägande innebär att de på kort sikt i vart fall inte är beroende av kommunal mark, men på lång sikt är de liksom de flesta byggherrar beroende av kommunala markanvisningar. Det är således viktigt att poängtera att

[5] NCC, 2012, *Fånga tidstjuvarna och bygg bort bostadsbristen*, Almedalstidskriften 2012.

de stora byggherrarnas markägande inte behöver vara negativt för konkurrensen om andra byggherrar också har tillgång till byggbar mark i tillräcklig omfattning.

9.2.5 Byggbar mark som inte bebyggs

Bedömning: För att säkerställa att mark bebyggs inom rimlig tid kan kommuner ställa villkor på byggherren. Nya markanvisningar kan kopplas till krav på byggnation och krav på att redan befintliga byggrätter utnyttjas.

Även om brist på byggbar mark ofta anförs som hinder för ökat bostadsbyggandet pekar flera studier på att det finns byggklar detaljplanerad mark i kommunerna som byggföretagen äger och väljer att inte bygga på. Enligt Konkurrensverket visade det sig att 75 procent av de undersökta kommunerna har detaljplanerade områden där de skulle vilja att det byggs men där ingen byggnation sker.[6]

Kommunerna pekar på att det inte är svårt att få intressenter att bygga i attraktiva lägen även om markpriserna är höga. Det är betydligt svårare att få igång byggande i mindre attraktiva och mindre centrala lägen trots att kommunerna menar att det finns ett behov av bostäder också i dessa lägen.

De detaljplaner som inte bebyggs är nästan uteslutande planerade att bli bostadsrätter och äganderätter. Flera kommuner har betonat att det är ett problem att byggherrarna framför allt marknadsför och producerar liknande produkter som inte alltid matchar det behov av bostäder som finns på orten.

9.3 Tillgång på produktionsresurser

Bedömning: Konkurrenssituationen vid bostadsbyggande påverkas av resursbehov och konkurrensförutsättningar i andra delsektorer av byggmarknaden.

[6] Konkurrensverket, 2015, *Byggbar mark? En nyckelresurs för byggande*, Rapport 2015:5.

Etablering av utländska aktörer med egna resurser inom infrastrukturbyggandet kan bidra till ökad konkurrens i bostadsbyggandet på lång sikt.

Byggbar mark är den centrala resursen och en trång sektor för ett ökat bostadsbyggande. Det kan även uppstå flaskhalsar i andra led i värdekedjan vid en ökad efterfrågan på resurser.

Konjunkturen är stark i dag i både bostadsbyggande och anläggningssektorn. Ett ökat bostadsbyggande för också med sig investeringar i infrastruktur. I kapitel 2 visade vi att de totala bygginvesteringarna ökat med 100 procent sedan år 2002 och de uppgick till 328 miljarder kronor år 2013. Investeringar i bostäder och lokaler stod för den största ökningen, men även anläggningsinvesteringarna ökade. Det påverkar konkurrensförutsättningarna. Ett ökat resursbehov för att bygga lokaler och anläggningar samtidigt som bostadsbyggandet ökar skärper konkurrensen om produktionsresurser som viss arbetskraft, byggmaterial och även om kommunernas planresurser. Det kan leda till att produktionskostnaderna stiger som ett resultat av en ökad efterfrågan vid en begränsad kapacitet.

Utredningens kontakter med marknadens aktörer pekar på att det under de senaste åren har uppstått flaskhalsar som begränsar bostadsbyggandet bland annat i form av brist på yrkeskunnigt folk, inte minst platschefer och insatsvaror som betongelement, vilket kan begränsa byggandet. Även i Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer har andelen husbyggare som anger brist på arbetskraft som främsta hinder för ökat byggande ökat snabbt. I april år 2015 låg andelen på 60 procent. Samtidigt har bristande efterfrågan snabbt minskat som främsta hinder. Brist på maskinkapacitet och byggnadsmaterial anges i mindre utsträckning.

Vilken betydelse eventuella flaskhalsar i form av brist på personal och material har råder det delade meningar om. Flera byggherrar som utredningen varit i kontakt med menar att det är hanterbart då material kan importeras och personalfrågan kan lösas genom att rekrytera utländsk personal. Istället betraktar flera aktörer bristen på byggbar mark som det största hindret för ett ökat bostadsbyggande.

Flaskhalsar i produktionen och ett ökat resursbehov både för bostadsbyggande och för infrastrukturinvesteringar ökar behovet

av att attrahera aktörer från den europeiska marknaden. Det finns kopplingar mellan upphandling av bostadsbyggande och upphandling av infrastrukturbyggande. Fler utländska aktörer i till exempel infrastukturbyggandet kan ha betydelse för produktionskapaciteten i bostadsbyggandet. Dels minskar konkurrensen om inhemska resurser och dels kan det skapa incitament för att på sikt genomföra en etablering inom bostadsbyggnadssektorn.

Även olikheter i skattevillkor och förekomsten av stöd för viss produktion, till exempel avdragsrätt för moms vid produktion av kommersiella lokaler, påverkar den relativa lönsamheten för produktion i olika segment. Att produktionen av bostäder och lokaler inte är jämnställd ur skattesynpunkt kan snedvrida konkurrensen om produktionsresurser och kan påverka kostnadsnivån för underentreprenörer. Det kan också uppstå konkurrens om resurser mellan olika delmarknader i bostadsbyggandet. Omsättningen i ROT-sektorn har ökat kraftigt till följd av ROT-avdraget. Det gör att en större andel av resurserna riktas mot hushåll, som har en svag köparmakt.

9.4 Byggbar mark, konkurrens och bostadsbyggande

Bedömning: Brist på byggbar mark är ett avgörande hinder för förbättrad konkurrens och ett ökat bostadsbyggande.

Samtliga byggherrar och byggentreprenörer, såväl privata som kommunala, som utredningen har varit i kontakt med beskriver bristen på byggbar mark som ett avgörande hinder för att kunna konkurrera och bidra till ett ökat bostadsbyggande. Byggbar mark är en förutsättning för att kunna bygga. Om tillgången på mark är begränsad är det svårt för nya aktörer och utländska aktörer att etablera sig. Det blir även svårt för etablerade aktörer med begränsad marktillgång att kunna konkurrera med aktörer med stor marktillgång och därmed kunna erbjuda konkurrenskraftiga produkter. Nyetablerade aktörer är särskilt beroende av kommunal mark och att processen kring planarbete och markanvisning är transparent, förutsägbar och effektiv.

För att bostadsbyggandet ska kunna öka är det viktigt att det finns tillgång till byggbar mark i tillräcklig omfattning. Byggbar blir

marken först när den har detaljplanerats och planen har vunnit laga kraft. Det innebär att kommunen, genom planmonopolet, styr vilken mark som blir tillgänglig och när den blir möjlig att bygga på.

9.4.1 Kommunal mark och konkurrens

Bedömning: Kommunernas markpolitik och markanvisningar spelar en alltmer central roll för bostadsbyggandet.

Kommunal mark har blivit mer betydelsefull för byggandet och en större andel av bostäderna byggs på kommunal mark.[7] Det har flera orsaker, till exempel omfattande stadsutvecklingsprojekt på kommunal mark i våra storstadsområden. Många kommuner arbetar också strategiskt för att genom markpolitik få igång byggandet, vilket har ökat utbudet av kommunal mark de senaste tio åren.[8]

Den kommunala planberedskapen tycks ha ökat.[9] Detaljplanerna är antagna tre till fem år innan bygget påbörjats. Tidigare antogs de ofta tätare inpå byggstart. Det betyder att byggnation nu sker med bättre framförhållning. Det finns alltså mer färdigplanerad mark där man skulle kunna bygga.

Kommunernas markpolitik har således blivit viktigare för att påverka nybyggnadstakten, vilket innebär att kommunernas markförsäljning eller så kallade markanvisningar spelar en alltmer central roll för bostadsbyggandet. Kommunerna kan genom sin markpolitik påverka vilka aktörer som kan etablera sig och även styra vilken typ av bostäder som byggs.

Kommunal markpolitik kan minska inträdeshindren och underlätta för mindre eller nya företag att etablera sig på bostadsbyggnadsmarknaden. Flera tidigare undersökningar har pekat på att kommunernas markpolitik och markanvisningar är bristfälliga utifrån ett konkurrensperspektiv.[10]

---

[7] Konkurrensverket, 2015, *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, Rapport 2015:5.
[8] Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? – en uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4.
[9] Ibid.
[10] Se bl.a. Konkurrensverket, 2015, *Byggbar mark? – En nyckelresurs vid bostadsbyggande* Rapport 2015:5, Statskontoret, 2012, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens – En granskning av den kommunala planprocessen*, Rapport 2012:25.

Det finns flera problem kopplat till kommunernas markanvisningar, vilka även utredningen har uppmärksammats på i intervjuer med marknadsaktörerna. Det övergripande problemet är att utbudet av byggbar mark har varit för lågt för att utbudet av nya bostäder ska möta behoven. Ett ökat utbud av kommunal mark leder inte automatiskt till förbättrad konkurrens men kan skapa bättre förutsättningar för konkurrens och ett ökat bostadsbyggande.

9.4.2 Kommunala krav vid markanvisning

Bedömning: Att ställa krav som bara kan uppfyllas av vissa aktörer hämmar konkurrensen och motverkar industriella byggmetoder. Det förekommer fortfarande kommunala särkrav på byggnaders tekniska egenskaper trots förbud.

Utredningen kan konstatera att kriterier och förutsättningar för markanvisningar varierar mellan kommuner[11]. Många kommuner ställer ofta krav i exploateringsavtalet utöver gestaltning och krav på bostäders tekniska prestanda som gator, vatten, avlopp och även i annan infrastruktur. Byggherrarna har gett exempel på krav som brukar presenteras som villkor för att få en markanvisning. Många av dessa är både naturliga och rimliga i sitt sammanhang men det finns också exempel på krav av mer oväntat slag och som förefaller ligga utanför byggherrens kompetens. Det kan t.ex. gälla att byggherren ska bekosta och ansvara för uppförandet av trafikljus och trafikanläggningar utanför tomt- eller kvartersmark, uppföra förskolor och annan social service, bygga och hyra ut parkeringsplatser utöver vad som efterfrågas av de boende etc. Denna typ av krav framförs ofta i ett tämligen sent skede, och enligt våra intervjupersoner finns exempel på mer eller mindre genomtänkta krav som radikalt har ändrat förutsättningarna i ett projekt. Exempelvis har vissa krav på utsmyckning eller placering av träd medfört behov av att ändra i detaljplanen eller inneburit att fastigheter måste ritas om.

[11] Ibid.

Alltför långt gångna krav gynnar framför allt stora och mer etablerade byggherrar som bättre kan anpassa sin verksamhet för att möta olika krav.

Det kan hända att kommunen drar ner på sina krav under markanvisningsprocessen. Erfarna byggherrar kan kalkylera med att en lång kravlista, som minskar värdet på byggrätten, ofta kan vara föremål för förhandling. Priset för den mark som med en lång kostnadskrävande kravlista föreföll högt kan bli hanterligför den byggherre som är medveten om detta. Den mindre byggherren kommer sannolikt inte delta i en sådan tävling eller förhandling. Det finns en risk att konkurrensvillkoren snedvrids om kommunen ställer krav som bara kan uppfyllas av vissa aktörer.

Kommunerna ställde tidigare egna egenskapskrav på byggnaders konstruktion, energiförsörjning etc. Såsom konstaterades i kapitel 6 är sådana kommunala särkrav uttryckligen förbjudna sedan 1 januari och det har tydliggjorts i PBL att exploateringsavtalen inte får innehålla några sådana särkrav. Enligt byggherrarna är det fortfarande vanligt att det förekommer så kallade kommunala särkrav.

9.4.3 Storleken på markanvisningar och planer

Bedömning: Stora markanvisningar och ett stort planinnehåll kan främja effektivitet men riskerar samtidigt att begränsa konkurrensen.

I många kommuner styrs arbetet av volymmål för hur många bostäder som ska byggas och hur många markanvisningar som ska göras. De ansvariga förvaltningarna måste avväga målen för verksamheten mot de interna resurserna och den lokala marknadens förutsättningar. Enligt mindre byggherrar och även stadsbyggnadskontor som utredningen har varit i kontakt med har det funnits en tendens i kommuner med ett högt bostadsbyggande att prioritera stora projekt och planer med ett stort planinnehåll framför mindre markanvisningar. Därigenom planläggs få mindre exploateringsoch markområden som kan bebyggas av mindre byggherrar.

Kommunerna anser att det är mer kostnadseffektivt att allokera interna resurser till större projekt med fler bostäder än till många

små projekt med få bostäder. Det finns en risk att sådana prioriteringarna skapar etableringshinder för mindre aktörer som får svårare att få tillgång till byggbar mark. Enligt mindre byggherrar som utredningen har varit i kontakt med är det viktigt att kommunen erbjuder en variation av markanvisningar inte minst vad gäller storlek om de ska kunna konkurrera. De menar att då konkurrensen är begränsad på grund av ovanstående etableringshinder så finns det heller inget omvandlingstryck eller tryck på de större aktörerna att sänka byggkostnaderna.

Större byggherrar har mer resurser för att finansiera arbetet under planprocessen och de har flera verksamhetsgrenar vilket gör att de kan ställa om resurserna till annan typ av byggnation om de inte får tillräckligt med markanvisningar eller om planprocessen drar ut på tiden. De har även en större projektportfölj med byggbar mark som vi tidigare har beskrivit. En liten aktör fokuserad på bostadsbyggande är mer beroende av att få kommunala markanvisningar och att detaljplaneprocessen inte tar för lång tid.

De större aktörerna har en konkurrensfördel när det gäller stora projekt då de har stor kapacitet. Samtidigt behöver inte denna kapacitet avspeglas i lägre byggkostnader då mindre byggherrar kan ha lägre overhead-kostnader och ett tryck på att hålla nere byggkostnaderna i alla led från förarbetet, med ritningar, detaljplanarbete och själva byggandet.

En möjlig anledning till att vissa företag är stora på en lokal marknad är att de är mer kostnadseffektiva, vilket i så fall gör det önskvärt att de bygger mer, snarare än att deras marktilldelning minskas. Ur konkurrenssynpunkt framstår det som naturligt att marktilldelningen är neutral och att tilldelningen istället förknippas med tydliga krav på att det verkligen byggs. Många kommuner gör också detta och villkorar tilldelning av mark på färdigställande av byggnation.

9.5 Markpolitik och konkurrens

Bedömning: För bättre konkurrens och ett ökat bostadsbyggande är det nödvändigt att öka tillgången på byggbar mark och att den är tillgänglig på likvärdiga villkor.

Utredningen har inte tagit ställning till vilken markanvisningsform som är att föredra ur konkurrenssynpunkt. Det finns för- och nackdelar med olika markanvisningsmetoder och dessa kan variera mellan kommuner beroende på hur marknadsstrukturen och andra lokala förutsättningar för bostadsbyggandet ser ut. Det kan innebära att direktanvisningar kan vara en lämplig metod under vissa omständigheter och att olika former av tävlingsförfaranden kan vara lämpliga i andra situationer.

Regeringen tillsatte en särskild utredare den 27 februari 2014. I direktiven (dir. 2014:29) får utredaren i uppdrag att föreslå åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och utbudet av markanvisningar. Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande den 31 december 2015.

Mot den bakgrunden utvärderar vi inte kommunernas system för markanvisningar eller utreder åtgärder som syftar till att öka utbudet av byggbar mark. Tillgången till byggbar kommunal mark och planprocessen har dock betydelse för etableringsmöjligheterna och därigenom konkurrensen. Utredningen berör därför vissa konkurrensaspekter som är förknippade med kommunernas markpolitik.

Det finns grundläggande kriterier som markanvisningar bör uppfylla för att vara konkurrensneutrala. Kommunernas markanvisningar måste vara transparenta, förutsägbara och behandla alla aktörer lika.

Markanvisningar har bland annat analyserats i en rapport till ESO.[12] I rapporten beskrivs bl.a. olika varianter på hur byggherren utses och vilka konsekvenser det kan ha bl.a. för konkurrensen. Statskontoret ger i en rapport flera rekommendationer som syftar till att öka transparensen och förutsägbarheten i markanvisningsprocessen.[13] Bland annat betonades att det är viktigt med enighet om markpolicyn inom kommunens olika förvaltningar såväl som mellan olika kommuner i samma region, för att skapa förutsägbarhet. Kommuner bör undvika detaljstyrning och särkrav. Statskontoret föreslog även att kommunens markpolitik skulle

[12] Caesar, Kalbro och Lind (2013). *Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.* Rapport 2013:1 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).
[13] Statskontoret (2012:25), *Mark, bostadsbyggande och konkurrens – En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen.*

tydliggöras, liksom principer för markprissättning som ska vara tydliga och följa de riktlinjer som finns. För att öka transparensen föreslogs också att kommunen bör ha intressentregister för markanvisningar och föra information tillbaka till marknaden om vem som fått markanvisning och vilka utvärderingskriterier som tillämpats av kommunen.

Statskontoret föreslog inte någon lagreglering av markanvisningsprocessen och de avtal som tillämpas. Skälet var att markanvisningar inte är någon enhetlig process, och att det är viktigt att den kan variera efter lokala förhållanden och omständigheter i övrigt. Även ESO och Konkurrensverket har kommit till liknande slutsatser.[14]

Utredningen menar dock att det är viktigt att kommunerna vid markanvisning säkerställer att den kommunala markanvisningen inte bidrar till att hämma konkurrensen. Därför bör olika särkrav och alltför detaljerade krav vid markanvisningar undvikas. Utredningen vill uppmärksamma att kommuner fortfarande tillämpar egna särkrav på byggnaders tekniska egenskaper.

Det är också viktigt att information förs tillbaka till marknaden om prisnivåer och kvalitet i det vinnande anbudet vid markförsäljningar och särskilt när det sker direktanvisningar. Informationsapsekten är central och om information går tillbaka till aktörerna ökar transparensen och förutsägbarheten och företagen kan lära och utveckla sina arbetssätt och produkter.

9.6 Den kommunala planprocessen och konkurrens

Kommunernas förmåga att producera byggbar mark spelar en viktig roll för konkurrensförutsättningarna, inte minst på marknader med ett starkt efterfrågetryck. För att marken ska vara byggbar måste den ha en giltig detaljplan. Eftersom kommunen har planmonopol innebär det att kommunernas agerande blir avgörande för att mer byggbar mark ska komma ut på marknaden. Planprocessen har varit föremål för många utredningar som resulterat i förändringar av PBL. Fokus i detta avsnitt ligger på att identifiera

[14] Konkurrensverket, (2013:10), *Konkurrensen i Sverige 2013 – så kan det byggas mer och billigare.*

problem som kan kopplas till kommunernas tillämpning av PBL, inte på att föreslå reformer.

Vid kontakter med marknadens aktörer har framkommit tre tydliga problem som kan kopplas till kommunernas planarbete, vilka delvis hänger ihop och kan påverka konkurrenssituationen:

- plan- och byggprocesser och väntetider till stadsbyggnadskontoren är långa
- detaljplaner görs mer detaljerade än vad som är nödvändigt enligt PBL
- markpolitiken är reaktiv

9.6.1 Detaljplaner och konkurrens

Bedömning: Detaljerade och oflexibla detaljplaner bidrar till att förlänga planarbetet, öka osäkerheten och minska bostadsbyggandet.

Det väsentliga med en detaljplan är att juridiskt fastställa byggrätten för en viss markyta. Detaljplanen har från att ursprungligen vara en plan för markanvändningen och den framtida bebyggelsen övergått till att bli en tillståndsprövning för byggprojekt. Även detaljeringsgraden och omfattningen av krav i detaljplanen har ökat. Detaljplaner är enligt aktörerna ofta mer detaljerade än vad PBL kräver, vilket också uppmärksammats i tidigare utredningar. Den höga detaljgraden är också en orsak till att planprocessen tar längre tid än nödvändigt. Ju mer detaljerad en detaljplan är, desto fler frågor måste vara besvarade redan på ett tidigt skede, vilket tar tid.

Detaljerade och oflexibla detaljplaner bidrar till att förlänga planarbetet och öka osäkerheten och minska byggherrarnas investeringsvilja. Detta gäller inte minst för mindre aktörer med mer begränsade resurser. Alltför detaljerade detaljplaner leder också till att byggherrarnas affärsrisk ökar då det är svårt för byggherren att ändra inriktning i projekten om marknadssituationen förändras eller sälja marken till en aktör med en annan affärsinriktning efter det att planerna antagits och vunnit laga kraft.

Det ska betonas att i vissa situationer är det dock nödvändigt med detaljerade bestämmelser för att det ska vara möjligt att garantera att planens syfte uppnås. Exempel på det kan vara när en befintlig miljö behöver skyddas.

Flera aktörer menar att PBL i sig inte är ett problem utan att lagstiftingen i grunden är tillåtande. Problemet är inte bara att detaljplanerna i en kommun kan vara mycket detaljerade utan att tillämpningen av PBL varierar starkt mellan kommuner och även mellan projekt, vilket gör att förutsebarheten i planarbetet brister och bidrar till att fragmentera marknaden ytterligare.

9.6.2 Långa plan- och byggprocesser och väntetider

Bedömning: Plankapacitet begränsar tillgången på byggbar mark. Begränsningen kan minskas genom att kapacitetet tillförs plankontoren, genom att utnyttja extern plankapacitet eller genom minskad detaljeringsgrad och mer enhetliga krav.

Det finns anledning att närmare analysera de kommunala avgifterna för planarbeten då de kan ge svaga incitament till effektivitet.

Bostadsbyggandet i flera kommuner begränsas inte bara av bristande tillgång på byggbar mark utan även av planarbetet. Flera marknadsaktörer som utredningen har varit i kontakt med har uppgett att kapaciteten på de kommunala plankontoren är en trång sektor. Personella resurser på plankontoren och ambitionsnivån avseende hur detaljerade planerna skall vara begränsar hur mycket byggbar mark som kan tillgängliggöras. Enligt flera byggherrar är det inte bara själva detaljplaneringen som tar lång tid, ungefär 18 månader i genomsnitt, utan det kan ta lång tid att komma med i stadsbyggnadskontorens produktionsplan och att bli tilldelad en planhandläggare.

En begränsande faktor för kommunernas plankapacitet är tillgången på kvalificerad personal. Ett problem i detta sammanhang är att sådan personal också är mycket attraktiv i den privata sektorn och att personalomsättningen kan vara relativt hög. Att behålla plankapaciteten i tillväxtkommuner är viktigt för såväl konkurrens som bostadsbyggande.

Bristen på planhandläggare gör att ett företag som äger mark inte kan öka sitt bostadsbyggande då det inte finns resurser för att detaljplanera marken. Till detta kommer de juridiska prövningarna av antagna detaljplaner. Även om de senare i stort sett ligger utanför kommunernas kontroll kan kommunernas praktiska planarbete ha en påverkan på den juridiska prövningen av detaljplaner.

I den mån kapaciteten för planläggning är en knapp resurs i en kommun så aktualiseras olika prioriteringsfrågor med bäring på konkurrensförhållandena. För företag på en marknad är förutsägbara villkor och möjlighet till framförhållning avgörande för etableringsviljan och konkurrenskraften. Konsekvensen av en komplicerad, icke transparent och långdragen plan- och bygglovsprocess blir att antalet påbörjade byggprojekt blir färre än det annars skulle ha varit. Konkurrenssituationen på byggmarknaden påverkas negativt om kommunernas handläggning av att plan- och bygglovsprocessen är komplicerad och tar lång tid.[15] Ur ett konkurrensperspektiv är det därför av vikt att den totala handläggningstiden i samband med plan- och bygglovsärenden inte är för lång.

Även om det finns indikationer på att planberedskapen har ökat i kommunerna så är det också tydligt att den kommunala planprocessen i många kommuner är en flaskhals vid bostadsbyggande. Ett problem är att kommunerna inte har tillräckligt med kapacitet men det finns också indikationer på att kommunernas planprocess brister för att den är funktionsorienterad snarare än flödesorienterad vilket ger upphov till längre handläggningstider och köer än nödvändigt. Det förekommer exempelvis bristande integration mellan de olika processerna innefattande alltifrån markanvisning till detaljplanering och bygglov. Flera kommuner har dock börjat arbeta mer med flödesorientering, genom att tillämpa så kallad *lean production*.[16]

Plan- och bygglovsavgifterna har stigit snabbare än priserna på privata tjänster i ekonomin. Detta uppmärksammas bland annat av Dratos & Lind (2015).[17] I rapporten visas att tjänsteprisindex steg

[15] Konkurrensverket, 2013 *Konkurrensen i Sverige 2013 – Så kan det byggas mer och billigare*, Rapport 2013:10.
[16] Modig N. & Åhlström P., 2015, *Detta är Lean – Lösningen på effektivitetsparadoxen*, Lean Forum Bygg.
[17] Dratos, A. & Lind, H., *Byggherrekostnadernas utveckling 1990–2015*, Oktober 2015, KTH.

med 70 procent under perioden 1990–2015 medan plan- och bygglovsavgifterna, som ingår i byggherrekostnaden, mer än fyrdubblades, under den aktuella perioden. Plan- och bygglovsavgifterna steg klart mer än de direkta byggkostnaderna. Kommunala avgifter och markpriser stiger ungefär lika snabbt. Det kan finnas olika förklaringar till att de kommunala avgifterna i byggherrekostnaderna stiger. Lind (2003) diskuterar att kostnaderna inom bostadsbyggandet kan tolkas i termer av en vinstdelningsmodell. Stigande priser på bostäder innebär ett större överskott att fördela och då kan det vara relativt lätt att höja taxor, särskilt som dessa taxor utgör en relativt liten del av den totala kostnaden för att uppföra ett hus.[18]

En fråga är om ökade avgifter speglar en ökad arbetsinsats och om en sådan arbetsinsats är motiverad. Paulsson, Kalbro & Lindgren (2013) beskriver att planer i dag görs mer detaljerade och att planprocesserna tar lång tid.[19] En förklaring till de stigande avgifterna skulle kunna vara svaga incitament till kostnadseffektivitet när taxorna är självkostnadsbaserade och betalas av byggherren. Det finns anledning att närmare analysera de snabbt stigande avgifterna i byggherrekostnaderna. När vi diskuterar de ökade plan- och bygglovsavgifterna och möjliga orsaker till dessa är det viktigt att komma ihåg att år 1990 var både innehållet i det kommunala ansvaret för planarbetet och innehållet annorlunda än i dag. Finansieringsmodellen var inte heller densamma. Det ska också understrykas att komplexiteten i planarbetet har ökat då allt fler intressen ska beaktas och vägas mot varandra. Det innebär att fler aktörer involveras och att fler målkonflikter ska hanteras.

Flera byggherrar pekar på att planarbetet skulle kunna bli mer effektivt om stadsbyggnadskontoren i högre utsträckning integrerade byggherrarna i planarbetet eftersom de då får tillgång till byggherrens resurser i detaljplaneringen. Detta kan dock vara problematiskt och skapa asymmetrier mellan mindre och större företag som har olika resurser och kompetenser för att delta i eller bedriva ett planarbete.

---

[18] Lind H., 2003, *Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001.* Ds 2003:6.

[19] Paulsson, J., Kalbro, T. & Lindgren, E. 2013. *Offentlig reglering av byggprojekt – för detaljerat och för tidigt?* Rapport 2013:7 från Fastigheter och byggande, KTH. Stockholm.

Ett förslag som framförts till utredningen är att det kan införas ett system med certifierade plankonsulter i syfte att öka samhällets totala kapacitet för produktion av byggbar mark. Ett sådant system bör innebära en rätt för en privat aktör att anlita en certifierad konsult givet att kommunen lämnat positivt planbesked. På så sätt tydliggörs kommunernas myndighetsroll, vilket sätter fokus på bedömning i planprocessen på samma sätt som för bygglov och bygginspektion.

9.6.3 Från reaktiv till proaktiv planläggning

Bedömning: Ett 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.

Det finns tecken på att den kommunala planberedskapen har ökat då det finns mera färdigplanerad mark där man omgående skulle kunna söka bygglov. Samtidigt har några aktörer pekat på att tillgängliga byggrätter är missvisande då större planlagda områden som innehåller många byggrätter ofta byggs i etapper över lång tid och är inte tillgängliga för resten av marknaden. Många kommuner har vidtagit åtgärder för att öka effektiviteten i planprocessen bland annat genom att arbeta tydligare med långsiktig planering, så som i översiktsplan och fördjupade översiktsplaner. En tydligare översiktsplan kan exempelvis spara tid i ställningstaganden i tidiga skeden. Några kommuner arbetar med ”lean”, flödesorintering och benchmarking med andra kommuner. Det sker en förbättrad samverkan mellan exploatörer, byggherre och förvaltningar inom kommunen samt en snabbare dialog med länsstyrelsen. Dialogen med allmänhet och sakägare har förbättrats för att säkerställa en hög kvalitet på planerna för att minska riskerna för överklaganden.

Samtidigt har många byggherrar som utredningen har intervjuat framfört att planarbetet i många kommuner är alltför ”reaktivt” i bemärkelsen att det inte är kommunen som initierar planarbetet utan att planarbetet sätter igång först när det redan finns en byggherre med en konkret projektidé som är beredd att bekosta planarbetet. Detta innebär konkret att byggherren utses tidigt i

förhållande till planprocessen. Risken med ett reaktivt planarbete är att det är främst väletablerade och kapitalstarka aktörer som kan driva projekt medan mindre och nya aktörer inte har samma förutsättningar att initiera projekt och få igång detaljplanering av mark.

Ett alternativt förfarande som är mer ”proaktivt” är att kommunen först gör en detaljplan och sedan överlåter marken till byggherren i samband med – eller efter – planantagandet. I detta fall medverkar alltså inte byggherren vid utformningen av detaljplanen utan köper den kommunala marken i samband med att planen färdigställs. Även i detta fall ingås normalt ett avtal om plangenomförande i samband med marköverlåtelsen.

Flera aktörer som utredningen har intervjuat menar att konkurrensen och bostadsbyggandet skulle kunna öka om kommunerna anammade ett proaktivt planarbete genom att ta fram färdiga eller nästan färdiga detaljplaner och byggrätter som kan bebyggas av såväl stora som mindre byggherrar. Utgångspunkten är att fler byggherrar kan tänkas vara intresserade av markanvisningar om detaljplanen är fastställd vid markanvisning och därmed vissa risker undanröjda. Det är fortfarande mindre vanligt att kommuner tillämpar denna typ av sena markanvisningar. Det finns dock exempel på kommuner som arbetar proaktivt med att tillämpa sena markanvisningar som Örebro och Uppsala kommun.

9.7 Digitalisering av planprocessen

Bedömning: 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.

Planprocessen innebär många kontakter och ett omfattande informationsutbyte mellan olika aktörer. En digitalisering av planprocessen har diskuterats som en åtgärd som kan bidra till att skapa bättre förutsättningar för bostadsbyggandet. I en digital planprocess kan aktörerna utbyta information digitalt. Det innebär att myndigheter och kommuner måste tillhandahålla och ta emot digital information i enhetliga format och använda gemensamma

definitioner av denna. En digital planprocess kan leda till vinster för de inblandade. Genom e-tjänster skulle man lättare kunna få svar på vad man får lov att göra på sin tomtmark. En exploatör kan via en e-tjänst även få svar på var i kommunen det finns möjlighet att bygga. Kommuner skulle kunna analysera sina markinnehav och få en överblick över var det finns exploaterbar mark samt om förhållanden i grannkommuner. Staten kan genom ett digitalt planarbete få överblick över hur mycket outnyttjad mark som finns för bostadsbyggande i landet. Det krävs stora arbetsinsatser för att manuellt sammanställa en mängd information från olika detaljplaner och andra dokument. I dag måste dessa frågor besvaras genom att handläggarna på kommunerna manuellt söker svar i olika datasystem och dokument.

Statskontoret fick i uppdrag av regeringen att klarlägga om det fanns några åtgärder som kan bidra till att realisera vinsterna av en digital planprocess.[20] Statskontoret föreslog att regeringen borde ta initiativ till en nationell strategi som stödjer en utveckling mot en digital planprocess och att skapa en nationell databas för detaljplanebestämmelser. En nationell databas kan främja kommunernas tillämpning av enhetliga definitioner och gränssnitt och underlätta övergången till en digital planprocess i mindre kommuner.

Det har funnits och finns insatser för att främja och utveckla en ökad digitalisering på PBL-området. Vissa enskilda kommuner har bedrivit egna projekt. Boverket, Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och Landsting har också bedrivit eller bedriver arbeten inom området. Boverket stödjer för närvarande projekt i flera kommuner som syftar till att utvärdera hur kommunerna kan gå vidare med sin digitalisering inom PBL-området. Projektet ska ta fram underlag och rekommendationer för kommuner och Boverket som ett stöd och kunskapskälla för att utveckla ett digitalt arbetssätt.

Utredningen anser att det finns vinster med en digitaliserad planprocess. För kommunerna skulle det innebära tidsbesparingar under detaljplanearbetet men även efter att planen vunnit laga kraft när planinformation kan återanvändas. I en digital planprocess kan kommunerna göra mer omfattande analyser med en mindre arbetsinsats. Bygglovsprocessen är en annan av de processer som

[20] Statskontoret, 2014, *Från analog till digital – Insatser för att främja en digital planprocess* (2014:3).

skulle effektiviseras med hjälp av ett digitalt arbetssätt. Handläggningstiderna skulle reduceras och tillgång på information öka.

Det är framför allt små och medelstora byggherrar som kan gynnas av en digital planprocess. En digital planprocess innebär att information kan sammanställas från hela landet med till exempel uppgifter om outnyttjade byggrätter samt vad som planerar att byggas och var. Det skulle skapa en nationell, regional och kommunal överblick som saknas i dag. Därigenom skapas en ökad transparens och förutsägbarhet och bättre möjligheter för mindre aktörer att konkurrera med de stora aktörerna.

Genom att förverkliga en digital planprocess skulle den nuvarande problematiken kring allt för detaljerade och ogiltiga planbestämmelser kunna hanteras. Den nuvarande situationen skapar problem genom oförutsägbarhet och höga transaktionskostnader för företagen. En större enhetlighet och tydlighet i informationen i olika kommuner kan öka transparensen och minska transaktionskostnaderna. På lång sikt kan det också bidra till att skapa bättre förutsättningar för konkurrens.

För att säkerställa enhetlighet kan regeringen ge Boverket rätt att utfärda föreskrifter för planbestämmelser och planhandlingar Därigenom får Boverket ett begreppsansvar för de avsnitt i PBL som omfattar detaljplaner.

9.8 Slutdiskussion

Bedömning: Bostadsbyggande är i dag underordnat andra samhällsintressen. Plan- och markanvisningsprocesserna skapar etableringshinder och styr inte mot värdeskapande genom en väl fungerande konkurrens.

För att byggnader ska kunna upphandlas som kan byggas i hela landet krävs en högre grad av enhetlighet och transparens. Därigenom kan det skapas förutsättningar för skalfördelar och sänkta produktions¬kostnader.

Förslag: Regeringen bör ta initiativ till en nationell strategi i syfte att möjliggöra att ”typgodkända” flerbostadshus kan byggas i hela landet.

Bostadsförsörjningen är en central samhällsfråga. Dagens situation på bostadsmarknaderna ställer höga krav på en ökad nyproduktion av bostäder. Bostadsbyggande är emellertid i dag underordnat andra samhällsintressen, och utgör inte ett så kallat riksintresse. Staten har ytterst inflytande över bostadsförsörjningens vikt i förhållande till andra samhällsintressen och mål. Till exempel avgör staten vad som är att betrakta som ett riksintresse.[21]

I planprocessen finns flera samhällsintressen som ska samordnas och skyddas. Det innebär att det kan uppstå målkonflikter som innebär avvägningar mellan olika intressen. Målkonflikter måste synliggöras och hanteras, till exempel vilka förutsättningar som ges för konkurrens genom plan- och markanvisningsprocesserna.

Det har skett förändringar i PBL, men många aktörer vittnar fortfarande om problem vid tillämpningen av lagen, till exempel ökade miljö-, klimat- och tillgänglighetskrav. Det är flera aspekter som kommunerna ska väga mot varandra vid planarbetet och det involverar många delar av de kommunala förvaltningarna. Därigenom ökar arbetsbördan, komplexiteten och trögheten i planerings¬processen. Detaljplaner har blivit allt mer detaljerade och kan innehålla tillämpningar och planbestämmelser som är unika för enskilda kommuner och planer. Plan- och markanvisningsprocessen kan därför leda till etableringshinder. När förutsättningarna mellan kommuner skiljer sig åt fragmenteras marknaderna vilket minskar förutsättningarna för att ta tillvara erfarenheter och upprepningar av produktionen. Det gör att skalfördelar får svårt att realiseras och utvecklingen av industriellt byggande, byggprodukter och nya innovativa byggprocesser försvåras.

Ett ökat bostadsbyggande och en förbättrad konkurrens kan uppnås genom produktivitetsförbättringar och genom fler aktörer. Det finns en potential för ökad produktivitetsutveckling och företag med mer industriella byggmetoder är viktiga. Ett mer industriellt byggande förutsätter en större enhetlighet så att byggnader kan uppföras på en större marknad än i dag för att därigenom möjliggöra skalfördelar. Ett ökat bostadsbyggande för-

[21] SOU 2014:59, *Bostadsförsörjning och riksintressen – delbetänkande av Riksintresseutredningen* ansåg att det var olämpligt att göra bostadsförsörjningen till ett riksintresse. Utredningen ansåg att bostadsförsörjning är ett lokalt eller regionalt intresse, inte nationellt. Att ange bostadsförsörjning som riksintresse signalerar ett statligt ansvar och riskerar att göra ansvarsförhållandet otydligt och skulle bidra till att komplicera riksintressesystemet.

utsätter också att det finns produktionskapacitet. Nya aktörer såväl svenska som utländska kan öka konkurrensen även i andra byggled genom att ha egna värdekedjor eller nya sätt att organisera dessa.

För att undvika fragmentering krävs en större enhetlighet mellan landets kommuner avseende plan- och markanvisningsprocesserna. Om en högre grad av enhetlighet och transparens uppnås ges förutsättningar för att byggnader kan upphandlas och byggas i hela landet.

En större enhetlighet kräver koordination och samordning mellan kommuner och myndigheter. För att möjliggöra en större enhetlighet mellan kommuner krävs vidare ett det sker en nationell samordning om vilka åtgärder som skulle kunna skapa förutsättningar att bygga flerbostadshus som uppfyller kraven för ett slags nationellt ”typgodkännande”. Vi föreslår därför att regeringen tar initiativ för en nationell strategi som involverar kommunerna som syftar till att säkerställa enhetliga kommunala krav som gör det möjligt att bygga ”typgodkända” flerbostadshus i hela landet. Det är viktigt att därvid beakta synpunkter och erfarenheter från byggherrar, arkitekter och byggindustrin.

Genom en nationell strategi kan det skapas förutsättningar att bygga kostnadseffektiva hus för det stora behov som finns i dag och i lägen där det annars inte är lönsamt. Därigenom skapas förutsättningar för nya innovativa lösningar och volymer som kan vara attraktiva för såväl större som mindre aktörer inom bostadsbyggandet. Det finns såväl nationella som internationella aktörer som utgör en potentiellt större marknad.

10 Finansiering av bostadsbyggande

Bostadsbyggande är förknippat med höga investeringskostnader och binder kapital en lång period innan investeringen börjar ge avkastning, vilket accentueras av att plan- och byggprocessen ofta tar lång tid. Oavsett om en byggherre anlitar ett byggföretag eller bygger i egen regi krävs mycket kapital eftersom det är stora utgifter innan inkomsterna kommer (vid försäljning eller uthyrning).

Finansieringsmöjligheter kommer att ha betydelse för etableringsmöjligheterna och därmed konkurrensen. Stora företag med en god ekonomi klarar en större andel egenfinansiering och har oftast en högre kreditvärdighet än mindre företag som ofta är mer beroende av externa finansiärer.

Enligt direktiven ska utredningen undersöka i vilken utsträckning finansiella restriktioner är ett hinder för bostadsbyggande och varför de statliga kreditgarantierna inte utnyttjas i större omfattning. Utredningen ska vid behov lämna förslag som kan underlätta tillgången till krediter för mindre och medelstora företag. I detta kapitel undersöker vi dessa frågor närmare.

Kapitlet inleds med en bakgrund om bostadsfinansieringssystemet, därefter diskuterar vi finansieringsbehov och finansieringsförutsättningar samt utbudet av krediter för bostadsfinansiering. Avslutningsvis analyseras de statliga kreditgarantierna som administreras av Boverket.

10.1 Bostadsfinansieringssystemet har förändrats

Bostadsbyggandets finansiella förutsättningar har genomgått stora förändringar sedan 1990-talet. I en ESO-rapport beskrivs hur finansieringsförutsättningarna fram till början av 1990-talet drev

fram en kraftig ökning av bostadsbyggandet. Det krävdes litet eller inget eget kapital, staten tog ränterisken genom räntebidragssystemet och det skedde ingen egentlig kreditprövning av låntagare och fastigheter.[1]

Under åren 1985 till 1993 byggdes 400 000 lägenheter, det största bostadsbyggandet sedan miljonprogrammet. Hyreshusbyggandet tredubblades från 12 000 år 1985 till 36 000 år 1991, egnahemsbyggandet var samtidigt oförändrat. Ökningen av bostadsbyggandet åren 1985 till 1993 var koncentrerad till kommuner utanför storstadsregioner. Den största ökningen skedde i kommuner med mindre än 30 000 invånare, där det byggdes lika mycket som i storstadsområdena. I Storstockholm ökade bostadsbyggandet praktiskt taget inte alls trots gynnsamma finansiella förutsättningar, vilket lade grunden till den brist på bostäder som vi har i dag. I storstadsområden prioriterades istället byggandet av kommersiella lokaler.

Att byggandet blev så stort berodde dels på en exceptionellt god kredittillgång i kölvattnet av avregleringen av kreditmarknaden år 1985, i kombination med oförändrat generösa statliga räntesubventioner och topplån, och dels på en stark konkurrens mellan kreditgivare.

Bostadsfinansieringssystemet skapade, som nämndes ovan, en geografisk snedfördelning av bostadsbyggandet och stora förluster. Totalt realiserades förluster på närmare 100 miljarder kronor inom bostadssektorn under 1990-talet. Staten förlorade 50 miljarder kronor, banker och fastighetsägare förlorade cirka 25 miljarder kronor var till följd av att bostadsrättsföreningar och fastighetsägare (framför allt kommunala) kom på obestånd.

I ovan nämnda ESO-rapport konstateras också att riskmedvetandet var mycket lågt hos många aktörer. Långivarna, staten och kreditinstituten, prövade inte själva riskerna i långivningen. Prövningen av marknadsrisker och återbetalningsförmåga var bristfällig. Det statliga räntebidraget dolde riskerna och det saknades ofta långsiktiga finansieringskalkyler. Produktionskostnaderna låg till grund för belåningen och inte marknadsvärderingar. För ägare

[1] Rönnberg Mats, *ESO, Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen* 1985–1993, Ds 2002:9.

av privata hyreshus, såväl privatpersoner som juridiska personer, med betalningsansvar för lån ledde detta till konkurser.

Lärdomen från krisen på 1990-talet var att bostadsfinansieringssystemet måste vara långsiktigt hållbart. Kalkyler för investeringsbeslut måste beakta framtida marknadsrisker, ränterisker och kostnadsrisker. Kreditprövningar och riskbedömningar måste ske individuellt för varje låntagare och objekt.[2] Erfarenheterna från krisen på 1990-talet bidrog till förändringar av bostadsfinansieringssystemet. Regler om kreditprövning har skärpts. Det krävs eget kapital i bostadsprojekt, särskilt tydligt i bostadsrättshus. Det statliga ansvaret för finansiering (investerings-, räntebidrag) har avvecklats liksom, i huvudsak, subventioner riktade mot utbudssidan. Det statliga stöd som finns kvar är riktat mot särskilda kategorier av bostäder, till exempel för äldre eller studenter. I dag sker byggandet på marknadsmässiga villkor och det finansiella ansvaret vilar på byggherren och bostadsköparen.

10.1.1 Minskade bostadsinvesteringar efter finanskrisen

Som beskrevs i kapitel 2 ledde finanskrisen år 2007 till ett minskat bostadsbyggande i nästan alla länder. Finanskrisen påverkade bostadsmarknaderna i många länder negativt trots att bostaden och bostadskonsumtionen är lokal till sin natur. Dagens kapitalmarknader är globala och en väldiversifierad portfölj innehåller skilda typer av tillgångar från olika länder, bland annat bostadsobligationer.

Krisen orsakades av att investerarna hade tagit för stora risker i bostadsutlåningen och inleddes i Kalifornien redan år 2007, då många hushåll inte kunde betala räntor och amorteringar på sina bolån. Amerikanska bostadsobligationer föll i värde och orsakade stora förluster för fondförvaltare i hela världen. Övriga länder följde efter USA och efter flera år av stabilt stigande bostadspriser föll de kraftigt i stora delar av världen. Bostadsmarknaderna har ännu inte återhämtat sig i flera länder. I Kanada, Norge och Sverige är bostadspriserna högre i dag än innan den globala finanskrisen

[2] Ibid.

inleddes. Bostadsinvesteringarna är alltjämt lägre i de flesta länder än före krisen.

Både den svenska 1990-talskrisen och den globala finanskrisen visar att förutsättningarna snabbt kan skifta och att stabila makroekonomiska förhållanden är viktiga för bostadsbyggandet. Ett stort utbud av billiga krediter till bostäder och en dålig riskhantering kan leda till överproduktion.

Före finanskrisen underskattade bostadsbyggare, fondförvaltare och hushåll riskerna och när krisen var som djupast var det omöjligt för många aktörer att få tillgång till kapital även för i grunden solida företag. Det inträffade både en likviditets- och en soliditetskris. De svenska bankernas problem blev kortvariga och sedan finanskrisen har utlåningstillväxten varit hög.

10.1.2 Finansieringsbehov och villkor varierar med upplåtelseform

Finansieringsbehoven och finansieringsvillkoren varierar beroende på vilken upplåtelseform som avses att byggas. Att bygga bostadsrätter innebär ett kortvarigare finansiellt engagemang jämfört med att bygga hyresrätter. När man bygger bostadsrätter rör osäkerhet om, och till vilket pris bostäderna, kan säljas för längre fram. Produktion av hyresrätter innebär som regel både att bygga och oftast ett långsiktigt åtagande om att äga och förvalta fastigheten. Det ställs oftast krav på den som bygger hyresbostäder på kommunal mark att denne även ansvarar för långsiktig förvaltning av fastigheten. Den som investerar i hyresrätter har därför inte samma prisrisk på kort sikt men bär på lång sikt både en hyres- och en ränterisk.

Byggherrar som bygger bostadsrätter måste visa lönsamhet i projektet för att kunna erhålla extern eller egen finansiering. Vid extern finansiering i en bank måste byggherren visa upp att en viss andel av bostäderna är sålda innan de är producerade. Bankerna ställer så kallade täckningskrav. När det gäller situationen i storstadsområden med en stor efterfrågan och kraftigt stigande bostadspriser har finansieringsmöjligheter ofta varit goda. Köparna tecknar och binder sig oftast för en bostadsrätt på projekteringsstadiet och byggherren är oftast försäkrad om att få avyttring för det som byggs.

De finansieringsvillkor som möter en byggherre varierar beroende på byggherrens tidigare referenser, ekonomiska styrka, kon-

junkturläge och kreditgivarens bedömning av projektets risk. De stora byggentreprenadföretagen JM, NCC Peab och Skanska är viktiga aktörer på bostadsrättsmarknaden. De bygger själva huset i egen regi för att när det är färdigt sälja det färdigställda huset vidare till en bostadsrättsförening.

Hushållens investeringsbeslut skiljer sig från företagens genom att de oftast har tillgång till befintliga säkerheter, oavsett om beslutet rör investeringar i en befintlig bostad eller ombyggnad av en redan befintlig bostad. Däremot bär köparen av en nyproducerad bostadsrätt en stor prisrisk.

10.1.3 Prisbildning på bostadskrediter

Vid en investeringskalkyl ska framtida marknadsrisker, ränterisker och kostnadsrisker beaktas Kreditprövningar av låntagare och belåningsobjekt sker individuellt och varje kreditgivare prövas mot framtida risker. Ramarna för kreditinstitutens prövning sätts av kreditprövningsreglerna i lagen om bankfinansieringsrörelse (2004:297). Låntagarnas återbetalningsförmåga är avgörande för kreditbeslutet. Det räcker inte att säkerheten för ett lån till exempel pantbrev, borgen eller statlig kreditgaranti är tillfredställande.

Kapitalkraven på de svenska bankerna har skärpts successivt. Både i form av ökade krav på kapitalbuffertar och i form ökade riskvikter för bolån. Detta ökar bankernas kostnader för eget kapital men sänker kostnader för att emittera nya bostadsobligationer. Bankernas marginaler har ökat de senaste två åren men Riksbankens räntesänkningar och den globala räntenedgången har gjort att boräntorna likväl har nått rekordlåga nivåer.

10.2 Utbudet av krediter för bostadsinvesteringar

Det har investerats lite bostäder i Sverige sedan 1990-talskrisen. Det senaste decenniet har bostadsinvesteringarna fortsatt att vara historiskt låga och i jämförelse med andra länder, trots låga räntor, höga bostadspriser och en stor befolkningsökning. En förklaring skulle kunna vara brist på kapital och i synnerhet brist på riskkapital. Vi ska här analysera om bostadsinvesteringarna begränsas av brist på kapital.

Efter krisen i början 1990-talet var tillgången på bostäder stor och efterfrågan liten. Det var olönsamt att investera i bostäder åren närmast efter krisen. Lägenheter revs på svagare bostadsmarknader under slutet av nittiotalet och i början av 2000-talet.

10.2.1 Stor ökning av bostadskrediterna

En väl fungerande kapitalförsörjning kräver att det finns tillgång till både främmande och eget kapital. En fråga i utredningens direktiv är om det finns i grunden lönsamma byggprojekt som inte kommer till stånd på grund av att banker och andra kreditinstitut är ovilliga att ge krediter eller att de tar för mycket betalt för risk. Frågan kan besvaras genom att analysera utvecklingen av bostadsinvesteringarna, bostadskrediter och boräntor.

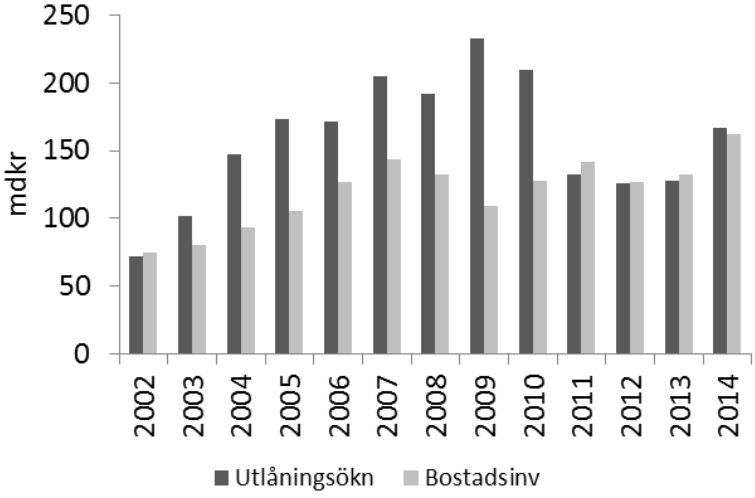
Det är ytterst svenska och utländska hushåll som via sitt sparande (i bank och fonder) finansierar de svenska bostadsinvesteringarna. Svenska och internationella kapitalförvaltares bedömning av risker på svensk bostadsmarknad spelar stor roll för kapitalkostnaderna vid bostadsinvesteringar. Svenska banker (bolåneinstitut) finansierar sig till stor del genom att emittera säkerställda obligationer. Den utestående volymen obligationer uppgår för närvarande till cirka 2 000 miljarder kronor. Den totala stocken av krediter till bostadsbyggande, bostadsförvaltning och bostadsägande uppgår till cirka 3 400 miljarder kronor. Vid sidan av obligationsmarknaden finansierar sig banker med inlåning från hushållen.

Banken eller bolåneinstitutet är den viktigaste finansieringskällan även om stora företag och kommuner i ökad utsträckning finansierar sig på obligationsmarknaden. Utlåningen till bostäder (nyproduktion och ombyggnad av hyres- och bostadsrätter och egna hem) har vuxit snabbt under det senaste decenniet[3].

[3] Data är hämtade från finansmarknadsstatistiken. Från 7.3.1, tabell 1, uppgifter om utlåningen till hushåll från monetära finansinstitut (MFI), med småhus, ägarlägenheter och bostadsrätter som säkerhet. Från 7.3.1, tabell 2, uppgifter om MFI:s utlåning till icke-finansiella företag med flerbostadshus som säkerhet. Bostadsföretagen finansierar sig också med andra typer av säkerheter men statistiken särredovisas inte på bostadsföretag och andra typer av företag. För att få en uppskattning om den totala utlåningen till bostadsföretag har vi antagit att MFI:s utlåning har samma fördelning på säkerheter som bostadsinstitutens utlåning till icke-finansiella företag. Bolåneinstituten lånar bara ut till bostadsändamål men de svarar inte för all utlåning till bostäder eftersom alla kreditinstitut inte har egna bolåneinstitut. Utlåningen från MFI till bostadsrättsföreningar är från 7.3.1, tabell 2, för perioden tidigare än september 2010 har vi räknat bakåt med hjälp av förändringen i bostadsinstitutens utestående belopp (7.9.2, tabell 1).

I figur 10.1 visas förändringen av den utestående stocken av lån till bostäder och storleken på bostadsinvesteringarna. Utlåningen till bostäder har ökat varje år och de flesta år har ökningen varit betydligt större än investeringarna. Utlåningstillväxten var större än investeringarna även när finanskrisen var som djupast i samband med Lehman Brothers konkurs (2008–2009). Bostadsinvesteringar ansågs riskfyllda under dessa år med globalt fallande bostadspriser som skapade stora förluster för banker och för dem som investerat i bostadsobligationer. Även svenska banker drabbades. Både SEB och Swedbank gjorde stora förluster på sin bostadsutlåning i Baltikum och kunde under en period inte hitta köpare till sina bostadsobligationer. En förklaring till den kraftiga ökningen av bostadslånen under krisen var att det avspeglade krisåtgärder från Riksbanken som gav lån till bankerna med lång löptid till fast ränta.

Figur 10.1 Bostadsfinansiering och ökning lånestock



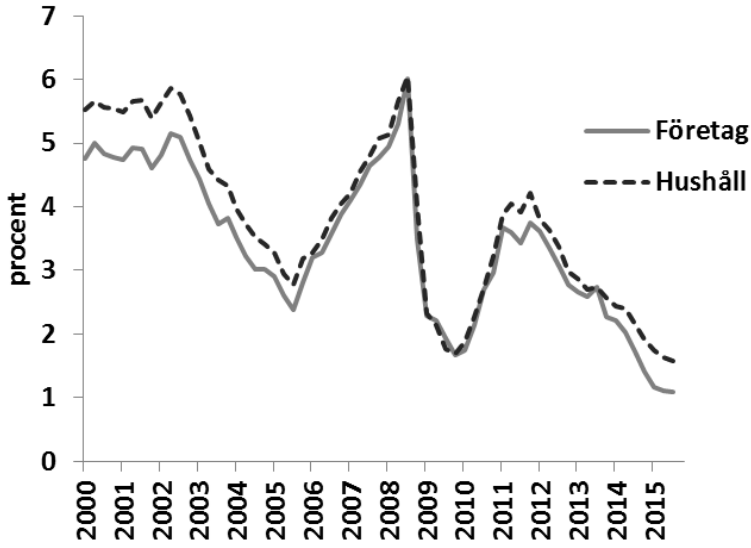
Källa: Finansmarknadsstatistiken.

Sedan år 2001 har utlåningen till bostäder ökat från 1 200 miljarder kronor till 3 250 miljarder kronor vid årsskiftet 2014/15. Ökningen är 2 050 miljarder kronor. Bostadsinvesteringarna under samma period, år 2002 till 2014, summerar till 1550 miljarder kronor. Utlåningen till bostäder har vuxit med 550 miljarder kronor mer än

vad som använts till bostadsinvesteringar. På en aggregerad nivå finns det alltså inga tecken på att det är brist på kapital som håller tillbaka bostadsinvesteringarna.

Räntorna till företag och hushåll har, som framgår av figur 10.2, sjunkit över tid. Det har blivit billigare att låna till bostäder. Det talar emot att det skulle vara brist på krediter som håller tillbaka bostadsinvesteringarna. Det tyder snarast på att det finns andra förklaringar till att investeringsnivån är för låg i Sverige än brist på krediter.

Figur 10.2 Utlåningsräntor för bostäder



Källa: Finansmarknadsstatistiken.

Det finns i dagsläget ett stort utbud riskvilligt kapital och lånekostnaderna är historiskt låga. Den goda tillgången på riskvilligt kapital och en god avkastning på bostadsinvesteringar jämfört med andra placeringar har inneburit att nya aktörer har kunnat etablera sig på bostadsbyggnadsmarknaden. Den goda lönsamheten i bostadsutveckling har också attraherat nya finansiärer, till exempel riskkapitalister och kapitalförvaltare från pensionsfonder och försäkringsbranschen.

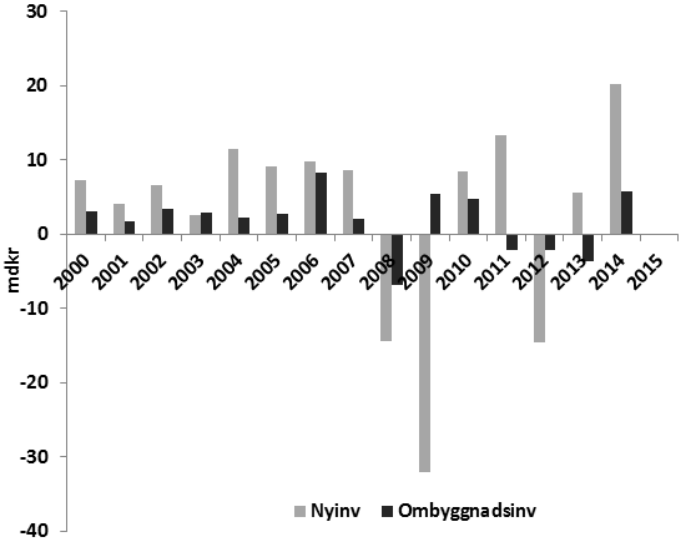
10.2.2 Nyproduktionen är känslig för risk och osäkerhet

Även om bostadsinvesteringarna har legat på en låg nivå sedan 1990-talet växte så de snabbt fram till år 2007. Finanskrisen bröt den positiva utvecklingen och investeringarna minskade mellan år 2008–2009 samt år 2012 när krisen i Eurozonen och oron för statsfinanserna i flera sydeuropeiska länder var som störst (se figur 10.3). Särskilt volatila är investeringarna i nya bostäder. Bostadsprojekt är ofta kapitalkrävande och när osäkerheten är stor minskar viljan hos investerare och långivare att starta stora projekt. Detta drabbar investeringar i nya bostäder hårdare än ombyggnadsinvesteringar.

En ökad osäkerhet och risk har periodvis dämpat efterfrågan och hållit tillbaka bostadsinvesteringarna. Tydligast är det under finanskrisens mest intensiva skede mellan år 2007 och 2009. Mellan dessa år minskade bostadsinvesteringarna med 34 miljarder kronor medan utlåningen till bostäder ökade med 29 miljarder kronor.

Figur 10.3 Förändring bostadsinvesteringar

Ny- och ombyggnadsinvesteringar, 2014 års priser



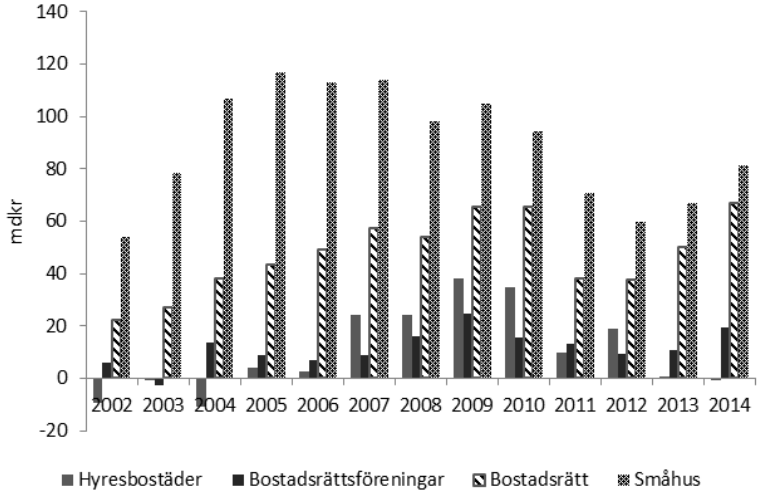
Källa: SCB.

Bostadsinvesteringar finansieras till övervägande del på marknadsmässiga villkor. Investerare är byggföretag, bostadsförvaltare och hushåll. Hur investeringsbesluten fattas skiljer sig åt beroende på vem som investerar. Nyproduktion är mer riskfylld än investeringar i befintliga bostäder. Vid ombyggnadsinvesteringar är förutsättningarna kända, det finns redan en säkerhet som går att pantsätta och det finns hyresgäster.

Investeringarna i nya bostäder minskade kraftigt under åren 2009 och 2010. Minskningen var ungefär lika stor för småhus som för flerbostadshus. Byggandet av småhus har planat ut på en permanent lägre nivå efter finanskrisen, vilket vi diskuterade i kapitel 2. Nyproduktionen av hyresrätter och bostadsrätter har däremot ökat i snabb takt och nådde år 2014 tidigare toppnivåer. Sett till utvecklingen under det senaste decenniet följs antalet nybyggda hyres- och bostadsrätter åt, trots att de ur riskhänseende är olika.

I figur 10.4 redovisas bostadsutlåningen (från finansmarknadsstatistiken) fördelad på utlåning till bostadsföretag (byggande och förvaltning), bostadsrättsföreningar, bostadsrätter och småhus (egna hem). Statistiken över lån till bostäder särredovisar inte byggnadskreditiv och utlåning till befintliga bostäder.

Figur 10.4 Utlåningstillväxt företag och hushåll



Källa: Finansmarknadsstatistiken.

När krisen var som djupast åren 2008–2010 fortsatte utlåningen till bostadsrätter, bostadsrättsföreningar och hyresbostäder att öka snabbt trots att antalet färdigställda hyres- och bostadsrätter minskade. Det verkar inte vara otillräckliga krediter som håller tillbaka byggandet av vare sig hyresrätter eller bostadsrätter. Utlåningen till hyresbostäder ökade stort under åren 2007 till 2012 men utlåningen förändrats inte år 2013 och 2014 trots ett rekordhögt byggande av hyresrätter. Det betyder att en växande andel finansieras med eget kapital.

Tillståndet i allmännyttan varierar men de senaste årens räntenedgångar har bidragit till en ökad lönsamhet. Dessutom har många kommuner valt att sälja lägenheter i sina bostadsbolag för att tillföra nytt kapital till bostadsbyggande. Marginellt fler hyresrätter än bostadsrätter har byggts de senaste två åren.

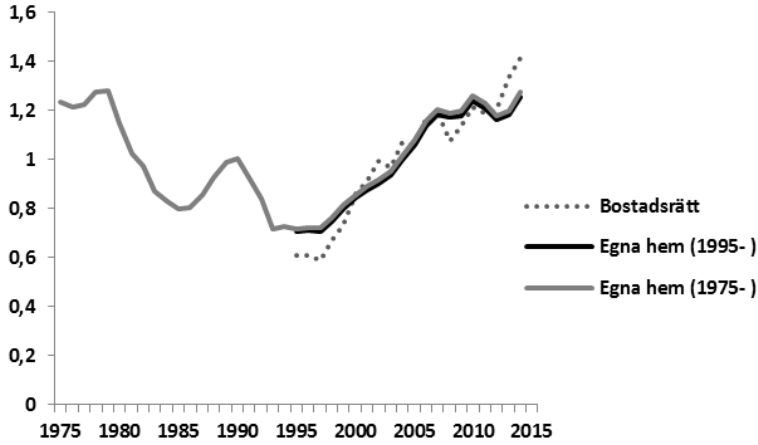
Tillgången på eget kapital är särskilt viktig vid nyproduktion då säkerheter som kan pantsättas saknas. Det egna kapitalet består av insatt kapital och ackumulerade vinster. Vi har haft ett decennium med hög lönsamhet i byggproduktionen, vilket talar för att tillgången på eget kapital har ökat.[4] Lönsamheten är också god i bostadsförvaltning vilket det stora intresset för sektorn ifrån olika pensionsförvaltare är ett tecken på.

Som tidigare nämnts kan lönsamheten i bostadsbyggandet beskrivas med Tobins Q. Tobins Q anger kvoten mellan marknadsvärdet och byggkostnaden. Om Tobins Q är större än ett är det lönsamt att bygga. När efterfrågan stiger så ökar priset på fastigheter och Tobins Q ökar och blir större än ett. I figur 10.5 visas utvecklingen av Tobins Q. Det ska noteras att uppgifterna avser riket som helhet och att marknadsvärden och byggkostnader varierar lokalt och regionalt.

[4] Boverket, 2015, *Mål- och resultatindikatorer för samhällsplanering,* Rapport 2015:14, Regeringsuppdrag.

Figur 10.5 Utvecklingen av Tobins Q

(riket som helhet)



Källa: Egna beräkningar, Valueguard, Mäklarstatstik och SCB.

10.3 Finansiella restriktioner vid bostadsbyggande

De speciella förutsättningar som gäller för bostadsbyggande gör att finansieringsproblem kan uppstå. Bostadsbyggande är förknippat med höga investeringskostnader och binder kapital under en lång period innan investeringen ger avkastning. Att planerings- och markanvisningsprocesser tar tid och skapar en osäkerhet om de kommersiella förutsättningarna i bostadsprojekt kan öka risken och lånekostnaderna. Byggherrar som har tillgång till såväl lånat som eget kapital kan ha en konkurrensfördel.

Utredningen har uppmärksammats på några särskilda omständigheter och situationer som kan försvåra kreditgivningen vid intervjuer med byggherrar.

Höga och varierande täckningskrav: Krav på sålda lägenheter från banker vid bostadsrättsprojekt upplevs som för högt ställda ibland. Bankernas täckningskrav varierar med hur marknadsrisken bedöms vid det enskilda investeringsbeslutet och beror som vi har beskrivit på en bedömning av låntagarens och projektets förutsättningar vid den aktuella tidpunkten.

Krav på finansiell stabilitet och långsiktighet: Bankerna ställer krav på att företagen ska kunna visa upp en finansiell stabilitet och förmåga. Att en byggherre är långsiktig och har tidigare referenser är ett krav som förekommer och särskilt vid byggande av hyresrätter.

Bankernas värdering av mark: Markvärdet för kreditgivare tar inte hänsyn till exploateringsgrad och utvecklingsmöjligheter. Mark värderas alltid som råmark av banker. Mark genererar inga kassaflöden och markens affärsmässiga potential värderas inte av banken.

Nya upplåtelseformer kan ha svårt att få lån: Ägarlägenheter saknar referensvärden eftersom det inte har byggts så många sådana. Bankerna kan därför vara ovilliga att ge lån enligt byggherrar som har haft ägarlägenhetsprojekt.

PBL ger merarbete för banker: PBL har ökat byråkratin för byggherren. Bankerna måste kontrollera att byggherren uppfyller de krav som ställs i PBL, t.ex. igångsättningstillstånd, färdigställandegarantier, slutbevis m.m.

Krav och regleringar ökar bankernas kostnader: Höjda kapitaltäckningskrav och ”compliance” program ökar bankernas kostnader och priset på krediter.

De lokala bankerna kan bedöma göra mer rättvisa kreditbedömningar: Bankerna kan inte och får inte ta för höga risker. Det har framhållits till utredningen att bankerna centralt inte har tillräckliga kunskaper om en lokal bostadsmarknad. De lokala bankerna är bättre på att bedöma projekt. Ju mer decentraliserat desto bättre förutsättningar att det görs riktiga bedömningar av lönsamheten och risken i projektet.

Det finns problem att finansiera bostadsbyggande i regioner med svaga marknader: Det kan finnas ett behov och en efterfrågan på bostadsbyggande även i mindre kommuner och ekonomiskt svagare regioner än storstadsregionerna.[5] Till exempel finnas ett behov av bostadsbyggande för vissa kategorier av bostadskonsumenter till följd av demografiska förändringar, till exempel för äldre eller yngre hushåll som har ett bostadsbehov som inte matchas av den lokala bostadsmarknaden. De finansieringsproblem som kan uppstå i dessa situationer hänger samman med att kost-

[5] Sveriges Kommuner och Landsting, 2014, *Ökat bostadsbyggande – delat ansvar.*

naden för att bygga nytt överstiger det värderade marknadsvärdet på fastigheten. Kreditgivarnas värdering av fastigheten försvårar extern finansiering. För en byggherre innebär värderings- och avskrivningsregler att vissa projekt inte kan genomföras då värdet på fastigheten skrivs ner under produktionskostnaden vid färdigställandet. Oavsett om det finns en bostadsefterfrågan på orten eller inte ska bostäderna/byggnaderna värderas till marknadsvärde. Värdet av ett enskilt objekt kan överstiga värdet på snittbeståndet men det kan saknas referensförsäljningar som gör det svårt att göra en riktig värdering. Bostaden kan även ha ett samhällsekonomiskt värde som överstiger marknadsvärderingen, till exempel på att den möjliggör flyttkedjor i det befintliga bostadsbeståndet.

10.4 De statliga kreditgarantierna

Boverket ställer ut kreditgarantier enligt förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. Kreditgarantier ställs ut både för lån efter färdigställande och för byggkreditiv till de kreditgivare som har tecknat ett ramavtal med Boverket. Kreditgivaren tecknar kreditgarantin med Boverket och betalar en garantiavgift som är en försäkring mot den risk som är förenad med projektet. Avgiften sätts utifrån den bedömda risken i projektet och varierar med marknadsläget. Banken tar ränta på lånet till byggherren för att få täckning för kostnaderna inklusive garantiavgiften. Efterfrågan på garantin varierar med risken på marknaden.

Garantiavgiften är en fast procentsats av lånets storlek. Kreditavgiften bestäms av Boverket och ska vara tillräckligt stor för att täcka den förväntade kreditförlusten samt adminstrationskostnader. Garantier under byggtid har en högre avgift. Garantiavgiften för garantier under byggtid var i genomsnitt cirka en procent och för garantier efter färdigställande cirka en halv procent av det garanterade beloppet, för garantier satta innan 1 februari 2015. Den administrativa avgiften för garanti under byggtid är 0,35 procentenheter och för garanti efter färdigställande 0,1 procentenheter.

Kreditgarantin träder in om låntagaren inte fullgör sina åtaganden mot långivaren och om fastigheten därför måste säljas. I och med att garantin infrias övertar Boverket långivarens fordran på låntagaren. Garantin ger långivaren ett skydd mot kreditförluster och minskar

behovet av topplån eller eget kapital. Kreditgaranti kan lämnas till ny- eller ombyggnad av småhus och flerbostadshus som upplåts med hyres- eller bostadsrätt, till nybyggnad av egnahem, till ägarlägenheter samt vid ombildning till kooperativ hyresrätt.

Kreditgarantier kan lämnas för lån upp till 90 procent av ett ”långsiktigt hållbart marknadsvärde”. Med ”långsiktigt hållbart marknadsvärde” menas att fastigheten värderas som hyresrätt, det vill säga värdet är nuvärdet av framtida hyresintäkter. Hyrorna varierar lite mellan åren eftersom de är kostnadsbestämda. Priserna på bostadsrätter varierar mycket även på kort sikt genom att förväntningarna spelar stor roll för priset. För hus som upplåts med kooperativ hyresrätt kan garanti lämnas upp till 95 procent av marknadsvärdet. I regioner med låga marknadsvärden får kreditgarantin motsvara ett schablonberäknat belopp. Schablonvärdet är 90 procent av produktionskostnaden, men maximalt 16 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Boverket kan göra en preliminär bedömning och lämna besked om möjligheten att teckna en garanti redan innan ett projekt har startat. En preliminär bedömning kan ha betydelse för möjligheten att ordna finansiering, både när det gäller lån under byggtiden och den slutliga finansieringen. En preliminär bedömning kan lämnas både till långivare och till låntagaren. När låntagare och långivare är överens om finansieringen är det långivaren som ansöker om att teckna en kreditgaranti.

I garantiavtalet fastställs villkoren och avgiften för garantin. Ansökan om att teckna en kreditgaranti görs i samband med byggstart om det gäller en garanti under byggtiden eller när byggnaden är färdigställd om det gäller en garanti för slutfinansieringen. Boverkets beslut grundar sig på en bedömning av ett långsiktigt hållbart marknadsvärde på objektet. I regioner med låga marknadsvärden får kreditgarantin som nämnts ovan motsvara ett schablonberäknat belopp. Boverket gör en bedömning av låntagarens betalningsförmåga, projektets kassaflöde, säkerheter och marknadsförutsättningar.

Efterfrågan på kreditgarantier är låg och har minskat. I dag finns garantier utställda till ett belopp om cirka 2 miljarder kronor. Tidigare har garantierna som mest uppgått till närmare 30 miljarder kronor. En förklaring till den låga efterfrågan är att garantierna inte är billigare än den finansiering som erbjuds på kreditmarknaden. Långivare ”placerar risker” i de egna balansräkningarna.

10.4.1 Efterfrågan på kreditgarantier

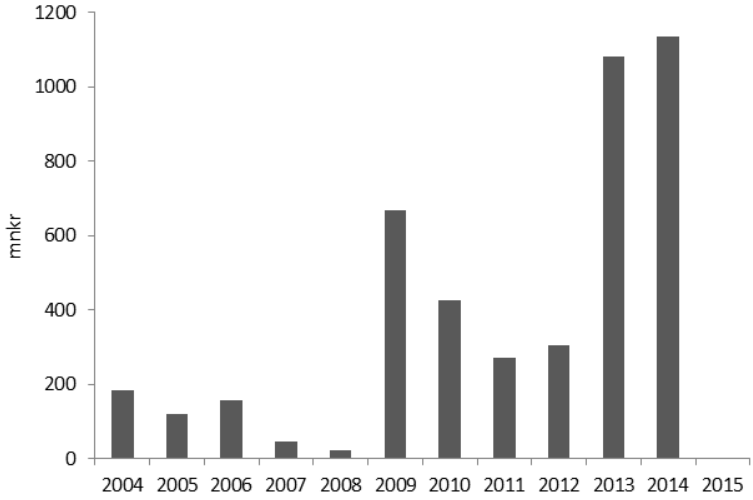
Utredningen har med hjälp av Boverket kartlagt hur de statliga kreditgarantierna har använts. Vid slutet av år 2014 uppgick det totala garantiåtagandet till cirka 2,8 miljarder kronor inklusive avtalat belopp under byggtiden. Det ianspråktagna garantibeloppet uppgick tillcirka2,1 miljarder kronor. Under år 2014 tecknades nya garantier med ett maximalt garanterat belopp på cirka 1,1 miljarder kronor. De totala bostadsinvesteringarna i Sverige var cirka 160 miljarder kronor och nyinvesteringarna i bostäder 80 miljarder kronor. De totala bostadskrediterna uppgick till drygt 3 000 miljarder kronor.

Det finns ingen säkerställd statistik på hur stor andel av bostadsinvesteringarna som omfattas av kreditgarantier. Boverket uppskattar att cirka 5 procent av nyproducerade privata hyresrätter har kreditgarantier under byggtid och för bostadsrätter är andelen cirka 2 procent. Under år 2013 tecknades några stora avtal för garantier under byggtid för privata hyresrätter och det året uppskattades andelen till cirka 23 procent för privata hyresrätter. Andelen för nytillkommande garantier för lån efter färdigställande är obetydlig och avser främst privata hyresrätter. Det är således en liten andel av de totala bostadsinvesteringarna som tecknar kreditgarantier.

I figur 10.6 kan visas hur kreditgarantierna har utvecklats. Kreditgarantierna ökade i samband med finanskrisen år 2009 och i samband med eurokrisen år 2012–2013.

Den största delen av nytillkomna garantier under år 2014, cirka 95 procent, var garantier under byggtiden. Garantiavtal för lån under byggtid innebär att garantibeloppet ökar i takt med att bostäderna färdigställs och lånen lyfts och dessa garantier har ofta en kort löptid, ett till två år. Garantierna omfattar nästan uteslutande lån till hyres- och bostadsrätter och främst till mindre och medelstora företag. Det är nya företag som behöver stöd innan de är etablerade och har byggt upp ett tillräckligt eget kapital. Det finns därför, enligt Boverket, anledning att anta att garantierna används till den mest riskfyllda delen av bankernas utlåning till bostadsbyggande.

Figur 10.6 Volym kreditgarantier



Källa: Boverket.

Ökningen åren 2013 och 2014 kan bero på ökade kapitaltäckningskrav på långivarna och ett behov av att försäkra sig mot risker i bostadsfinansieringen. Det var en hög aktivitet på bostadsmarknaden dessa år och många genomförda bostadsprojekt. Framför allt ökade kreditgarantier under byggtiden för hyres- och bostadsrätter åren 2013–2014. Endast en liten volym avsåg kreditgarantier för byggnation av egna hem och ägarlägenheter. Kreditgarantier för färdigställda fastigheter utnyttjas i liten utsträckning och gäller framför allt hyresrätter.

Utifrån efterfrågan och storleken på de utställda statliga kreditgarantierna ligger det nära till hands att dra slutsatsen att de är försumbara. Syftet med kreditgarantin är, enligt Boverket, inte att ersätta kapitalmarknaden utan att vara ett stöd för riskfylld utlåning till projekt som är samhällsekonomiskt lönsamma men som bankerna ser som alltför riskfyllda. Under förutsättning att garantin är korrekt prissatt är storleken på kreditgarantierna en indikation på att det inte råder brist på kapital för bostadsinvesteringar i Sverige.

10.4.2 För vilka byggherrar tecknas garantin?

Boverket tecknar kreditgarantier till främst små och medelstora byggherrar. Större byggherrar kan bygga utan kreditgaranti eftersom de har ett eget kapital. Även större byggherrar kan utnyttja garantin om det anses vara fördelaktigt. Behovet av eget kapital kan minska med en kreditgaranti vilket kan innebära att byggherren kan driva flera projekt samtidigt eller öka på takten i ett projekt då de inte behöver binda så mycket eget kapital i varje enskilt projekt. För små byggherrar kan kreditgarantin vara en förutsättning för att kunna bygga överhuvudtaget även om den uppfattas som dyr.

Ofta är det företag som är relativt nya på marknaden som behöver stöd under sina första projekt innan de har etablerat en stabil verksamhet. Det förekommer även mindre företag som har ett par olika projekt samtidigt och där långivarna därför vill täcka av risken. Under tidigare år har långivare även tecknat kreditgaranti för lån till några större företag då har det framför allt handlat om att företaget själva önskar att banken tecknar en garanti för att få en billigare finansiering utifrån kapitaltäckningskraven. Kommunala bostadsföretag är inte aktuella för kreditgarantier eftersom deras lån normalt är förenade med kommunal borgen.

10.4.3 Vad påverkar risken?

Enligt ramavtalet för kreditgarantierna åtar sig kreditinstitutet att pröva kreditansökningar i enlighet med vad som följer av gällande lagstiftning, samt Finansinspektionens allmänna råd om kreditrisker i kreditinstitut och värdepappersinstitut, och de för kreditinstitutet gällande interna regler om kreditprövning. Vid prövningen av låntagarens återbetalningsförmåga skall långivaren bortse från kreditgarantins värde som säkerhet för lån.

Det som påverkar risken och avgiften för varje enskild kreditgaranti skiljer sig något mellan garanti under byggtid och garanti efter färdigställande. För både garantier under byggtid och garantier efter färdigställande bedöms inomläge, läget på orten, region, låntagare samt säkerhetens kvalitet (pantbrev etc).

Banker ställer i stort sett alltid ett täckningskrav på antal sålda lägenheter innan de beviljar belåning. I de projekt som Boverket medverkar i brukar det ligga på runt 70–75 procent. Boverket

brukar dela bankernas bedömning men kan ibland ha högre krav på täckningsgrad än banken. Det beror på hur projektet kan hantera osålda lägenheter och vad det finns för finansiell styrka hos byggherren.

Boverket analyserar låntagarnas betalningsförmåga med hjälp av kassaflödeskalkyler, bokslutsanalyser och värdebedömningar. Centrala faktorer i bedömningen gäller låntagarnas förutsättningar att betala högre räntor, klara vakanser samt amorteringar. Utifrån bokslutsanalysen görs en låntagarbedömning där Boverket analyserar nyckeltal.

Boverkets kreditprövning är lik den som kreditinstituten gör. Boverket grundar sin bedömning på det material skickas in av banken. Ibland ställer Boverket extra krav utöver bankens krav och det kan till exempel handla om täckningsgrad, kompletterande säkerheter, synpunkter på att egen insats används innan lyft från kreditivet får göras.

10.4.4 Priset på kreditgarantier avspeglar risken

Efterfrågan på statliga kreditgarantier kan ses som ett mått på risken i bostadssektorn. Om marknadsutsikterna är osäkra och det är brist på riskvilligt kapital för bostadsändamål blir efterfrågan på kreditgarantier högre. Det gäller särskilt för nyproduktion eftersom det inledningsvis saknas säkerheter som kan pantsättas.

Garantiavgiften varierar med projektet. Sett över en längre period har garantiavgiften för ett byggnadskreditiv med en belåningsgrad på 80–90 procent varit omkring en procent. En jämförelse av garantiavgiften kan göras mot den så kallade bospreaden som är skillnaden mellan räntan på bostadsobligationer och räntan på statsobligationer. Garantierna har i sin nuvarande form funnits sedan år 2004 och under denna period har den 2-åriga bospreaden varit i genomsnitt en halv procent. Under vissa perioder åren 2008–2009 och 2011–2012 var bospreaden större än en procent.

Bospreaden speglar risken på all boutlåning, medan garantiavgiften ska täcka risken för byggnadskreditiv. Utlåningen till bostadsrättsföreningar och hushåll med en låg belåningsgrad har låg risk. Mycket av utlåningen till bostadsförvaltare har också en låg

risk. Nyproduktionen är däremot riskfylld i sin helhet. Mot den bakgrunden är garantiavgiften inte hög enligt Boverket.

Kreditgarantierna kan ha betydelse för investeringarna i nya bostäder vid perioder av ekonomisk osäkerhet. Riskpremierna på de finansiella marknaderna tenderar att variera kontracykliskt. I goda tider har de privata aktörerna en tendens att underskatta risk och efterfrågan på lån med garantier blir därför mindre. När finanskrisen var som intensivast gick det inte att låna pengar överhuvudtaget för de flesta medan det i dag är lätt att låna. Efterfrågan på kreditgarantierna ökade påtagligt i samband med finanskrisen. År 2009 svarade kreditgarantierna för cirka 18 procent av nyinvesteringarna i bostäder. I takt med att krisen avtog minskade efterfrågan på kreditgarantierna. För att öka på nytt några år senare när eurokrisen inleddes.

10.5 Slutsatser

Bedömning: Kreditrestriktioner utgör för närvarande inget direkt hinder för bostadsbyggandet.

Efterfrågan på de statliga garantierna har varit låg men dessa kan vara värdefulla för små och nystartade företag, särskilt i tider med ekonomisk osäkerhet.

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 blivit viktigare för bostadsfinansieringen. Det finns inga tecken på att kreditrestriktioner begränsar bostadsbyggandet i dag. Det gäller de lokala marknader där det företrädesvis byggs och där Tobins Q är större än ett, det vill säga främst i storstadsområden där efterfrågan och prisutvecklingen på bostäder är hög.

Marknadsaktörer har uppgivit att finansiering kan bli, och har utgjort, en restriktion på byggandet under mindre gynnsamma konjunkturlägen. 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 skulle systematiskt missgynnas vid kreditbedömningar har utredningen inte funnit belägg för. Utredningen har uppmärksammats 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 därmed ha viss betydelse för konkurrensen.

Finanskrisen var till stor del en likviditetskris, många aktörer var solida men hade trots det problem med finansieringen. Boverket är inte lika känslig för kortsiktiga marknadssvängningar utan har tillgång till eget kapital och kan fungera som buffert för kreditgivningen i dåliga tider. Boverkets täckningskrav överstiger i visssa fall bankernas krav och de kan överväga att se över kraven på täckningsgrad och krav på säkerhet vid nyproduktion av bostadsrätter.

Kreditgarantin tecknas av banken och inte av byggherren. Boverket skulle kunna göra avtalen med bankerna mer publika. På så sätt får byggherren samma information som banken. Därmed skulle byggherren kunna använda kreditgarantin vid förhandling med kreditgivare.

11 Internationella erfarenheter

För samtliga delar av uppdraget gäller enligt direktivet att utredningen 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. Utredningen ska studera vilka eventuella åtgärder som dessa länder vidtagit i sammanhanget. I detta arbete har utredningen varit i kontakt med konkurrensmyndigheter Danmark, Finland, Frankrike, Norge, Polen, Storbritannien och Tyskland och de nationella organisationer som organiserar de allmännyttiga eller sociala bostadssektorn i Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland. Länderna har i grunden samma regelverk kring förhållanden som reglerar konkurrens- och upphandlingslagstiftning samt EU:s regler vad gäller statsstöd för att säkerställa att konkurrensförhållandena inom EU inte snedvrids genom att medlemsstaterna ekonomiskt gynnar ett visst företag eller viss produktion.

11.1 Svenska företag i Europa

Utredningen kan konstatera att flera av de stora svenska byggföretagen är aktiva inom bostadsbyggande i Norden och flera europeiska länder, vilket pekar på möjligheten till internationell expansion. Det krävs dock en lokal närvaro och fokus på några lokala markander. NCC har en stor nordisk verksamhet och är också enligt egen uppgift den största bostadsutvecklaren i Tyskland, vilket indikerar att marknadskoncentrationen är väsentligt lägre i Tyskland än i Sverige.[1] Peab har också bostadsutvecklingsverksamhet i Finland och Norge. Skanska är verksamt inom bostadsutveckling i

[1] NCC, 2014, Årsredovisning.

Finland, Norge, Polen och Tjeckien och gjorde även en satsning på bostadsutveckling i Storbritannien år 2010 vilken dock lades ner år 2013.[2] JM har verksamhet i Belgien, Danmark Finland och Norge. Åttio procent av JM:s omsättning kommer dock från den svenska marknaden.

11.2 En gemensam problembild i många 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 det en gemensam problembild. Flera utredningar i olika länder vittnar om höga bostadspriser, låg produktivitetsutveckling, ökade byggkostnader och ett alltför lågt byggande, vilket skapar bostadsbrist och kan hämma den ekonomiska tillväxten. Flera europeiska länder har tillsatt program för att identifiera problem inom bostadsbyggandet och ge förslag för att öka bostadsbyggande och förbättra konkurrensen.

År 2014 initierade den tyska regeringen ett större program som kallas ”allians för prisvärda bostäder och byggande” där regeringen, delstater, kommuner, företag, organisationer och intressenter medverkar.[3] Alliansen har fokuserat på fyra övergripande områden: att öka bostadsbyggandet, sänka byggkostnaderna, förbättra åldersanpassningen i byggande och planering samt att utveckla socialt och ekologiskt hållbart boende och byggande. Alliansen har föreslagit en rad åtgärder inom dessa områden. När det gäller att öka bostadsbyggandet har fokus legat på att förenkla planarbetet och öka utbudet av byggbar mark. Vad gäller målet att sänka byggkostnaderna har förslagen bland annat handlat om standardisering och förenkling av byggregler för att förbättra förutsättningarna för industriellt byggande.[4]

I Danmark lanserade den danska regeringen år 2014 en strategi för det danska byggandet som fokuserat på fem olika områden; effektiva regleringar, förbättrad konkurrens på lika villkor inom

[2] Skanska årsredovisning 2014.
[3] Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2015, *Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen.*
[4] Ibid.

byggsektorn, öka effektivitet och tillväxt i byggsektorns värdekedja, effektivt offentligt byggande samt hållbart byggande.[5]

I Finland har regeringen år 2015 offentliggjort en handlingsplan för genomförande av spetsprojekten i det strategiska regeringsprogrammet, där ökat bostadsbyggande är ett av spetsprojekten. Den finska regeringens mål är att få till stånd ett ökat och mer varierat bostadsbyggande genom att bland annat reformera planläggnings- och tillståndssystemen och främja konkurrensen inom byggbranschen.[6]

I den så kallade Lyons-rapporten av Michael Lyons, publicerad år 2015, presenteras en rad rekommendationer för att öka bostadsbyggandet i Storbritannien, bland annat genom att föreslå reformer för att öka utbudet av byggbar mark, förenkla plan- och byggprocessen och minska etableringshindren för SME och nya aktörer inom bostadsbyggandet.[7] I Frankrike har regeringen en plan för att öka byggandet genom att mobilisera både offentliga och privata aktörer.[8]I programmet prioriteras bland annat att uppmuntra ägande av bostäder, förenkla reglerna för bostadsbyggande, stimulera innovation inom byggande och att öka den sociala sektorns bostadsbyggande.

Det norska Konkurrensverket släppte en rapport år 2015 som behandlar konkurrensen på bostadsutvecklingsmarknaden. I rapporten konstateras att bostadsbyggande varit lågt och att detta bland annat beror på begränsad konkurrens där den hög marknadskoncentration i markägandet, lågt utbud av byggbar mark och långa och osäkra plan- och byggprocesser bidragit till att skapa etableringshinder och begränsa konkurrensen.[9]

[5] Danska Regeringen, 2014, *Vejen til et styrket byggeri I Danmark – regeringens byggepolitiska strategi*, Regeringen 2014.
[6] Finlands regering, 2015, *Handlingsplan för genomförande av spetsprojekten och reformerna i det strategiska regeringsprogrammet*, Regeringens publikationsserie 14/2015.
[7] Lyons, M. The Lyons Housing Review, 2015, *Mobilising across the nation to build the homes our children need*, UK Labour Party.
[8] Housing Europe, 2015, *The state of housing in the EU 2015, France.*
[9] Konkurransetilsynet Norge, 2015 *Konkurransen i boligutvicklermarkedet.*

11.3 Bristande utbud på byggbar mark

Problem med bristande utbud på byggbar mark och långa och osäkra plan- och byggprocesser är inte unikt för Sverige utan är ett problem som präglar bostadsbyggandet i flera europeiska länder. Det bör dock betonas att problemens omfattning skiljer mellan olika länder. När det gäller plan- och byggprocessen så anses den vara mer komplex i Storbritannien och Sverige jämfört med exempelvis Tyskland.

Flera länder som utredningen har studerat, däribland Danmark, Nederländerna och Storbritannien, har under de senaste åren genomfört reformer för att öka tillgången på byggbar mark och för att förenkla plan- och byggprocessen och även föreslagit nya reformer i samma anda. I Storbritannien, som har en relativt komplex plan- och byggprocess och ett relativt lågt bostadsbyggande, har det lanserats en rad åtgärder för att snabba upp och effektivisera plan- och byggprocessen.[10] Betydande resurser har lagts på att förkorta handläggnings- och överklagandetider, att höja kvalitén på lokala planer och att förenkla planeringen genom att väsentligt reducera mängden skriftliga råd och anvisningar för den fysiska planeringen.[11] Även om betydande framsteg har gjorts så ser man fortfarande utrymme för förbättringar.[12]

11.4 Allmännyttan skiljer sig mellan länder

Vid en jämförelse mellan Sverige och andra europeiska länder är det få länder som har bostadsföretag som fungerar på samma sätt som den svenska allmännyttan. Skillnaden är även stor mellan de nordiska länderna både vad gäller upplåtelseformer och vad gäller den sociala eller allmännyttiga sektorns storlek och funktion. De flesta europeiska länder har en allmännyttig eller socialt inriktad bostadssektor, men dess storlek och ägande varierar. Stora bestånd av socialt inriktade bostäder finns bland annat i Danmark, Finland, Frankrike Nederländerna och Storbritannien. Formerna för dessa

[10] https://www.gov.uk/government/policies/planning-reform
[11] Ibid.
[12] Lyons, M. The Lyons Housing Review, 2015, *Mobilising across the nation to build the homes our children need*, UK Labour Party.

boenden varierar både vad gäller ägandet, vilka som får tillträde till bostäderna och hur hyrorna sätts. På engelska används ofta den bredare benämningen 'affordable housing' som samlingsnamn för att beskriva socialt och kooperativt boende samt allmännyttiga företag.

Hur stor andel av hyresmarknaden och den totala bostadsmarknaden som utgörs av sociala eller allmännyttiga hyresrätter varierar mellan länder i Europa. I Tyskland utgör de mindre än 5 procent av bostadsbeståndet och i Polen cirka 7 procent medan de i Nederländerna står för 33 procent av bostadsbeståndet.[13] I många länder ägs och förvaltas bostadsföretagen inte av offentliga aktörer utan av organisationer, stiftelser eller företag utan vinstsyfte och med sociala mål. I Frankrike är den sociala bostadssektorn i Frankrike är allmänt känd som HLM-bostäder. HLM står för Habitation à Loyer Modéré, vilket kan översättas till bostäder med låg/måttlig hyra. HLM-bostäderna utgör ungefär 17 procent av bostadsbeståndet. Det finns cirka 800 HLM-företag och organisationer. De flesta HLM-bostäderna tillhandahålls av offentliga företag så kallade offices publics de l'habitat (OPH) som ägs av lokala eller regionala myndigheter och privata icke-vinstdrivandeföretag så kallade les Entreprises socials pour l'habitat (ESH). Enligt lag så ska 20 procent av bostäderna i de franska städerna vara HLM-bostäder. I Danmark ägs och förvaltas motsvarigheten till den svenska allmännyttan av självständiga, icke-vinstdrivandebolag så kallade "almene boligorganisationer" som kan ägas av kommunen eller bedrivas som en icke-vinstdrivande verksamhet där hyresgästerna är ägare med nära koppling till kommunerna. I Finland spelar staten en viktigare roll i den sociala bostadssektorn med de statsunderstödda hyresbostäderna, ARA-bostäderna. ARA-bostäder är hyresbostäder som är byggda med statligt stöd, som ägs av kommuner, offentliga instanser och allmännyttiga föreningar, och utgör ungefär 14 procent av bostadsbeståndet. I Nederländerna ägs och förvaltas samtliga sociala bostadsföretag av organisationer med mer eller mindre uttalade sociala mål som ofta har sina rötter i kyrkliga församlingar och filantropiska företag. I Storbritannien, där "social housing " utgör cirka 18 procent av bostäderna, ägs ungefär hälften av bostäderna för "social housing" av lokala myndigheter och hälften av icke-vinstdrivande bostadsföretag.

[13] European Housing, 2015, *The state of housing in the EU 2015.*

I många länder bedrivs verksamheten som stöd, till förmån för utsatta grupper i behov av bostad, vilket också gör att de kan erhålla kommunalt eller statlig stöd för bostadsbyggande.

Då många allmännyttiga eller sociala bostadsföretag i andra länder inte ägs eller kontrolleras av offentliga aktörer så omfattas de inte heller av upphandlingsreglerna. Utredningen kan således konstatera är att det inte finns någon homogen marknad för offentlig upphandling av bostadsbyggande utan att den är fragmenterad och landspecifik. I vissa länder är den offentliga upphandlingen av bostadsbyggande begränsad i storlek eftersom den sociala bostadssektorn är liten och/eller för att många av de privat socialt inriktade företagen inte omfattas av upphandlingsreglerna. Det finns dock länder i Europa där den offentliga upphandlingen av bostadsbyggande är betydande, som Frankrike och Storbritannien. Utredningen har dock inte kunnat identifiera att något europeiskt land där någon aktör explicit fått uppgiften att vidta åtgärder för att främja anbudskonkurrensen i allmänhet och inslaget av utländska aktörer i synnerhet vid offentlig upphandling av bostadsbyggande.

11.5 Omfattning av horisontell och vertikal integration

Bostadsbyggandets marknadsstruktur och organisation skiljer sig väsentligt mellan olika europeiska länder. De utländska konkurrensmyndigheter och organisationer som utredningen har varit i kontakt med beskriver bostadsbyggandet som en nationell eller lokal marknad präglad av lokala krav. Omfattningen av horisontell och vertikal integration inom byggsektorn och byggmaterialindustrin samt olika former av ägarsamband i övrigt skiljer sig mellan länderna. Det finns dock givetvis likheter mellan byggsektorerna i de europeiska länderna då stora byggföretag i många europeiska länder ofta är vertikalt integrerade för att skaffa sig kontroll över insatsvaror som ballast, asfalt och betong. Flera konkurrensmyndigheter har uppmärksammat att vertikal integration i byggsektorn vad gäller byggmaterial och strategiska insatsvaror kan öka risken för vertikal avskärmning.

Utredningen noterar att de europeiska konkurrensmyndigheterna också har handlagt ett stort antal konkurrensrättsliga ärenden som berör byggbranschen. De har dock inte direkt handlat om

bostadsbyggande utan främst om konkurrensbegränsande samarbeten i byggmaterialledet eller och olika former av anbudskarteller vid offentlig upphandling av homogena byggvaror och tjänster, vilket bland annat beskrivits kapitel 3.

11.6 Slutsatser

Bedömning: Flera länder har initierat program och strategier för att hantera liknande problem i bostadsbyggandet som vi har i Sverige. Det är viktigt för svenskt vidkommande att följa denna utveckling.

Trots olikheter vad gäller bostadsbyggande i de olika länderna så uppvisar marknaderna likartade problem nämligen lågt bostadsbyggande, låg produktivitetsutveckling och ökade byggkostnader. De grundläggande orsakerna tycks också vara likartade bland annat betonas problem med tröga och osäkra plan- och byggprocesser, bristande tillgång på mark och hög koncentration i vissa byggled.

Det finns också likheter mellan byggsektorerna i de europeiska länderna då stora byggföretag i många europeiska länder ofta är vertikalt integrerade för att skaffa sig kontroll över insatsvaror som ballast, asfalt och betong. Flera konkurrensmyndigheter har uppmärksammat att vertikal integration i byggsektorn vad gäller byggmaterial och strategiska insatsvaror kan öka risken för vertikal avskärmning.

Allmännyttans upphandlingar har ingen direkt motsvarighet i andra länder eftersom det finns stora skillnader avseende ägande och finansiering av den social bostadssektorn i olika länder. Det finns dock länder i Europa där den offentliga upphandlingen av bostadsbyggande är betydande, som Frankrike och Storbritannien. Utredningen har dock inte kunnat identifiera att något europeiskt land där någon aktör explicit fått uppgiften att vidta åtgärder för att främja anbudskonkurrensen i allmänhet och inslaget av utländska aktörer i synnerhet vid offentlig upphandling av bostadsbyggande.

Referenser

Litteratur

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

Albaek, S. & Claici, A.,2009, "The Velux case – an in-depth look at rebates and more", Competition Policy Newsletter, 2, 2009

Alonso, W.,1964, *Location and land use : toward a general theory of land rent*

Andersson M & Görgulu I, 2014, *Strategic partnering relationships in the Swedish construction industry – Overview and case studies on structures for learning*, Chalmers University of Technology

ARS Research, 2007, *Etableringshinder och tillväxthinder för företag i Sverige byggbranschen*, rapport skriven på uppdrag av Konkurrensverket 2007

Backahill årsredovisning, 2013

Bostadskommissionens utredningar IX. Stockholm 1918

Boverket (2005) *Markpolitik och kommunala markpriser*

Boverket 2015, *Bostadsmarknadsenkäten (BME) 2015*

Boverket, 2015, *Behov av bostadsbyggande*. Rapport 2015:18

Boverket, 2015, *Förutsättningar för ökat småhusbyggande i storstadsregionerna*, Rapport 2015:24

Bulan, L. T. and Mayer, C. J. & Somerville, C. T, Irreversible Investment, Real Options, and Competition: Evidence from Real Estate Development (June 2009). *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, No. 3, pp. 237-51, 2009

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

Cunningham, C. R., 2007. ”Growth Controls, Real Options, and Land Development,” *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 89(2), pages 343-358, May

Danska Regeringen, 2014, *Vejen til et styrket byggeri I Danmark – regeringens byggepolitiske strategi.* Regeringen 2014

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2015, *Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen*

Dratos, A. & Lind, H., *Byggherrekostnadernas utveckling 1990–2015*, Oktober 2015, KTH

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

Europaparlamentets och Rådets förordning nr 305/2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets driekt 89/106/EG

Europeiska Kommissionen, 2004/C31/03, Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer, 5 februari 2004

Europeiska Kommissionens meddelande, Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpning av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställninggenom utestängande åtgärder, 2009/C45/02

Europeiska Kommissionens Riktlinjer om vertikala begränsningar, 2010/C130/01

Europeiska Kommissionen, Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements - Draft, SEC(2010) 528/2

Europeiska Kommissionens Riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på horisontella samarbetsavtal, 2011/C11/01

Europeiska Kommissionen, SWD(2013) 239 Final, Annex 1, 25 juni 2013

Europeiska Kommissionen, 2015, *Macroeconomic imbalances Country Report – Sweden 2015*

European Housing, 2015, *The state of housing in the EU 2015*

Finlands regering, 2015, *Handlingsplan för genomförande av spetsprojekten och reformerna i det strategiska regeringsprogrammet*, Regeringens publikationsserie 14/2015

Gadde L.E. & Dubois A, 2012, *Partnering med leverantörer - en outnyttjad möjlighet,* Forskningsrapport till Sveriges Byggindustrier

Industrivärden årsredovisning, 2013

JM årsredovisning, 2010-2014

Klein Woolthuis, R., Lankhuizen, M. och Gilsing, V., 2005, ”A System Failure Framework for Innovation Policy Design”, *Technovation*, vol. 25

Kommittédirektiv, Dir. 2014:75, Bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande

Konkurrensverket 2005, *Konkurrensen i Sverige 2005*, Rapport 2005:1

Konkurrensverket, 2009, *Konkurrensen i Sverige – Åtgärder för bättre konkurrens,* Rapport 2009:4

Konkurrensverket, 2013, *Konkurrensen i Sverige – så kan vi bygga mer och billigare*, Rapport 2013:10

Konkurrensverket, 2014, *Siffror och fakta om offentlig upphandling – Statistik om offentliga upphandlingar som genomförts 2013*, Rapport 2014:1

Konkurrensverket, 2015, *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande – anbudskonkurrens och utveckling* Rapport 2015:2

Konkurrensverket 2015:4, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009-2012,* Rapport 2015:4

Konkurrensverket, 2015, *Byggbar mark? En nyckelresurs för byggande*, Rapport 2015:5

Konkurransetilsynet Norge, 2015, *Konkurransen i boligutvicklermarkedet*

L E Lundbergföretagen årsredovisning, 2013

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

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

Lind, H., 2015, *Kommunernas incitament att bygga bostäder*

LO, 2001, *Ansiktslöst – Ansvarslöst – Om ägandet av de stora företagen i Sverige 2001*

Lundvall, B-Å, 2007, *National Innovation System: Analytical Focusing Device and Policy Learning Tool*, ITPS, Working Paper, R 2007:004

Lyons, M. The Lyons Housing Review, 2015, *Mobilising across the nation to build the homes our children need*, UK Labour Party

Martin, S., 2002, *Advanced industrial economics*, Blackwell Publishers

McKinsey & Co, 2012, *Tillväxt och förnyelse i den svenska ekonomin*

Mills, E.S., 1967, "An aggregative model of resource allocation in a metropolitan area", *American Economic Review*, 57:197-210

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, 2005, *Bostadsfinansiering* (Ds 2005:39)

Modig N & Åhlström P, 2015, *Detta är Lean – Lösningen på effektivitetsparadoxen*, Lean Forum Bygg

Motta, M, 2004, Competition Policy – Theory and Practice, Cambridge University Press,s

Muth, R.F., 1969, *Cities and housing*. Chicago: University of Chicago Press

NCC årsredovisning, 2010-2014

NCC, 2012, *Fånga tidstjuvarna och bygg bort bostadsbristen*, Almedalstidskriften 2012

Nordstjernan årsredovisning, 2010, 2013

OECD, 2011, *Policy roundtabels – Economic evidence in merger analysis*

Pepall, G. Norman D.J. & Richards L., 2005, Industrial Organization, Contemporary Theory & Practice, 3rd Ed. Thomson; South-Western

PEAB årsredovisning, 2010-2014

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

Paulsson, J., Kalbro, T. & Lindgren, E, 2013, *Offentlig reglering av byggprojekt – för detaljerat och för tidigt?* Rapport 2013:7 från Fastigheter och byggande, KTH. Stockholm

Ricardo, D., 1772-1823.. - The works and correspondence of David Ricardo. Vol. 1, *On the principles of political economy and taxation*. – 1953

Rönnberg Mats, *Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993*, ESO, Ds 2002:9

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), 2015, *Upphandling av entreprenad*

Skanska årsredovisning, 2010-2014

SOU 1941:4, *Utredning angående byggnadskostnaderna*

SOU 1968:20, *Upphandling av byggnader*

SOU 1971:52, *Byggandets industrialisering*

SOU 1971:79, *Byggnadsindex för bostäder – Delbetänkande av byggnadsindexkommittén*

SOU 1972:40, *Byggkonkurrensutredningen*

SOU 1982:34, Prisutvecklingen inom bostadsbyggandet och dess orsaker

SOU 2012:86, *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav - genom enhetliga och förutsägbara byggregler*

SOU2000:44, *Från byggsekt till byggsektor*

SOU 2012:91 *Ett effektivare plangenomförande*

SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn*

SOU 2012:86, *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler*

SOU 2013:34, *En effektivare plan- och bygglovsprocess*

SOU 2014:59, *Bostadsförsörjning och riksintressen – delbetänkande av Riksintresseutredningen*

SOU 2015:58, *EU och kommunernas bostadspolitik*

Statistiska Centralbyrån (SCB), 2015, Statistikdatabasen *Boende, byggande och bebyggelse*

Statskontoret, 2009, Sega gubbar? *En uppföljning av Byggkommissionens betänkande "Skärpning gubbar!"* Rapport 2009:6

Statskontoret, 2012, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen,* Rapport 2012:25

Statskontoret, 2014, *Från analog till digital - Insatser för att främja en digital planprocess* (2014:3)

Stockholms Handelskammare, 2014, *Bostadsbrist – farlig flaskhals för jobben*, Rapport 2014:1

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

Svenska Dagbladet, 2013, "Sveriges femton mäktigaste familjer", 30 juni 2013

Sveriges Kommuner och Landsting, 2014, *Ökat bostadsbyggande – delat ansvar*

Tillväxtanalys, 2013, *Strategier för regional kompetensförsörjning,* Rapport 2013:3

Tillväxtanalys, 2013, *Regional tillväxt 2013 - en rapport om tillstånd och utveckling i Sveriges regioner*, Rapport 2013:6

UK Government, 2015, *www.gov.uk/policies/planning-reform*

Von Platen, F., 2009, *Skärpning på gång i byggsektorn!,* Boverket 2009

von Thunen, J. (1826) & van Suntum, U. ,2009,. The Isolated State in Relation to Agriculture and Political Economy: Part III: *Principles for the Determination of Rent, the Most Advantageous Rotation Period and the Value of Stands of Varying Age in Pinewoods*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Wigren, R., 1997, *Byggkostnaderna i Norden. En analys av kostnaderna för att bygga flerbostadshus i de nordiska länderna.* Tema Nord Bygg

WSP, 2014, *Samspelet mellan infrastrukturinvesteringar och bostadsbyggande – hur ser sambandet ut?*

Data

Industrifakta (2015), Regeringskansliet, Bättre konkurrens för bostadsbyggande, S 2014:14, mars 2015

Orbis, https://orbis.bvdinfo.com/version-2015102/home.serv?product=orbisneo

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Michael Cocozza

Utredningens direktiv tar sikte på att främja konkurrensen på byggmarknaden och ”vid behov komma med förslag som kan förbättra situationen”. Utredningen har valt att tolka detta direktiv snävt och därför kommer betänkandet inte med några genomgripande förslag. Direktiven anger ett antal frågeställningar som ska utredas. Betänkandet visar att det inte varit fruktbart att peka ut just dessa frågeställningar, eftersom de är av perifer betydelse för konkurrensen. Det finns behov av att utredningen får jobba vidare och utreda olika frågeställningar som påverkar konkurrensen på byggmarknaden och sedan komma med konkreta förslag. Nedan vill jag lyfta fram ett antal faktorer som är centrala för konkurrensen på byggmarknaden.

Om det övergripande syftet är att få till stånd ökat utbud genom ökat konkurrenstryck och bibehållen kvalitet borde centrala institutioner analyseras. Detta skulle leda fram till konkreta förslag som på ett helt annat sätt än vad som blir fallet i denna utredning stärker konkurrensen på bostadsmarknaden. De områden man borde titta närmare på är följande:

1. Marken som avgörande produktionsfaktor
2. Det kommunala planmonopolet och planförfarandet
3. Det allmännyttiga uppdraget.
4. Kvalitetsfrågor i byggproduktion och bostadsförvaltning
5. Hur skattesystemet påverkar olika segment på byggmarknaden

Den avgörande produktionsfaktorn för bostadsbyggandet är tillgången på byggbar mark. Det är processer som hur kommunal mark fördelas, hur den blir byggbar genom det kommunala planmonopolet samt hur den beskattas som är centrala för att skapa fungerande konkurrens på marknaden för bostadsproduktion. Det är här nyckeln till centrala strukturreformer ligger, reformer som ökar konkurrenstrycket på marknaden. Detta borde belysas närmare i en utredning med uppgift att lägga fram konkreta lagförslag.

Bakgrund

Om syftet är att förbättra förutsättningarna för ett ökat utbud av bostäder och för att långsiktigt möta efterfrågan måste man ta sikte på såväl bygg- som bostadsmarknaden. Det övergripande syftet med konkurrens på bostadsmarknaden såväl som på andra marknader är att främja utvecklingen av:

- utbud för att nå jämvikt och tillgodose efterfrågan inom olika marknadssegment
- prisbildning för att skapa jämvikt på olika marknadssegment
- kvalitet vad gäller såväl tekniska, arkitektoniska som sociala faktorer

Observera att begreppet segment betonas. Det finns grundläggande sociala behov att ta hänsyn till. Detta är en marknad som måste designas med ett regelverk som ledertill att vi även får ett utbud av bostäder som grupper med lägre inkomster kan efterfråga. Det är inte fallet i dag med hyror i nyproduktion på 1500–2200 kr/kvm och år för en lägenhet om 3 rum och kök.

Direktivet berör enbart det första målet om utbud. Därefter anges behov av analys av ett antal faktorer som är sekundära vad gäller målen om ett marknadsanpassat utbud och prisbildning. Såväl inslag av utländska aktörer, som horisontell/vertikal integration inom byggsektorn samt konkurrens inom bygg - och byggmaterialindustrin är sekundära faktorer som ligger långt ner i den värdekedja som leder fram till den slutliga produkten.

I det bostadspolitiska arbetet råder en märklig fokusering på kostnader. Det väsentliga för samhällsekonomin är däremot kvalitet och priser, d v s hyror, priser på bo- och äganderätter samt

markpriser. Fokuseringen på kostnader är en kvarleva från den tid när huvuddelen av byggandet av bostäder producerades av kommunala bolag och kooperativa enheter. När man väl hade bestämt vilka företag som skulle stå för bostadsproduktionen, blev det naturligt att fokusera på kostnadssidan i processen. I dag finns såväl ett 100-tal aktiva privata aktörer som kommunala och kooperativa företag inom bostadsproduktionen. Fokus borde i stället hamna på de priser som konkurrensen mellan dessa aktörer kan leda fram till. Det är ett utslag av ett förlegat tänkesätt att en statlig utredning ska analysera interna upphandlingsfrågor enbart för en grupp av aktörer, de kommunala bostadsbolagen. Här finns en inbyggd motsättning mellan ambitionen om mer konkurrens och lägre byggkostnader å ena sidan och gynnandet av de kommunala bolagen å den andra.

1. Marken

En huvudfråga vad gäller konkurrens på byggmarknaden är hur stat och kommun hanterar det stora offentliga markinnehavet. Företagen kan effektivisera interna processer, pressa priser på byggmaterial och skapa effektiva integrationskedjor inom byggsektorn. Men om tillgång till marken, som är en förutsättning för byggandet och en helt avgörande produktionsresurs inte är utsatt för konkurrens, är effektivitet i de bakomliggande processerna i förädlingskedjan av mindre betydelse.

ESO har i en rapport utförligt gått igenom förhållandena vad gäller processer för markanvisningar, vilket även redovisas i detta betänkande. Vi har en ny lag om markanvisningar som endast reglerar krav på kommunerna att ha en policy. Denna lag reglerar på intet sätt processen i syfte att få till stånd ökad konkurrens. Det skulle vara relativt enkelt att strama upp kommunernas process i genom att föra in EU:s regelverk i svensk lagstiftning i syfte att främja konkurrensen och få lagtext och tillämpning av densamma i enlighet med det europeiska regelverket. I en utvidgad lag om markanvisningar skulle det också vara möjligt att lyfta fram mål som att ha många aktörer på den lokala marknaden samt att undvika att aktörer samlar på sig byggrätter och drar ut på igångsättning av byggandet.

Denna fråga handlar även om den centrala funktionen för en konkurrensutsatt marknad, nämligen att genom transparenta processer återföra information till aktörerna vad gäller etablerade nivåer för markpriser, hyresnivåer samt tekniska och arkitektoniska byggkvaliteter. Informationsflödet på konkurrensutsatta marknader driver utvecklingen mot bättre processer, högre kvalitet och lägre priser. Det är också denna transparens som hindrar att processen med försäljning av offentlig egendom korrumperas.

Det kan inte vara rimligt att det råder en strikt lagreglering genom LOU, när kommunerna köper in varor och tjänster, där gränsvärden ligger på cirka 300 000 kronor. Samtidigt kan man sälja mark för 10-tals miljoner kronor utan att förfarandet är reglerat i lag. Denna lucka i lagen medför risk för korruption ute i kommunerna. Medborgarna har ett lika starkt intresse av att resurser hanteras effektivt såväl vid inköp av varor och tjänster som vid försäljning av offentlig egendom.

Man kan avslutningsvis i denna del notera att när hyran är konkurrensutsatt i en markanvisningstävling hamnar nivån på cirka 1 500 kronor/kvm och år. Så har det varit i genomförda tävlingar i Stockholm och Göteborg under det senaste året. När mark direktanvisas utan konkurrens tar företagen ut marknadshyra, cirka 2 200 kronor/kvm och år. Vidare hamnar tomträttsavgälder och markpriser väsentligt högre, 50–60 procent, vid konkurrensutsatta förfaranden. Det innebär att det i dag överförs väsentliga summor av den offentligt ägda egendomen till ett antal utvalda företag då mark anvisas utan konkurrens.

2. Planförfarandet

En faktor som utgör en flaskhals är kommunernas planförfaranden. Stora delar av denna process är monopoliserad av kommunerna. Man kan ifrågasätta om detta inte i dag utgör ett av de främsta hindren för att få fram fler bostäder.

Kommunerna borde utsätta själva planprocessen för konkurrens, detta genom att släppa arbetet med planprojektering och fokusera på lämplighetsbedömningar i processen. Planmonopolet borde inte innebära att kommunen måsta göra hela planprojekteringen. Ett detaljplaneförfarande är till stor del en form av

tidig projektering som rymmer arbeten med att beställa och samordna utredningar rörande geoteknik, arkeologi, ljud, solförhållanden, naturvärden, anslutningar av media, gator m.m. Denna planprojektering borde kunna utföras av certifierade konsulter eller på annat sätt av kommunerna godkända konsulter på marknaden.

Detta skulle snabbt leda till en markant ökning av kommunernas kapacitet för planläggning. Genom att införa krav på certifiering eller kommunalt godkännande av plankonsulter borde det även bli möjligt att nå allmän acceptans för det förslag om byggherreplaner som riksdagen beslutade om tidigare i år.

Kommunernas egen förvaltning borde i stället fokusera på översiktsplanering samt den egentliga lämplighetsprövningen i detaljplaneprocessen på samma sätt som sker i bygglov- och bygginspektionsskedet. Det skulle innebära att planprocessen får samma struktur som genomförandeskedet av byggnationer, där kvalitetskontroll av kommunernas bygginspektörer ersatts av certifierade kvalitetskontrollanter med särskild behörighet.

En byggherre borde ha möjlighet att överklaga ett planbesked hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen skulle ha möjlighet att upphäva ett negativt planbesked om det är uppenbart att kommunen inte vill släppa fram en viss form av byggnation, t ex små hyreslägenheter eller nya bostäder överhuvudtaget eller om kommunen agerar i syfte att främja det egna markintresset framför ett privat markinnehav d v s att kommunen inte agerar som en opartisk planmyndighet utan som en konkurrerande markexploatör eller om kommunen agerar i annat utbudsbegränsande syfte. Även frågan om likställd behandling bör vara möjlig att pröva, det bör inte vara möjligt för kommuner att gynna det egna kommunala bolaget i bedömningar gällande likartade ärenden som planmyndigheten har att göra. Krav på gestaltning borde likställas inom områden som omfattas av översiktsplaner. Systemet med gestaltningsprogram kopplade till enskilda detaljplaner leder till omständliga processer och skapar ojämlika konkurrensförhållanden mellan olika projekt.

Vidare bör kravet på planbesked inom fyra månader vara starkare, vitesbelagt i lagstiftningen för att inte ärenden ska kunna ligga i åratal innan besked ges. Utredningen konstaterar att vissa kommuner inte följer den nya lagen om förbud mot tekniska särkrav, här borde Boverket ges möjlighet att vitesbelägga

kommuner som inte följer lagen. Det är väsentligt ur konkurrenssynpunkt att vi har enhetliga byggnormer i hela landet.

Sammantaget skulle detta komma att innebära en begränsad jämkning av det kommunala planmonopolet.

3. Det allmännyttiga uppdraget

Det allmännyttiga uppdraget i Sverige har historiskt kanaliserats via kommunala bostadsföretag. I dag fungerar de kommunala bolagen som partiella monopolföretag på många lokala marknader, där dessa gynnas genom direktanvisningar av mark och även i de avvägningar som görs av kommunernas planmyndighet. Det allmännyttiga uppdraget borde frikopplas från denna politiskt styrda bolagsstruktur och utsättas för konkurrens. I stället borde vi ha en konkurrenssituation om det allmännyttiga uppdraget där privata och kooperativa bolag kan konkurrera med det kommunala om att uppföra bostäder på kommunal mark till bästa villkor vad gäller hyra, byggkvalitet och service. Man kan tänka sig en form av markanvisningstävlingar, modell Älvstranden i Göteborg. Villkoren skulle kunna bindas i 30–50 år och hyran regleras med KPI. Deltagande i konkurrensen om det allmännyttiga uppdraget skulle vara förbehållet företag och organisationer med särskild certifiering eller annan kvalitetssäkring.

Om långsiktig värdeökning i fastigheter är ett mål för kommunerna kan det i stället lösas genom tomträttsupplåtelse och/eller differentierade kommunala fastighetsavgifter. Den monopolliknande ställningen som många kommunala bolag i dag har ger en bekväm tillvaro som leder till högre hyresnivåer och byggkostnader än vad som skulle bli fallet om det allmännyttiga uppdraget utsattes för konkurrens.

Utredningen berör frågan om ensidiga strategier bland flera bostadsproducenter, med ensidigt fokus på produktion av bostadsrätter i centrala lägen. Här borde man titta på möjligheten att införa liknande system med ”affordable housing” som finns i vissa amerikanske delstater. För att få tillstånd att bygga ägda lägenheter måste byggföretagen fördela en del av byggrätten till hyreslägenheter med hyrestak. På så sätt överförs en del av exploateringsvinsten på bostadsförsäljningen till de billigare hyreslägenheterna. Man får då ett utbud av lägenheter till kunder som

annars inte kan efterfråga nyproducerade hyreslägenheter. Integration mellan olika sociala och etniska grupper kan då också bli bättre med mer socialt blandade områden. Allt detta kom fram på ett bra sätt i den markanvisningstävling som Göteborg genomförde 2014 på Älvstranden.

4. Kvalitet

En ökad konkurrens innebär att kvalitetsfrågor måste få ett större fokus i lagstiftningen. Det är annars alltför lätt att erhålla konkurrensfördelar med enbart ett lågt pris. Behov att lyfta kvalitetsaspekter inom byggnation och förvaltning hänger intimt samman med ökad konkurrens. Vi har sett samma typ av frågeställning inom välfärdstjänster där man konkurrerar, ibland med låg kvalitet på service, bemanning och tillhandahållet material i skolor och på vårdenheter.

Behovet av ökad kvalitet på bostadsmarknaden i såväl nybyggnation samt framförallt i det befintliga beståndet är en del i ett välbalanserat förslag om utökad konkurrens. Det borde vara betydligt fler omfattande sanktioner när det inte fungerar med OVK, energikontroller, brandsyn samt större möjligheter för såväl bostads- som lokalhyresgäster att genom prövning i hyresnämnd driva ner hyran när fastighetsservicen och underhållet eftersätts. Om inte kvalitetsfrågorna hänger med kommer konkurrens på sunda villkor inte till stånd. Här borde frågor som certifiering eller annan kvalitetssäkring som medel att upprätthålla kvalitén i förvaltning och nyproduktion utredas vidare. Det finns i dag system med kundindex för såväl bostadsproduktion som förvaltning som kan användas av kommunerna för att säkra att kvalitet inte kommer på undantag när ett ökat konkurrenstryck driver ned kostnadsutvecklingen.

5. Skattesystemet

Det finns även konkurrensaspekter på skattesystemet och dess effekter på relationen mellan olika delmarknader. Vi har i dag en väl fungerande marknad för produktion av kommersiella lokaler. Här finns ett brett utbud av lokaler i olika prislägen. Vi har aldrig hört talas om brist på lokaler för företagen. Byggbranschen förmår att

producera lokaler som möter efterfrågan, men inte bostäder. Man kan då ställa sig frågan om det är hos branschen som felet ligger eller om det i stället är skattesystemet som orsakar skevheter genom snedvriden beskattning av fastigheter. Man kan notera att bostadsproduktionen drabbas av full momseffekt på 25 procent, medan momsen är avdragsgill för lokalproduktionen. Det föreligger en skattemässig konkurrensfördel för lokalproduktion. Detta påverkar bostadsproduktionen eftersom samma material och tjänster även används inom lokalproduktionen, med följd att prisnivåerna drivs upp på grund av att momsen är avdragsgill för lokalbyggnation. En låg moms på bostadshyrorna jämställer dessa olika delmarknader skattemässigt. Vidare är den likformade fastighetsbeskattningen av bostäder utformad på ett sådant sätt att bostadsproduktionen på svaga orter missgynnas. Genom att beskattningen inte är marknadsanpassad, där skatt tas ut efter bärkraft, uppstår en konkurrensfördel för storstadsområdena. Här är ännu ett skäl till att låta de kommunala fastighetsavgifterna bli marknadsanpassade där taxeringsvärdena får styra skatteuttaget.

Sammantaget har det ovan redovisats en rad förslag inom bostadspolitikens olika delområden som skulle öka konkurrenstrycket på byggmarknaden. Dessa frågor borde utredas närmare inom ramen för en ny utredning om ökad konkurrens på byggmarknaden som medel att nå centrala bostadspolitiska mål.

Kommittédirektiv 2014:75

Bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande

Beslut vid regeringssammanträde den 28 maj 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över förutsättningarna för att främja konkurrensen på byggmarknaden och vid behov komma med förslag som kan förbättra situationen. Syftet är att förbättra förutsättningarna för att utbudet av nya bostäder långsiktigt ska anpassas tillefterfrågan.

Utredaren ska studera omfattningen av utländska aktörer i anbudskonkurrensen vid offentlig upphandling av bostadsbyggande och lämna förslag som kan främja anbudskonkurrensen 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 tillgången till kapital särskilt för mindre och medelstora företag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

Bakgrund

En väl fungerande konkurrens i byggsektorn som förutsättning för bostadsbyggande

Förutsättningarna på de lokala och regionala bostadsmarknaderna varierar över landet, från kommuner med bostadsöverskott till kommuner med bostadsbrist. I Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät (BME) uppger 126 kommuner att den lokala bostadsmarknaden präglas av brist på bostäder i förhållande till efterfrågan. Detta är ett oförändrat antal jämfört med åren innan, även om antalet kommuner som uppger att det är brist på bostäder i kommunen som helhet har minskat något (Boverket 2013:19). Sedan lång tid tillbaka är det en hög befolkningstillväxt i storstadsregionerna, inte minst i Stor-stockholm. Samtidigt har byggtakten varit fortsatt låg och utbudet av nya bostäder har endast i begränsad utsträckning följt befolkningsökningen. I stället har den ökade efterfrågan på bostäder yttrat sig i stigande bostadspriser.

Förändringen av bostadsbeståndet har också ändrat karaktär över tiden. Fram till början av 1990-talet skedde förändringen av bostadsbeståndet inte bara genom nyproduktion utan också genom rivning, som lämnade plats för nya hus, och genom sammanslagningar av smålägenheter till större bostäder. Sedan 1993 har dock, enligt SCB, ombyggnader varje år inneburit ett nettotillskott av bostäder, sammanlagt över 50 000 lägenheter t.o.m. 2012, genom att utrymmen som tidigare inte använts för bostadsändamål, främst vindar, tagits i anspråk.

De samlade bygginvesteringarnas, dvs. ny- och ombyggnadsinvesteringar i fastigheter samt investeringar i anläggningar, andel av bruttonationalprodukten (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 2012 hade andelen av BNP ökat till 9 procent. De totala bygginvesteringarna uppgick 2012 till 309 miljarder kronor och värdet på fastighetsbeståndet i Sverige kan uppskattas till 6 000 miljarder kronor. Till detta ska värdet av infrastruktur läggas, som vägar, broar, järnvägar, hamnar, flygplatser, m.m.

Investeringarna i bostäder uppgick 2012 till 121 miljarder kronor, varav 55 miljarder kronor var nybyggnadsinvesteringar och 66 miljarder kronor ombyggnadsinvesteringar. Investeringar i fler-

bostadshus och småhus uppgick till 63 respektive 58 miljarder kronor.

År 2012 påbörjades cirka 23 000 bostäder, merparten vid nybyggnation, varav 15 500 i flerbostadshus och 5 200 i småhus; återstoden tillkom i samband med ombyggnad. Samma år uppgick antalet färdigställda bostäder till 26 000, varav 8 400 hyreslägenheter, 9 000 bostadsrätter och 9 600 av privatpersoner direktägda bostäder. Av de lägenheter i flerbostadshus som färdigställdes 2012 var drygt hälften bostadsrätter och knappt hälften hyresrätter.

Fastighets- och anläggningssektorerna omfattar stora värden och omsätter årligen betydande belopp enbart genom ny- och reinvesteringar. En väl fungerande konkurrens inom dessa branscher har betydelse för prispress, kostnadsutveckling, produktivitet, effektivitet och kvalitet. Även situationen inom branscher som på ett avgörande sätt påverkar förutsättningarna för hur konkurrensen inom bygg- och byggmaterialindustrin kan utvecklas är av stor betydelse för samhällsekonomin. Europeiska kommissionen har identifierat konkurrensen inom byggsektorn som ett viktigt reformområde.

Tidigare utredningar

Problem som kan uppstå till följd av en hög koncentrationsgrad inom en viss marknad har varit föremål för omfattande forskning och utredande. Inte minst har konkurrensen inom byggsektorn utretts tidigare. Redan för 40 år sedan drog Byggkonkurrensutredningen slutsatsen att konkurrensen i bostadsbyggandet begränsades genom att en betydande del av bostadsproduktionen hade undandragits entreprenadmarknaden och att många byggherrar 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 byggmaterialsektorn krävde därför att de konkurrensvårdande myndigheterna nära måste följa utvecklingen inom byggmaterialbranschen (SOU 1972:40, s. 20 f). Tre huvudpunkter i utredningens förslag för att nå effektivitet och låga kostnader i bostadsbyggandet avsåg rådigheten över marken, markfördelningen

och upphandlingsförfarandet. Ett senare exempel är Konkurrenskommitténs betänkande Konkurrensen inom bygg/bosektorn (SOU 1990:62).

Mer aktuella utredningar är bland annat Byggkostnadsdelegationen (SOU 2000:44), Byggkommissionen (SOU 2002:115) och Statskontorets uppföljning sju år senare (Statskontoret 2009:6). Därutöver har Konkurrensverket återkommande undersökt konkurrensen inom byggsektorn.

Konkurrens och marknadskoncentration

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 2009:4).

En hög koncentrationsgrad kan, men behöver inte, tyda på konkurrenshinder och begränsad effektivitet. Koncentrationsgraden tar till exempel inte hänsyn till vilken marknad – lokal, regional eller nationell – som företagen verkar på. Koncentrationsgraden beskriver enbart den horisontella marknadskoncentrationen, dvs. situationen inom samma led på marknaden och fångar inte upp förekomsten av korsvist ägande eller förekomsten av gemensamma, bakomliggande, ägare. Koncentrationsgraden fungerar således inte som indikator på omfattningen av vertikal integration, dvs. i vilken utsträckning företag i olika led i en kedja av varor eller tjänster äger varandra. Inte heller säger koncentrationsgraden något om förekomsten av potentiell konkurrens (contestable markets), 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 stor betydelse.

Konkurrens inom byggbranschen

Historiskt sett har byggbranschen varit mycket reglerad och stängd för konkurrens (Henrik Lindberg: Korporativa karteller, 2008). Olika former av statliga subventioner har existerat, men har successivt avskaffats. Även om det finns indikationer på att framför allt utländsk konkurrens ökar, särskilt inom anläggningssektorn, tycks konkurrensen inom bostadsbyggnads- och byggmaterialindustrierna fortfarande vara mindre i jämförelse med många andra marknader (Statskontoret, 2009:6).

Den svenska anläggningsbranschen i Sverige har gått från att under slutet av 1980-talet ha bestått av ett stort antal större och medelstora företag till att vid utgången av 1997 endast innefatta fem rikstäckande företag. Branschen kännetecknas i dag av ett fåtal stora (rikstäckande) företag och ett stort antal små (lokala) företag som konkurrerar om uppdrag från offentliga och privata beställare (Trafikanalys, 2012:1). I dag domineras bostadsbyggnadsmarknaden av fyra bolag som alla är avsevärt mycket större än konkurrenterna. Tre företag har tillsammans hälften av omsättningen i byggbranschen, vilket kan få effekt framför allt vid arbeten som har tydliga skalfördelar. Det är särskilt vid större byggnationer som detta kan få kan effekt på konkurrensen och därmed leda till högre priser. Vid mindre byggen, t.ex. renoveringar av lägenheter och villor, finns det däremot många små företag. Det kan dock finnas lokala monopol, under förutsättning att rörligheten på byggmarknaden är låg. Dessa kan möjligen existera på grund av att marknaden kännetecknas av höga transportkostnader och liten rörlighet.

Byggsektorn i Sverige är i hög grad lokal och nationell, även om den internationella konkurrensen har ökat de senaste åren. Detta gäller hela byggkedjan – fastighetsägande, konsulttjänster, byggmaterialindustrin, byggentreprenörerna, osv. De vanligaste ursprungsländerna är Polen och Tyskland.

Konkurrens inom byggmaterialindustrin

Konkurrensverket har konstaterat att konkurrensen när det gäller produktion av byggmaterial är begränsad och att det vore önskvärt att den ökade (Konkurrensverket, 2009:4). Samtidigt är det osäkert i vilken utsträckning konkurrensen kan förbättras på kort respek-

tive längre sikt då såväl förutsättningarna för företagande som produkternas egenskaper har betydelse för hur stora förbättringar av konkurrensen som kan åstadkommas. När det gäller branschförutsättningarna konstateras t.ex. att byggsektorn kännetecknas av betydande in- och utträdeshinder – att det finns höga in- och utträdeskostnader vid produktion av byggmaterial – och fåtalsdominans, att prissättningen inte är transparent och att transportkostnaderna är höga. När det gäller produkternas egenskaper nämns bland annat betydelsen av måttanpassning och exakta egenskaper, liksom att produkterna många gånger ingår i systemlösningar där flera produkter ska anpassas till varandra.

Som alternativ eller komplement till olika koncentrationsindex för att analysera konkurrenssituationen på en marknad används ibland olika indikatorer. En analys av s.k. konkurrensindikatorer för byggmaterial i Sverige tyder på begränsad konkurrens på både utbuds- och efterfrågesidan (Copenhagen Economics, Konkurrensverket 2009). På utbudssidan är tecknen främst hög koncentration och låg dynamik. Det finns även tecken på en relativt låg produktivitetsutveckling. På efterfrågesidan är de primära tecknen på bristfällig konkurrens en låg kundmobilitet och låg transparens, vilket kan bero på en utbredd användning av rabatter och bonusar.

Bakomliggande orsaker, vilka bidrar till såväl hög koncentration som låg dynamik, kan ha stark koppling till byggmaterialens karaktär. För många byggmaterial föreligger betydliga stordriftsfördelar i både produktion och distribution samtidigt som transportkostnaderna ofta är höga. Att byggmaterial i hög grad är sammanhängande s.k. systemprodukter begränsar möjligheten att kombinera material från olika leverantörer. För köparen är det alltså avgörande att byggmaterialet passar in i byggprocessen och är kompatibelt med annat byggmaterial. Detta försvårar för nya aktörer att komma in, vilket också bidrar till låg dynamik.

Under de senaste åren har det skett framsteg vad gäller standardisering av byggmaterial inom EU och många formella inträdeshinder är borttagna.

Från den 1 juli 2013 tillämpas Europaparlamentets och rådets förordning nr 305/2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG, den s.k. byggproduktförordningen. Följdändringar har gjorts i plan- och bygglagen. På regeringens uppdrag

har Boverket tecknat ett femårigt avtal med Swedish Standards Institute, SIS, som innebär att de europeiska konstruktionsstandarder, eurokoder, som är översatta till svenska finns fritt tillgängliga för personer och företag verksamma i Sverige.

Marknaden för byggprodukter kännetecknas dock fortfarande av ett flertal nationella byggdeklarationer, s.k. frivilliga standarder, som potentiellt kan hämma importkonkurrensen. Sådana finns såväl i Sverige som i andra länder.

Finansiella restriktioner vid bostadsbyggande – en konkurrensfråga?

Bostadsbyggande är en kapitalkrävande verksamhet. Oavsett om en byggherre anlitar ett byggföretag eller bygger i egen regi krävs mycket kapital eftersom de stora utgifterna kommer långt innan intäkterna börjar flyta in (från försäljning eller uthyrning). Endast stora företag med god ekonomi kan sägas klara en större andel egenfinansiering medan i synnerhet mindre företag är beroende av möjligheten till säker finansiering.

Enligt Konjunkturinstitutets (KI) konjunkturbarometer ansåg i oktober 2013 en förhållandevis stor andel av företagen inom byggindustrin att det är svårare eller avsevärt svårare än normalt att finansiera företagets verksamhet. En tredjedel av företagen uppgav att möjligheterna att få banklån (t.ex. på grund av hårdare kreditprövning eller högre krav på säkerhet) hade försämrats. Bland de minsta företagen (med mindre än 20 anställda) hade 80 procent denna uppfattning, som delades av mellan 50 och 60 procent av övriga företag med färre än 500 anställda. Vidare ansåg samtliga företag med mellan 500 och 2 000 anställda att möjligheterna att finansiera med eget kapital hade försämrats medan två tredjedelar av företagen med minst 2 000 anställda hade denna uppfattning. En tredjedel av företagen med minst 2 000 anställda angav att de fått högre kostnader för finansiering genom företagsobligationer eller liknande.

Enligt aktuell rapport ser fastighetsbolagen mer optimistiskt på framtiden än tidigare, samtidigt som de anser att finansieringskostnaderna i allt högre grad påverkar deras möjligheter att växa och utvecklas. Många ser finansieringen som sin största utmaning framöver. Fastighetsbolagen ska återigen ha börjat låna pengar ut-

omlands efter en nedgång år 2011. Att kostnaderna för finansieringen hade stor betydelse för företagets tillväxtmöjligheter angav 63 procent av företagen medan 73 procent svarade detsamma när det gällde bristen på långsiktig finansiering (Grant Thornton, oktober 2013). Företagen kan således ha svårt att få tillgång till nödvändig finansiering på den svenska kreditmarknaden. Att låna utomlands är huvudsakligen ett alternativ för större företag.

KI tar inte upp frågan huruvida företag inom byggbranschen eller byggherrar normalt har svårare att få tillräckliga krediter jämfört med företag inom andra sektorer. I olika sammanhang har företrädare för små och medelstora företag framhållit bankers och andra kreditinstituts ovilja att ge lån och krediter som en viktig begränsning när det gäller att påbörja bostadsprojekt som företagen själva bedömer vara förhållandevis riskfria och där de själva riskerar eget kapital eftersom man aldrig lånar 100 procent. Kreditrestriktioner drabbar i högre grad små och medelstora företag, vilket inte bara kan bidra till att hålla nere bostadsbyggandet totalt sett utan även indirekt få konsekvenser genom att konkurrensen inom byggsektorn blir sämre än den kunde varit och att kostnaderna därmed blir högre.

Utredningsbehov

Byggindustrin

Hög avkastning inom en viss sektor kan tyda på konkurrensproblem eftersom en varaktigt hög vinstnivå i förhållande till andra branscher normalt skulle locka till sig nya aktörer.

Högre priser på befintliga bostäder och god lönsamhet borde innebära goda möjligheter att bygga nya bostäder.

Produktivitetsutvecklingen inom byggindustrin har under lång tid varit låg i jämförelse med andra branscher och jämfört med hur konsumentpriserna (KPI) utvecklats (Ratio 2012). Att produktivitetsutvecklingen skulle vara särskilt låg har ifrågasatts och en studie drar slutsatsen att det inte går att trovärdigt uttala sig om byggindustrins produktivitetsutveckling då korrekta data om kvalitetsutvecklingen saknas, men att mycket talar för att produktivitetsutvecklingen kan vara bättre än vad som tidigare hävdats (Hans Lind och Han-Suck Song, Sveriges Byggindustrier 2012).

En delförklaring till en långsammare produktivitetsutveckling kan vara förekomsten av kommunala s.k. särkrav, något som leder till betydande fördyringar. Därtill motverkas industriella koncept, dvs. standardisering och utnyttjandet av skalfördelar, vilket bidrar till en lägre produktivitetsutveckling (SOU 2012:86).

Konkurrensverket har tidigare visat att det kan finnas potential för ökad konkurrens i byggbranschen (Konkurrensverket, 2006:2). De fyra byggherrar som under undersökningsperioden (2002–2003) var störst på marknaden för nya lägenheter i flerbostadshus, dvs. såväl hyresrätter som bostadsrätter, hade byggt hälften av det totala antalet lägenheter i undersökningen. Då de stora byggherrarna främst bygger i egen regi – 75 procent av sina bostäder – upphandlas en låg andel av byggandet. När stora byggherrar upphandlar sker det vanligen genom förhandling i stället för genom konkurrens medan mindre byggherrar upphandlar sina projekt genom konkurrens i avsevärt högre utsträckning.

Kostnadsskillnaden mellan byggnationer av lägenheter som upphandlats genom konkurrens respektive genom förhandling är små eller osystematiska medan däremot kostnadsstatistiken visar betydligt högre kostnader – runt 20 procent högre sett till den egentliga byggnadskostnaden – för lägenheter som byggherren byggde i egen regi jämfört med sådana lägenheter som upphandlades antingen genom konkurrens eller genom förhandling. Detta gäller för de lägenheter som hade byggts på mark som ägs av byggherren, vilket var merparten av lägenheterna i undersökningen.

Offentlig upphandling av tjänster är ett viktigt verktyg för att säkerställa att tjänsterna håller god kvalitet och tillhandahålls till bästa möjliga pris. En grundläggande förutsättning för att så ska ske är att tillräckligt många konkurrerande aktörer deltar i processen och lämnar anbud i enlighet med det fastställda förfrågningsunderlaget. Offentlig upphandling av byggentreprenader relaterade till nyproduktion respektive ombyggnad av bostäder och bostadshus är främst aktuellt när byggherren är ett kommunalt bostadsföretag eller när kommunen äger och förvaltar hyresbostäder.

Det finns indikationer på att förhållandevis få utländska aktörer lämnar anbud när aktörer som avser att bygga bostäder och som omfattas av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling bjuder in till att lämna offerter. Det saknas dock entydiga uppgifter på hur

omfattande anbudskonkurrensen är, liksom om hur stort inslaget av utländska anbud är.

Konkurrensverket redovisar årligen statistik rörande genomförda offentliga upphandlingar (Konkurrensverket, 2013:5). Av denna framgår dock inte närmare vare sig i vilken utsträckning det handlar om bostäder eller i vilken omfattning utländska aktörer har lämnat anbud.

Byggmaterialindustrin

Att kunder har möjlighet att enkelt byta leverantör eller utförare av en tjänst främjar rörligheten på marknaden och därmed också konkurrensen. Byte av leverantör underlättas om det finns tillgång till prisinformation. Den svenska byggmaterialmarknaden kännetecknas av hög koncentration, liten kundrörlighet och en dålig pristransparens (Boverket, 2005; SOU 2002:115; SOU 2000:44 och Konkurrensverket, 1996:5). För flera produkter står de fyra största företagen för mer än 90 procent av försäljningen och marknadsandelarna är mycket stabila. Dessutom ökar produktiviteten långsamt.

Den låga kundrörligheten beror på flera faktorer. Produkternas egenskaper leder till naturliga begränsningar av konkurrensen. På utbudssidan finns stordriftsfördelar som naturligt leder till en högre grad av koncentration. På efterfrågesidan är byggmaterial i stor utsträckning komplementära produkter och det är därför viktigt att olika byggmaterial är kompatibla med varandra. Till detta kommer dels byggsektorns materialadministrativa system, dels bygghandlarnas rutiner vid upphandling av byggmaterial. Olika konsumenter erbjuds olika priser.

Det är vanligt att prissättningen för byggmaterialhandel och byggvaruhus sker genom prislistor, medan prissättningen för byggentreprenörer sker genom förhandlingar eller anbudsgivning vid olika projekt. Listpriserna för byggmaterialhandeln avspeglar dock inte de verkliga priserna eftersom rabatter på listpriserna är vanligt förekommande. Även vid anbudsgivning till entreprenörer är det vanligt med rabatter eller i vissa fall bonussystem. De faktiska priserna kommer således att vara beroende av hur stora rabatter eller bonusar som kunden lyckas förhandla sig till. Inköp

av material förenklas därför ofta till att handla om rabatter snarare än om priser och kan medföra att det etableras en långvarig relation mellan köpare och säljare.

Ur konkurrenshänseende finns potentiella problem med rabatter och bonusar. Rabatter minskar pristransparensen vilket gör det svårt att jämföra priser mellan olika leverantörer. Vidare kan rabatter och bonusar leda till inlåsningseffekter och en liten kundrörlighet. Intresset av att byta leverantör blir ännu mindre om rabatterna utformas på ett sådant sätt att de utökas vid framtida beställningar.

Problemen som härrör från det materialadministrativa systemet beror på att en liten lagerhållning vid byggarbetsplatserna leder till att leveranserna måste anlända vid specifika tidpunkter i byggprocessen och att det därför är viktigt med måttanpassning och exakta volymer. Detta blir särskilt betydelsefullt om produkterna ingår i systemlösningar där flera produkter ska anpassas till varandra. Kundrörligheten begränsas ytterligare av att byggarna vid upphandling av byggmaterial kan ha bundit sig vid ett fabrikat vilket leder till en minskad konkurrens och prispress.

Banksektorn

I likhet med byggsektorn kännetecknas banksektorn av en hög koncentrationsgrad. Koncentrationen på den svenska bankmarknaden ligger, mätt med HHI-index visserligen på en medelhög nivå, med ett värde på omkring 1 500. Detta beror dock på att de fyra stora bankerna är någorlunda jämnstora. En jämförelse mellan de europeiska länderna av de tre största företagens marknadsandel, CR3, visar däremot att koncentrationen i Sverige är bland de högsta och uppgår till omkring 80 procent. Även affärsbankerna har höga avkastningskrav, inte bara när det gäller företagens lönsamhet utan också ägarnas krav på avkastning på det egna kapitalet (Konkurrensverket, 1999:2).

Företagen inom banksektorn har, med undantag för specifika krisår, under lång tid lyckats upprätthålla en avkastning som är betydligt högre än vad som är normalt inom andra branscher, t.ex. tillverkningsindustrin. Forskning saknas dock om bankernas betydelse och agerande när det gäller utlåning till byggande. En hög

koncentrationsgrad kan underlätta spridning av såväl formella som informella normer och tumregler som inte kan mätas på bankmarknaden, men som har stor betydelse för potentiella låntagare.

Genom Boverket tillhandahåller staten möjligheten att få kreditgarantier vid bostadsbyggande, en möjlighet som dock har utnyttjats i mycket begränsad utsträckning.

Uppdraget att undersöka och utveckla konkurrensen inom bygg- och byggmaterialindustrierna

Utländsk konkurrens och anbudsupphandling vid offentlig upphandling av bostadsbyggande

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 olika byggherrar (ARS Research, Konkurrensverket 2007). 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.

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

Integration och ägarsamband

För att skapa en bättre fungerande konkurrens kan åtgärder behövas på såväl utbuds- som efterfrågesidan. En hög koncentrationsgrad behöver inte innebära att konkurrens är begränsad om t.ex. importkonkurrensen är hög eller om inträdeshindren är små. 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 omvandlingstrycket. 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 som nämnts ovan av hög koncentration, liten kundrörlighet och en dålig pristransparens. Det finns flera indikationer på konkurrensproblem inom byggsektorn i Sverige.

En möjlig slutsats av de studier som gjorts skulle kunna vara att bostadsbyggande i likhet med stadgandet i det tidigare s.k. konkurrensvillkoret alltid borde ske efter konkurrensutsättning. Konkur-

rensvillkoret infördes 1974 för statliga lån efter förslag från Byggkonkurrensutredningen i syfte att motverka byggande i egen regi, eftersom detta uppfattades ge högre kostnader än entreprenadupphandling med anbudskonkurrens (prop. 1974:150, s. 429). Frågan är dock om det verkligen finns underlag för en sådan slutsats och vilka konsekvenser det skulle få.

Den ovan refererade studien av Konkurrensverket avser byggandet av flerbostadshus, dvs. såväl hyresrätter som bostadsrätter. Redovisningen ger därför inte hela bilden, då flertalet bostäder byggda i egen regi troligen är bostadsrätter, varvid byggkostnaderna egentligen är byggpriser och återspeglar det marknadspris som byggaren kunde ta ut av bostadsrättsföreningen och de blivande bostadsrättshavarna. Normalt är byggherren/investeraren den som är bäst lämpad att fatta beslut om hur investeringen ska genomföras. Att särskilt lagstifta om hur och på vilka villkor en marknadsaktör ska agera i samband med en investering är inte rimligt. Mot bakgrund av de särdrag som kännetecknar såväl byggsektorn som byggmaterialindustrin finns det i stället skäl att djupare analysera inte bara hur ett mer konkurrensinriktat beteende inom byggsektorn kan uppnås utan om det alls är möjligt.

Konkurrensen inom både byggsektorn och byggmaterialindustrin har utretts återkommande i decennier. De problem som Byggkonkurrensutredningen brottades med för 40 år sedan är desamma som genomsyrat utredningar sedan dess. 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 konkurrenseffekter av sådana ägarsamband,
- analysera om konkurrensen inom byggsektorn och byggmaterialindustrierna kan utvecklas samt, om möjligt, föreslå åtgärder som kan främja konkurrensen.

Uppdraget att undersöka förekomsten av finansiella restriktioner vid bostadsbyggande och eventuella konsekvenser för konkurrensen

Tillgång till kapital är en grundläggande förutsättning för en så kapitalintensiv sektor som bostadsmarknaden och byggandet 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 stabilitete. Detta har också noterats av Riksbanken och Europeiska kommissionen, men även inom bankvärlden (Makrofokus Sverige, Swedbank 2013-06-28).

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 återspegling 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.

Utgångspunkter som gäller alla delar av uppdraget

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.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar av förslagen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Samråd och redovisning av uppdraget

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.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:94

Tilläggsdirektiv till Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande (S 2014:14)

Beslut vid regeringssammanträde den 10 september 2015

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 maj 2014 kommittédirektiv om att se över förutsättningarna för att främja konkurrensen på byggmarknaden (dir. 2014:75). Enligt utredningens direktiv skulle uppdragetredovisas senast den 1 oktober 2015.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 december 2015.

(Näringsdepartementet)

Appendix

Tabell A1: Horisontellt integrerad omsättning (tkr) i dotterbolag fördelat efter moderbolagets ägarandelar, byggentreprenadkoncerner

Koncern	Omsättning i dotterbolag per ägarandel				
	0–25 %	>25–50 %	>50–75 %	>75–100 %	Totalt dotterbolag
NCC	0	0	171 752	6 083 353	6 255 105
Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning	*0%*	*0%*	*3%*	*97%*	*100%*
PEAB	2 583	187 737	0	31 660 276	31 850 596
Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning	*0%*	*1%*	*0%*	*99%*	*100%*
Skanska	0	0	0	19 123 949	19 123 949
Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning	*0%*	*0%*	*0%*	*100%*	*100%*
JM	0	759 469	0	2 022 507	2 781 976
Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning	*0%*	*27%*	*0%*	*73%*	*100%*
Veidekke	469 258	0	122 628	4 950 089	5 541 975
Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning	*8%*	*0%*	*2%*	*89%*	*100%*

Tabell A2: Vertikalt integrerad omsättning (tkr) i dotterbolag fördelat efter moderbolagets ägarandelar, byggentreprenadkoncerner

Koncern	Omsättning i dotterbolag per ägarandel				
	0–25 %	>25–50 %	>50–75 %	>75–100 %	Totalt dotterbolag
NCC	28 963	23 521	0	1 597 136	1 649 620
Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning	*2 %*	*1 %*	*0 %*	*97 %*	*100 %*
PEAB	0	900 190	0	6 504 208	7 404 398
Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning	*0 %*	*12 %*	*0 %*	*88 %*	*100 %*
Skanska	0	475 976	0	2 943 086	3 419 062
Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning	*0 %*	*14 %*	*0 %*	*86 %*	*100 %*
JM	0	0	0	0	0
Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning	*0 %*	*0 %*	*0 %*	*0 %*	*100 %*
Veidekke	0	0	55 057	79 586	134 643
Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning	*0 %*	*0 %*	*41 %*	*59 %*	*100 %*

Beräkningar av horisontell och vertikal integration har genomförsta på följande sätt:

Vi utgår från Industrifaktas material som listar samtliga dotterbolagbolag som ägs av ett moderbolag (koncern). Därtill har ett antal dotterbolag lagts manuellt då de saknades i data. Varje moderbolag och dotterbolag antas tillhöra den SNI-kod där man har sin huvudsysselsättning.

Därefter sorteras samtliga dotterbolag utefter SNI-kod tillhörighet.[1]

Därefter summeras varje moderbolags omsättning, vilket består av omsättning från dotterbolag (vertikalt) och omsättning från eget bolag samt dotterbolag (horisontellt). På så sätt är det möjligt att bestämma hur horisontellt och vertikalt integrerat ett moderbolag, dvs en koncern, är.

I tabellen nedan visas den horisontella integrationen för byggentreprenörer. Notera att de indviduella omsättningarna från

[1] Se samtliga SNI-koder nedan

respektive moder/dotterbolag har summerats för varje SNI-kod. För ex PEAB ser vi att det totala värdet av moder- och dotterbolagen i de olika byggleden är 39 mdkr. Värdet av de horisontellt integrerade företagen i koncernen (SNI 411, 412, 421, 422, 429) är 32 mdkr.[2] Värdet av de vertikalt integrerade företagen (samtliga övriga SNI-koder) är 7 mdkr.[3]

[2] Detta inkluderar PEAB ABs omsättning samt alla övriga dotterbolag som finns under dessa SNI-koder.
[3] Notera att asfalt har exkluderats i beräkningen, då asfalt både räknas som en del av byggentreprenörsledet (SNI 421) samt som en strategisk insatsvara.

Tabell A3: Byggentreprenörers horisontella och vertikala integration, mdkr

Byggled	PEAB	NCC	Skanska	JM	Svevia	Veidekke	Infra-nord	Vatten-fall	Lemminkäinen	Strabag	Bilfinger	Per Aarsleff	Acciona Infraestructuras	Habau Hoch Und Tiefbau	**Totalt**	**Antal koncerner**
Byggentreprenör																
411	0	-	-	0	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	**0**	**3**
412	21	24	19	11	-	1	-	-	1	1	-	-	0	0	**79**	**9**
421	11	6	-	-	7	4	4	-	1	1	1	0	-	-	**34**	**9**
422	0	-	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	-	**4**	**2**
429	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**0**	**1**
Totalt	*32*	*30*	*19*	*11*	*7*	*6*	*4*	*4*	*2*	*2*	*1*	*0*	*0*	*0*	***118***	***14***
Byggvarudistributörer																
467	0	1	1	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	**4**	**4**
4752	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**	**0**
4753	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**	**0**
Totalt	*0*	*1*	*1*	*-*	*-*	*-*	*-*	*3*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	***4***	***4***
Underentreprenörer, byggnadshantverk																
433	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**1**	**1**
439	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	**2**	**4**
Totalt	*1*	*1*	*0*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*0*	*-*	*-*	***3***	***4***
Underentreprenörer, installatörer																
432	0	0	1	-	-	0	-	-	-	-	-	0	-	-	**1**	**5**
Totalt	*0*	*0*	*1*	*-*	*-*	*0*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*0*	*-*	*-*	***1***	**5**

*Byggvarutillverkare**																
8120	0	0	0	-	0	0	-	-	0	-	-	-	-	-	**1**	**6**
16231	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**0**	**1**
23610	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**2**	**2**
23630	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**4**	**1**
23690	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	**0**	**1**
23701	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	**0**	**1**
Totalt	*6*	*0*	*2*	*-*	*0*	*0*	*-*	*-*	*0*	*-*	*-*	*0*	*-*	*-*	***8***	***7***
Strategiska insatsvaror																
42110	11	6	-	-	7	4	-	-	-	1	-	0	-	-	**28**	**6**
8120	0	0	0	-	0	0	-	-	0	-	-	-	-	-	**1**	**6**
23610	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**2**	**2**
23620	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**	**0**
23630	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**4**	**1**
23510	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**	**0**
23140	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**	**0**
23991	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**	**0**
Totalt	*16*	*6*	*1*	*-*	*7*	*4*	*-*	*-*	*0*	*1*	*-*	*0*	*-*	*-*	***36***	***8***
Totalt	**39**	**31**	**23**	**11**	**7**	**6**	**4**	**7**	**2**	**2**	**1**	**0**	**0**	**0**	**134**	**14**
V.I (exkl. asfalt)	**7**	**2**	**3**	**-**	**0**	**0**	**-**	**3**	**0**	**-**	**-**	**0**	**-**	**-**	**16**	**8**

Not: Notera att vissa SNI-koder inom byggvarutillverkarledet har exkluderats. Anledningen är att ingen byggentreprenör har något dotterbolag inom dessa SNI-koder.
Källa: Copenhagen Economics baserat på Industrifakta

Tabell A4: Koncerners omsättning och marknadsandel, övriga byggled

Byggvarutillverkare			Byggvarudistributör			Underentreprenör installation			Underentreprenör byggnadshantverk		
Koncern	**Om-sättning (mkr)**	**Marknads-andel**	**Koncern**	**Om-sättning (mkr)**	**Marknads-andel**	**Koncern**	**Om-sättning (mkr)**	**Marknads-andel**	**Koncern**	**Om-sättning (mkr)**	**Marknads-andel**
PEAB AB	5.836	3%	Compagnie de Saint Gobain SA	17615	9%	Bravida AB	7.306	7%	Roos-gruppen AB	1.884	2%
Compagnie de Saint Gobain SA	5.106	3%	Ahlsell AB	12831	6%	Caverion Oyj	5.312	5%	PEAB AB	1.382	2%
Heidelberg-Cement AG	4.508	3%	Simens AG	0	0%	Royal Imtech N.V	5.514	5%	Jan Persson Holding AB	503	1%
Svensk Cellulosa AB	4.316	3%									
Setra Group AB	3.983	2%									
Tarkett Sa	2.769	2%									
Consolis SAS	2.172	1%									
Nexans Sa	1.948	1%									
Stora Enso Oy	1.771	1%									
Kinnarps Holding AB	0	0%									
Summa	**32.408**	**19%**		**12.831**	**15%**		**18.132**	**16%**		**3.769**	**5%**
Total marknads-omsättning	**167.969**	**100%**		**203.410**	**100%**		**110.647**	**100%**		**81.593**	**100%**

För beräkning av horisontell integration inom de strategiska insatsvarorna har vi endast utgått från Industrifakta och inte gjort kompletteringar. Dessa redovisas i tabellen nedan.

Tabell Fel! Ingen text med angivet format i dokumentet.**A5: Koncerners omsättning och marknadsandel, strategiska insatsvaror**

Prefabricerade betongvaror			Ballast			Armeringsstål			Asfalt			Fabriksbetong			Mineralull			Cement			Gipsskivor		
Koncern	Omsättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Omsättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Omsättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Omsättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Omsättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Omsättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Omsättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Omsättning (mkr)	Marknadsandel
Consolis SAS	2.182	22%	LKAB	1.501	25%	SSAB	4390	44%	Svevia	6762	32%	PEAB AB	4.466	64%	Compagnie de Saint Gobain SA	2.486	59%	Heidelberg-Cement AG	1.891	99,5%	Compag-nie de Saint Gobain SA	459	92%
Heidelberg-Cement AG	1.151	11%	AB Sydsten	451	7%	BE Group	1900	19%	NCC AB	5607	27%	Heidelberg-Cement AG	1.050	15%	Paroc Group Oy	1.117	27%	Cell-betong i Sverige AB	4	0,2%	Gips-putsarna i Sverige AB	16	3%
S:t Eriks Holding AB	889	9%	Heidelberg-Cement AG	421	7%	Stena Metall	1766	18%	PEAB	2457	12%	Thomas Con-crete Group AB	924	13%	Rock-wool Inter-national A/S	454	11%	Zettra AB	2	0,1%	Ljung-grens Stuck AB	5	1%
Benders Förvalt-nings AB	879	9%	S.C.R. Sibelco NV	409	7%	Acerinox Scandinavia	1130	11%	Strabag	1134	5%	Luja-betoni Oy	119	2%	Knauf	63	2%	Plantes Corp	2	0,1%	Arcusia AB	1	0,1%
PEAB AB	808	8%	Johan-sson Grus & Mark Entr. AB	275	5%	Celca Nordic	680	7%	Zimbrine Holding	1113	5%	AC Betong AB	63	1%	Form-enta AB	34	1%	Benders Förvalt-nings AB	0	0,0%	Knauf	0	0%
Skanska AB	737	7%	NCC AB	189	3%	Peikko Group	80	1%	Sandahls-bolagen	441	2%	Växt-orps Betong AB	56	1%									
Roturbulk Förvalt-nings AB	626	6%	AB Kross-ekonomi	146	2%	Pintos Oy	30	0%	Geveko	231	1%	Kindabetong AB	42	1%									
UBAB Ulricehamns Betong AB	475	5%	Ledins Maskin AB	128	2%	Scandia Steel	20	0%	Per Aarsleff	189	1%	Veinge Betong AB	42	1%									
BJ Kynningsrud A/S	343	3%	Thiele Kaolin Company	128	2%	KB Spennteknik	20	0%	Asfalt-verket Öst	189	1%												
Starka AB	273	3%	Råsjö Holding AB	116	2%																		

Summa	**8.363**	**83%**	**3.764**	**62%**	**10.016**	**100%**	**18123**	**86%**	**6.762**	**97%**	**4.154**	**99%**	**1.898**	**100%**	**480**	**96%**
Total marknads-omsättning	10.100	100%	6.100	100%	10.000	100%	21.000	100%	7.000	100%	4.200	100%	1.900	100%	500	100%

Nedan följer SNI-koder för respektive byggled. Notera att inom byggentreprenörsledet förekommer ett antal undergrupper.

Byggentreprenörer-regionala/lokala
SNI 41 Husbyggnadsindustri
SNI 42 Bygg- och anläggningsentreprenörer

Byggvarudistributörer-grossist/detaljist
SNI 467 Partihandel med insatsvaror (byggrelaterade)
SNI 4752 Detaljhandel Järn-, bygg- och färgaffärer
SNI 4753 Detaljhandel Vägg och golv

Underentreprenörer-byggnadshantverk
SNI 433 Slutbehandling av byggnader
SNI 439 Annan specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet

Underentreprenör-tekniska installationer
SNI 432 Elinstallationer, VVS-arbeten och andra bygginstallationer

Byggvarutillverkare
SNI 08110 Brytning av natursten, kalk- och gipssten, krita och skiffer
SNI 08120 Utvinning av sand, grus och berg; utvinning av lera och kaolin
SNI 16101 Sågning av trä
SNI 16102 Hyvling av trä
SNI 16103 Träimpregnering
SNI 16210 Tillverkning av faner och träbaserade skivor
SNI 16220 Tillverkning av sammansatta parkettgolv
SNI 16231 Tillverkning av monteringsfärdiga trähus
SNI 16232 Tillverkning av dörrar av trä
SNI 16233 Tillverkning av fönster av trä
SNI 16239 Tillverkning av övriga byggnads- och inredningssnickerier
SNI 17240 Tapettillverkning
SNI 20300 Tillverkning av färg, lack, tryckfärg m.m.
SNI 20520 Tillverkning av lim
SNI 22230 Byggplastvarutillverkning
SNI 23110 Framställning av planglas
SNI 23120 Bearbetning av planglas

SNI 23140 Tillverkning av glasfiber
SNI 23310 Tillverkning av keramiska golv- och väggplattor
SNI 23320 Tillverkning av murtegel, takpannor och andra byggvaror av tegel
SNI 23420 Tillverkning av keramiska sanitetsartiklar
SNI 23430 Tillverkning av keramiska isolatorer o.d.
SNI 23510 Tillverkning av cement
SNI 23520 Tillverkning av kalk och gips
SNI 23610 Tillverkning av betongvaror för byggändamål
SNI 23620 Tillverkning av gipsvaror för byggändamål
SNI 23630 Tillverkning av fabriksblandad betong
SNI 23640 Tillverkning av murbruk
SNI 23650 Tillverkning av fibercementvaror
SNI 23690 Tillverkning av andra varor av betong, cement och gips
SNI 23701 Huggning, formning och slutlig bearbetning av sten för byggnadsändamål
SNI 23991 Tillverkning av varor av sten- och mineralull
SNI 25120 Tillverkning av dörrar och fönster av metall
SNI 25210 Tillverkning av radiatorer och pannor för centraluppvärmning
SNI 25300 Tillverkning av ånggeneratorer utom varmvattenpannor för centraluppvärmning
SNI 25720 Tillverkning av lås och gångjärn
SNI 25991 Tillverkning av diskbänkar, sanitetsgods m.m. av metall för byggändamål
SNI 27310 Tillverkning av optiska fiberkablar
SNI 27320 Tillverkning av andra elektroniska och elektriska ledningar och kablar
SNI 27400 Tillverkning av belysningsarmatur

Tabell: **Undersökning av byggentreprenörer**

Nedan anges frågorna och svarsfördelningen från den undersökning som genomfördes bland byggentreprenörer.

Fråga 1	**Hur får ni tillgång till följande insatsvaror idag när det gäller bostadsbyggande? Ange ett svar per rad**									
	Asfalt	Prefab. betongvaror	Armeringsstål	Fabriksbetong	Ballast	Mineralull	Cement	Gipsskivor	VVS-install.mat.	El-install.mat.
Egen försörjning	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dotterbolag	2	1	1	1	2	0	0	0	0	0
Inköp av underentreprenör, installatör	9	7	6	6	8	5	6	5	14	14
Inköp från andra aktörer i samma region	6	3	6	12	5	9	6	10	3	3
Inköp från andra aktörer i annan region	1	9	7	1	2	6	6	5	1	1
Ej relevant	2	0	0	0	3	0	2	0	2	2
Totalt	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Fråga 2	**För de insatsvaror som ni inte har tillgång till genom Egen försörjning/Dotterbolag: Har ni svårt att få tillgång till insatsvaran?**									
	Asfalt	Prebabricerade betongvaror	Armeringsstål	Fabriksbetong	Ballast	Mineralull	Cement	Gipsskivor	VVS-installationsmaterial	El-installationsmaterial
Ja, mycket svårt	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ja, ganska svårt	1	3	1	1	1	1	1	1	2	2
Ja, men endast ibland	3	8	2	3	2	2	2	2	2	2
Nej	13	8	16	15	13	16	13	16	12	12
Ej relevant	3	1	1	1	4	1	4	1	4	4
Totalt	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20

Fråga 3	För de rader i fråga 2 där du svarade Ja: Innebär det en märkbar konkurrensnackdel för er?									
	Asfalt	Prebabricerade betongvaror	Armeringsstål	Fabriksbetong	Ballast	Mineralull	Cement	Gipsskivor	VVS-installationsmaterial	El-installationsmaterial
Ja, vi avstår från att lämna anbud	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ja, vi får lägre lönsamhet i projekt	1	4	0	2	1	0	1	0	1	1
Ja, leveranser försenas/kvaliteten är låg	1	3	1	2	1	2	1	2	2	2
Nej	5	5	7	6	6	6	5	6	4	4
Totalt	7	12	8	10	8	8	7	8	7	7

Fråga 4	För de rader i fråga 2 där du svarade Ja: Vilka motiv tror du leverantören har till att göra det svårt för er att få tillgång till insatsvaran/installationsmaterialet?									
	Asfalt	Prebabricerade betongvaror	Armeringsstål	Fabriksbetong	Ballast	Mineralull	Cement	Gipsskivor	VVS-installationsmaterial	El-installationsmaterial
Leverantören försöker ge oss en konkurrensnackdel	1	1	0	2	0	0	0	0	0	0
Leverantören prioriterar äldre och trogna kunder/ger dem bättre pris	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Leverantören har kapacitetsbrist och kan inte leverera i tid	1	7	2	3	1	2	1	2	2	2
Annat	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Ej relevant	5	4	6	5	6	5	5	5	4	4
Totalt	6	11	8	8	8	7	6	7	6	6

Fråga 5	Om du svarade Ja i fråga 2 avseende VVS- /el-installationsmaterial: Finns det något hinder för er att själva söka leverantörer av vvs- och el-materiel?									
Ja, vi kan inte handla upp material själva och enbart handla upp installationstjänsten	3									
Ja, vi får inte samma affärsvillkor från grossistledet	0									
Ja, annat (ange vad)	2									
#1	Köper allt på billigaste stället. Anställer elektriker utan avtal.									
#2	fråga 2 är felställd. Vi har inga problem att få tag i varorna, de är mycket måna om att leverera och ge god service. Tillgången är således god. Däremot få vi sällan rätt pris eftersom det råder oligopol i material och grossistbranschen.									
Totalt	5									
Fråga 6	**Tror du det är vanligt att byggherrar/byggentreprenörer har svårt att få leverans av insatsvaror till bostadsbyggande? Ange ett svar per rad**									
	Asfalt	Prebabricerade betongvaror	Armeringsstål	Fabriksbetong	Ballast	Mineralull	Cement	Gipsskivor	VVS-installationsmaterial	El-installationsmaterial
Ja, mycket svårt	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Ja, ganska svårt	0	4	0	2	0	1	1	1	1	1
Ja, men endast ibland	3	7	4	3	3	1	1	1	2	2
Nej	10	4	12	11	10	14	12	14	10	10
Ej relevant	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totalt	13	15	16	16	13	16	14	16	14	14
Fråga 7	**För de rader i fråga 6 där du svarade Ja: Tror du det innebär en märkbar konkurrensnackdel för byggherren/byggentreprenören?**									

	Asfalt	Prebabricerade betongvaror	Armeringsstål	Fabriksbetong	Ballast	Mineralull	Cement	Gipsskivor	VVS-installationsmaterial	El-installationsmaterial
Ja, man avstår från att lämna anbud	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ja, man får lägre lönsamhet i projekt	3	6	3	4	1	1	1	1	1	1
Ja, leveranser försenas/kvaliteten är låg	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1
Nej	3	3	3	3	3	4	4	4	3	3
Totalt	7	10	8	8	6	6	6	6	5	5
Fråga 8	**För de rader i fråga 6 där du svarade Ja: Vilka motiv tror du leverantören har till att göra det svårt för byggherren/byggentreprenören att få tillgång till insatsvaran/installationsmaterialet?**									
	Asfalt	Prebabricerade betongvaror	Armeringsstål	Fabriksbetong	Ballast	Mineralull	Cement	Gipsskivor	VVS-installationsmaterial	El-installationsmaterial
Leverantören försöker ge aktören en konkurrensnackdel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Leverantören prioriterar äldre och trogna kunder/ger dem bättre pris	2	0	1	0	0	1	1	1	1	0
Leverantören har kapacitetsbrist och kan inte leverera i tid	9	3	3	1	1	1	1	3	3	0
Annat	2	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Totalt	13	4	5	2	2	3	3	5	5	0

Fråga 9	Finns det några andra produkt-/tjänstemarknader inom byggbranschen där ni upplever en risk för/har erfarit, svårigheter att få leverans av insatsvaror/tjänster?
#1	Det här frågeformuläret passar inte in på små och mindre byggbolag. Vi små och mindre byggbolag har en produktionskostnad, som är betydligt lägre än de större byggbolagens. Det beror på att vi inte har kontor, inköpsavdelning, komplicerad byggprocess, eller andra högre administrativa och tekniska kostnader. Att anskaffa varor för oss små och mindre byggbolag är enkelt, vi köper på billigaste stället, hämtar det ofta själva och vill aldrig ha offerter, eller andra prishöjande avtal, vi är noga med de, som vi köper i räthet, kvalité och längd. Detta frågeformulär är endast anpassat till betongbyggen och stora byggherrar. Mycket begränsat frågeformulär och inte på något sätt belysande för branschen i sin helhet. Vi små ensam, mindre och enklare byggbolag vi bygger i trä och egen tillverkning av byggelement på plats. En ensamföretagare kan sköta allt från ansökan av bygglov, tala med banken, anställa folk på timtid, sköta bygget, rita, ha kontakt med kommunen och allt annat, utan yttre hjälp. Då är man helt oberoende av underleverantörer och blir mycket konkurrenskraftig. Vi har slutpriser som ligger på 1/5 del av vad de större har som produktionskostnad. Detta är bättre konkurrens i byggsektorn. Tyvärr stoppar Planarbetet, som kommunen gör, oss små och mindre byggbolag från att vara med och bygga de hus, som vi kan till våra speciella kunder. Kunde vi endast ansöka om bygglov och starta bygget därefter, kunde vi vara del i en mångfald och producera till de, som vill ha en bostad, efter sitt ekonomiska och sociala behov. Nu går det inte och vi får då endast de bostäder som de största byggbolagen producerar och som är dyrast i EU och också sämsta i tillverkning.
#2	Vi bygger 500 bostäder om året och har flera tusen lägenheter i planarbete. Era frågor är helt felställda vilket oroar mig för hur lite ni verkar förstå. Det råder inga kapacitetsbrister på normala byggvaror i Sverige. Problemet är och har alltid varit att grossisterna och leverantörerna styr priserna eftersom de kontrollerar marknaden. Utländsk arbetskraft och utländska insatsvaror börjar komma fram i Sverige vilket sticker hål på deras oligopol. Inom VVS och EL samt andra varor där olika CE - märkningar behövs är dock priskontrollen intakt. Här skall ni sätta in era resurser och se till att de europeiska marknaden kan öppnas upp.
#3	Generellt gäller att el och vvs material inte kan köpas direkt av tillverkaren utan styrs till grossister som sedan styr leveranser via installatören via ett rabattsystem
#4	Ihop monterade trä element
#5	hela installationspaketet har blivit väldigt svårt att få in priser på.
#6	Rörläggeri tjänster,
#7	Prefab betong

Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande

Anbudskonkurrens och utveckling

Konkurrensverkets rapportserie 2015:2

7

Sammanfattning

Det finns för få bostäder i Sverige. I Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät (BME) uppger 126 kommuner att den lokala bostadsmarknaden präglas av brist på bostäder i förhållande till efterfrågan. Detta efterfrågeöverskott på marknaden har bland annat resulterat i att prisutvecklingen för bostäder stigit betydligt mer än Konsumentprisindex under de senaste 15 åren.[1]

Kommunerna har en viktig roll att spela som ägare till allmännyttiga bostadsföretag. De allmännyttiga bostadsföretagen stod för cirka 13 procent av antalet nybyggda bostäder och cirka 20 procent av antalet nybyggda lägenheter i flerbostadshus under 2009–2013.[2] Då de allmännyttiga bostadsföretagen är centrala spelare på bostadsmarknaden och upphandlar nybyggnation av bostäder (bostadsbyggande) för stora värden är det av vikt att anbudskonkurrensen vid upphandlingarna fungerar väl.

Denna rapport presenterar en övergripande bild av de allmännyttiga bostadsföretagens upphandlingar, kartlägger anbudskonkurrensen, identifierar vilka faktorer som de upphandlande företagen värderar vid upphandlingarna samt kommer med förslag om hur anbudskonkurrensen kan förbättras i framtiden.

Rapporten baseras på en undersökning av upphandlingar som annonserades i Vismas upphandlingsdatabas 2009–2013 och en enkätundersökning riktad till ansvariga upphandlare.

---

[1] Statistiska Centralbyrån (SCB), 2015, Statistikdatabas, ”Boende, byggande och bebyggelse”.

[2] Ibid.

Konkurrensverket undersökning försöker ge en övergripande bild av hur upphandlingsmarknaden ser ut och visar också att det finns potential för att förbättra anbudskonkurrensen vid allmännyttans upphandling av bostadsbyggande. Följande framgår särskilt av undersökningen:

- Det genomsnittliga antalet lägenheter i ett nybyggnadsprojekt är cirka 51 lägenheter, vilket är samma storlek som för privata företag. Det genomsnittliga projektvärdet var cirka 66 miljoner kronor.

- Över 80 procent av nybyggnadsprojekten i undersökningen upphandlas som totalentreprenad. Totalentreprenad väljs för att det ger samordningsfördelar och bättre tillgång till entreprenörernas resurser och kompetens och beställarorganisationen är anpassad för totalentreprenad.

- Det genomsnittliga antalet kvalificerade anbudsgivare ligger på cirka 4,1 vilket är något lägre än vid offentlig upphandling som helhet.

- Nybyggnadsprojektens (relativt stora) storlek och upphandlarnas val av totalentreprenad indikerar att många upphandlande företag prioriterar konkurrens med kompetens och tekniska lösningar framför ren priskonkurrens.

- De allmännyttiga bostadsföretagen använder tilldelningsgrunden ”ekonomiskt mest fördelaktiga anbud” i över 70 procent av upphandlingarna vilket är en väsentligt större andel än för den offentliga upphandlingsmarknaden som helhet.

- Antalet överprövningar låg på under 3 procent, vilket är lägre än för upphandlingsmarknaden som helhet.

- Marknaden domineras av tre stora nationella företag och ett antal stora lokala företag. Relativt få små och medelstora företag (SME) vinner upphandlingar och många upphandlare anser att det svårt att få in anbud från SME.

- Fokus på relativt stora projekt och totalentreprenad och ställda krav på omsättning, finansiell stabilitet och liknande referensobjekt m.m. ger stora företag en konkurrensfördel vid upphandlingarna.

- Upphandlingsmarknaden för bostadsbyggande är nationell och anbudskonkurrens från utländska aktörer är ytterst begränsad, och flera inträdeshinder finns. Kunskapen bland upphandlarna om potentiella utländska anbudsgivare är också bristfällig.

- Brist på byggbar mark, plan- och byggprocessen och byggpriser anses vara de tre största hindren för att de allmännyttiga företagen ska öka sitt bostadsbyggande. Kommunerna har som markägare och genom planmonopolet en viktig roll för att de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen ska kunna öka bostadsbyggandet.

- Större upphandlingar av nyckelfärdiga typhus som t.ex. SABO:s ramavtalsupphandlingar av Kombohus kan öppna upp möjligheter för utländska aktörer då dessa ger möjligheter till större upphandlingsvolymer av typhus.

- SABO:s ramavtalsupphandlingar av Kombohus har visat att det går att pressa byggpriserna för bostadsbyggande.

- Ökad samordning mellan de allmännyttiga bostadsföretagen vid upphandling av bostadsbyggande och utveckling av nyckelfärdiga typhus kan förbättra anbudskonkurrensen, stimulera ett industriellt byggande och pressa byggpriserna.

Bättre konkurrens i bostadsbyggandet?

En uppföljning 2009–2012

Konkurrensverkets rapportserie 2015:4

7

Sammanfattning

Denna rapport baseras på en uppföljning av rapporten ”Bättre konkurrens i bostadsbyggandet!” som publicerades 2006 (rapport 2006:2). Rapporten baserades på en totalundersökning som Statistiska Centralbyrån (SCB) på uppdrag av Konkurrensverket genomfört avseende nybyggnation av flerbostadshus under 2002 och 2003. För denna uppföljning valde Konkurrensverket en period om fyra år 2009–2012. Vad som framgår i rapporten sammanfattas nedan.

- Konkurrensverkets uppföljning visar att marknadskoncentrationen har minskat på en växande bostadsmarknad då de fyra största byggföretagens (större byggherrar) marknadsandelar minskat både vad gäller projektutveckling och byggentreprenader.

- Den vertikala integrationen har däremot ökat i bemärkelse att såväl större[1] som mindre byggherrar bygger fler av lägenheterna i egen regi.

- De större byggherrarna byggde 2009–2012 83 procent av lägenheterna i egen regi vilket är en ökning med hela 8 procentenheter sedan 2002–2003. För de mindre byggherrarna är siffran 38 procent vilket är en ökning med 9 procentenheter.

[1] De fyra största byggherrarna beskrivs som ”större byggherrar” medan övriga beskrivs som ”mindre byggherrar”.

- En anledning till att byggandet i egen regi kan ha ökat är att lönsamheten varit högre inom projektutveckling i jämförelse med byggentreprenader. Att öka byggandet i egen regi ligger i linje med de större byggföretagens affärsmodeller där strävan är att skapa synergier mellan olika verksamhetsområden.
- Att de större byggherrarnas marknadsandelar minskat samtidigt som de i högre utstäckning bygger i egen regi indikerar att de fokuserar mer på lönsamhet än tillväxt.
- Minskad marknadskoncentration kan vara positiv ur konkurrenssynpunkt då konkurrensen förbättras inom respektive segment och medför även att projektutvecklare som inte bygger i egen regi blir mindre beroende av de större byggföretagen när de upphandlar byggentreprenader.
- En ökad egen regi-verksamhet kan dock leda till att den ”öppna marknaden” för byggentreprenader minskar vilket kan försvåra för nya aktörer att komma in på marknaden. Med en mindre ”öppen marknad” kan det också vara svårare att bedöma pris och kvalitet och förhandla om kontrakt vilket också kan vara negativt ur konkurrenssynpunkt.
- Kommunal mark har blivit en viktigare källa till byggbar mark för såväl större som mindre byggherrar.
- Resultaten visar att 49 procent av lägenheterna som byggdes 2009–2012 krävde att detaljplanen måste ändras inom 2 år före byggstart. Detta är en minskning med 21 procentenheter sedan den tidigare undersökningen. Detta tyder på att kommunerna förbättrat sin planberedskap.

- Även om byggandet ökat kan det konstateras att det byggs för lite och att byggpriserna fortfarande är höga. Det pekar på att det finns en stor potential för reformer och utveckling av kommunernas mark- och planarbete för att förbättra konkurrensen, öka byggande och sänka byggpriserna.
- Lägenheter som byggs i egen regi är fortfarande dyrare, oberoende av hur marken förvärvats, än de som upphandlats genom förhandling, i konkurrens eller genom övrig upphandling.
- Byggkostnaden är högre för lägenheter som byggts på mark som förvärvats från kommunen, vilket inte var fallet i den tidigare undersökningen. Det indikerar att kommunerna inte i allmänhet tycks styra in projekten mot byggandet av billigare bostäder.
- Kostnadsdata visar liksom i den tidigare undersökningen att markkostnaden också är väsentligt högre för lägenheter där planändring gjordes jämfört med de lägenheter där det inte krävdes planändring.

Byggbar mark?

En nyckelresurs vid byggande

Konkurrensverkets rapportserie 2015:5

7

Sammanfattning

Om bostadsbyggandet ska kunna öka är det viktigt att det finns tillgång till byggbar mark i tillräcklig omfattning. Vill man påverka markpriset så att det minskar behöver utbudet av mark öka. Det är i och för sig inte någon garanti för att det byggs fler bostäder men en nödvändig förutsättning.

Byggbar blir marken först när den detaljplanerats och planen vunnit laga kraft. Det innebär att kommunen, genom planmonopolet, styr vilken mark som blir tillgänglig och när den blir möjlig att bygga.

Eftersom utbudet av mark inte är tillräckligt för att möta efterfrågan och byggnation av nya bostäder tycks hållas tillbaka för att uppnå högre lönsamhet behöver utbudet av detaljplanelagd mark öka och marken bebyggas snabbare när den väl är planerad.

Konkurrensverkets rapport 2015:4 *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012* visar på kommunernas centrala betydelse och pekar på behovet av att närmare analysera deras förutsättningar och ageranden.

Konkurrensverket har genomfört en enkätundersökning i ett urval på 45 kommuner där nästan halva Sveriges befolkning bor. Det övergripande syftet var att ta reda på varför det råder brist på byggbar mark i Sverige och vilken betydelse som markägandet har för denna situation. Även plansituationen undersöktes liksom kommunens egna bedömningar av förutsättningarna och möjligheterna att öka bostadsbyggandet.

8

Mark

Markägandet är ojämnt fördelat i landet. Många kommuner äger mycket mark. Flera av de undersökta kommunerna säger sig ha tillräckligt med mark för att kunna styra utvecklingen i kommunen. Några har ett begränsat markinnehav och blir därmed mer beroende av andra markägare för sin expansion. Det går inte att tvinga fram byggande på annan mark än den kommunen själv äger.

Kommuner som har tillräckligt stort eget markinnehav kan styra tillgången på byggbar mark genom försäljning av marken och vilka volymer som släpps ut.

Byggbolagen tar hänsyn till vad de anser att de kan släppa ut på marknaden. De anser, med viss rätt, att om det kommer ut många bostäder på en gång i ett område blir de svårare att sälja. Antalet nyproducerade bostäder anpassas därför till hur många som kan förmodas bli sålda. Anpassningen görs inom varje bolag för sig, men också övriga bolag tar hänsyn till denna marknadsfaktor innan de börjar bygga.

Detta bidrar till att hålla priset uppe på slutprodukten bostaden. Så gott som samtliga kommuner, 90 procent, ansåg dock att priset på marken inte hade någon betydelse för slutpriset på bostäderna. En av de kommuner som bedömde att markpriset påverkar slutpriset var dock Stockholm där en stor del av nyproduktionen sker.

Byggbolag letar också möjliga objekt att bebygga, särskilt i attraktiva lägen. Ofta är kommunen ägare till mark som parkeringsplatser, eller andra ytor i det offentliga rummet som är möjliga att bygga bostäder på. Konvertering av industri- och kontorsfastigheter till bostäder sker också frekvent.

Undersökningen visar att kommunerna i de flesta fall är den viktigaste markägaren av exploaterbar mark. Därmed är kommunernas tilldelning och försäljning av mark viktig för att styra det potentiella byggandet. Att öka utbudet av byggbar mark är ett sätt att sänka priset på den. Vi har inte uppfattat att kommunerna reflekterat över denna möjlighet och över orsakssambandet mellan kvantitet och pris på den lokala nivån. Utbudet av kommunal mark måste öka liksom byggtakten om priset på mark och efterhand på bostäder ska kunna påverkas.

Byggande

Metoderna för hur kommunerna anvisar mark varierar. Många kommuner använder flera olika metoder, men direktanvisning där kommunen väljer ut ett bolag som får ensamrätt till marken är vanlig. Några kommuner använder enbart direktanvisning. Det finns även kommuner som säljer all mark i någon form av konkurrensutsättning. De flesta kommuner använder flera olika metoder när de anvisar mark. Hur markanvisningen sker är avgörande för hur konkurrensen fungerar oavsett vilken metod som används.

Ett av resultaten i undersökningen är att kommunerna generellt lägger sig vinn om att det är flera olika bolag som tilldelas mark och som bygger. Detta verkar också ha medfört att mångfalden bland byggherrar har ökat. Den tidigare uppfattningen att det är få byggbolag som dominerar byggmarknaden bör därför delvis modifieras utifrån dagens förhållanden, även om det fortsatt handlar om en koncentrerad marknad.

Initiativ till nybyggnadsprojekt tas ofta av byggbolag, även i kommuner med större markinnehav. Det kan bero på att bolagen är innovativa och aktivt söker möjliga projekt. Det kan också tolkas

som att kommunerna kan bli bättre på att ta sitt bostadsförsörjningsansvar.

Detaljplanerna

Det måste nästan överallt finnas en giltig detaljplan innan det går att bygga. De flesta byggen sker där planen är fem år eller yngre. För några år sedan fastställdes planerna ännu tätare på byggstart.

Att ta fram en ny detaljplan tar lång tid. Tiden varierar mellan kommunerna. Drygt hälften av kommunerna har angivit att de normalt behöver 18 månader eller mer för detta. Därtill överprövas ofta planerna. De flesta kommuner anger själva att överklagandeprocessen tar kortare tid än kommunens egen planprocess.

Nästan hälften av kommunerna säger själva att de inte har tillräckliga resurser för planarbetet och några har även angivit att processerna i kommunen tar lång tid med bland annat flera beslutstillfällen. Den långa tidsutdräkten skapar osäkerhet till exempel om planens slutliga utformning och om hur bostadsmarknaden ser ut när planen blir klar. Osäkerhet är i sig en faktor som verkar hämmande på produktionen. Därför är det viktigt att planeringsperioden kortas så mycket som möjligt.

En viktig del i planprocessen är de samråd som hålls med berörda intressenter. Generellt sett tycker kommunerna att samråden är viktiga för att få in synpunker och för att förankra och informera om planändringen. De flesta har ingen synpunkt på kretsen som får överklaga ett planbeslut medan andra vill minska den bland annat genom att ta bort rätten att överklaga för organisationer.

Med tillräckliga resurser och en effektivare process i kommunen skulle det gå att minska tiden det tar att ta fram en ny detaljplan. Vi

har också funnit att, även om underlaget är begränsat och baseras på de bedömningar kommunerna själva gjort i vår enkät, de kommuner som använder plansamrådet för att fånga in synpunker från berörda sakägare och därefter modifierar planerna tycks få färre överklaganden.

Det är således kommunerna som i allt väsentligt sitter på nyckeln till en kortare planprocess. Dels genom att tillföra de resurser som de anser behövs för att klara ärendehanteringen på kortare tid, dels genom att minska antalet beslutstillfällen samt försöka minska antalet överklaganden genom att i ökad utsträckning beakta relevanta synpunkter som lämnas vid samrådet.

Genomförandetid

En detaljplan har en genomförandetid. Under denna tid är det tänkt att byggnationen ska ske. Kommunerna har i ökad utsträckning satt den kortaste tillåtna genomförandetiden, fem år, för nya detaljplaner.

Men om det inte byggs inom fem år fortsätter planen att gälla så länge kommunen inte upphäver den och ingen kommun verkar ens ha tänkt en sådan tanke. Det finns nästan överallt inaktuella planer som inte har upphävts. Om det gäller kommunal mark som bebyggs går det även att ställa villkor på att den återgår om byggnation inte kommit igång. Bara en enda av de 40 kommuner vi frågat anger att dock de ställer sådana villkor.

När ett bolag innehar planlagd mark är det oftast ett önskemål att det också byggs på den inom en snar framtid. Men om det inte byggs under genomförandetiden finns inga sanktionsåtgärder utan planen fortsätter att gälla om kommunen inte upphäver den. Det enda markägaren behöver göra är att åter söka bygglov om denne

någon gång framöver vill bebygga marken. Ingen kommun verkar ens ha haft en tanke på att upphäva detaljplaner där ingen byggnation skett.

Så gott som överallt finns inaktuella planer som inte upphävts. Beslut om korta genomförandetider speglar ett medvetande om att planer som inte utnyttjas under genomförandetiden kan bli inaktuella. Det är angeläget att de planer som trätt i kraft också utnyttjas inom genomförandetiden. Annars sätts en hämsko på kommunens utveckling och utbudet på bostadsmarknaden.

Ytterst få kommuner angav att de tillämpar någon form av sanktion om marken inte bebyggs i tid. Bara en enda av de undersökta kommunerna har angivit att de ställer sådana villkor. Kommunerna upplever att de har svårt att påverka ägare att bygga om denne inte vill. Det är angeläget att detaljplanerad mark bebyggs, särskilt när det är kommunen som ägt och anvisat marken. Kommunal mark bör överlåtas med villkoret att den börjar bebyggas inom den genomförandetid som detaljplanen har. En möjlighet att sätta press på att marken bebyggs är att inte fullfölja köpet/marköverföringen innan byggnationen står klar. Detta förfarande går också att kombinera med krav på någon slags avtalsvite om inte bygget påbörjats inom två år efter markförsäljningen.

En annan tänkbar sanktionsåtgärd om ett bygge inte påbörjas är att upphäva detaljplanen om den inte utnyttjats när genomförandetiden gått ut. Ingen av de kommuner vi frågat gör detta. En anledning kan vara att kommunen anser att planen är bra och att det är angeläget att byggnation kommer till stånd. Att ta fram en detaljplan tar tid, även om många kommuner skulle kunna korta tiden. En medveten avvägning av vilket som tar längst tid, att vänta ut byggherren eller att genomföra en ny planprocess, skulle kunna ligga bakom att planerna lever vidare.

Sanktionsåtgärder om marken inte börjar byggas inom genomförandetiden bör sammanfattningsvis tillgripas oftare. En möjlighet är vid överlåtelse av kommunal mark införa klausuler om ekonomiska sanktioner om marken inte bebyggts inom genomförandetiden eller att arrendera ut marken tills den bebyggts. En annan metod som kommunerna bör pröva är att, enligt den redan befintliga möjligheten i PBL, upphäva detaljplaner som inte utnyttjats när genomförandetiden gått ut.

För att underlätta för kommuner att tillse att planlagd mark också bebyggs bör regeringen överväga att uppdra åt Boverket att ta fram ett stöd för detta.

Billigt boende

Det relativt låga tillskottet av bostäder bidrar till att priserna på dem och hyrorna för dem kan hållas uppe. Detta i sin tur begränsar kretsen som har möjlighet att efterfråga nya bostäder. Därför frågade vi kommunerna om de har en strävan att bygga billiga bostäder.

Många kommuner angav att de vill bygga billiga bostäder för vissa kategorier, oftast ungdomar.

Speglar då svaren en ambition utan förankring i det verkliga agerandet? Något som stöder denna teori är kommunernas svar på frågan om de uppmärksammat några flaskhalsproblem i byggprocessen. Flera har svarat att brist på finansiering för bostadsköp är en trång sektor och några anger också finansiering av byggande som ett hinder.

Till viss del är det kommunerna som styr vilka bostadskostnaderna blir, särskilt om det är kommunens egna bolag som är byggherrar.

Det visar sig också att byggkostnaderna är högre när marken förvärvats från kommunen än om den tidigare ägts av ett byggbolag. Det tycks vara så att kommunerna i praktiken inte generellt prioriterar att få fram nybyggda bostäder med låga boendekostnader.

Detta styrks också av svaren på frågorna om markpriser. De flesta kommuner svarade att det är en fördel med höga markpriser och att markpriset har liten betydelse för slutpriset på bostaden.

Incitament för ökad byggtakt

Under lång tid efter andra världskriget har bostadsbyggande subventionerats med skattemedel genom att en låg ränta garanterades. Det har rört sig om stora belopp och betydande del av statsbudgeten har gått till sådana subventioner. Byggandet subventioneras inte längre. De boende får betala marknadspris vid bostadsköp och nybyggnadshyror gäller för nyproducerade hyresrätter.

I enkäten ställdes frågan om det kommunala utjämningssystemet spelade någon roll för utbyggnadstakten. Fler än hälften av kommunerna har ingen åsikt i frågan och en tredjedel anser inte att systemet påverkar beslut om nybyggnation. Ett mindre antal kommuner, tio procent, menar dock att utjämningssystemet är ett stort hinder.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att kostnadsutjämningen endast i liten utsträckning beaktar de strukturella kostnaderna för kommuner med kraftig befolkningstillväxt[1]. Investeringar behöver ofta göras långt innan intäkter från de nya invånarna kan kompensera för kostnader som uppstår vid

[1] Yttrande över inkomstutjämning i kommuner och landsting: SKL dnr 15/0256.

expansion. Några av de kommuner där det byggs mest löser detta problem genom att kräva att ett bolag som erhåller markanvisning också bygger infrastruktur som exempelvis förskolor.

Bidrag och stöd till företag minskar konkurrensen. En uppenbar risk är att direkt stöd till byggföretag bara medför ökade vinster i byggbranschen men att en åsyftad ökning av byggandet inte kommer till stånd. De subventionerade projekten tränger helt enkelt ut andra projekt. Undersökningen visar snarast att eventuella stöd behöver riktas direkt till kommunerna för att bland annat möjliggöra att kommunal infrastruktur kommer på plats.

En fråga man kan ställa sig är om det kommunala utjämningssystemet skulle kunna användas för att öka incitamenten till bostadsbyggande. Systemet erbjuder en möjlighet till stöd och styrning utan att ge subventioner, direkt eller indirekt, till företag samtidigt som det är konkurrensneutralt. I vart fall bör utjämningssystemet ta hänsyn till de initiala kommunala investeringar som krävs vid expansion. För att öka incitamenten för kommuner att öka nybyggnadstakten kan kostnadsutjämningen ändras så att hänsyn tas till de kommunala kostnader som är förknippade med expansion. Regeringen bör överväga att tillsätta en utredning med denna inriktning.

Genomgående framhålls i svaren på undersökningen att den statliga och delvis även regionala infrastrukturen måste byggas ut för att nybyggnation ska bli möjlig. Detta är inte enbart ett storstadsfenomen utan gäller i stora delar av Sverige. Utbyggd infrastruktur är därför en nyckelfaktor för ökat bostadsbyggande.

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från sluten vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Vägar till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre? Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings-och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.
80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. S.
81. Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. U.
82. Ökad insyn i fristående skolor. U.
83. Översyn av lex Laval. A.
84. Organdonation. En livsviktig verksamhet. S.
85. Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. S.
86. Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdshets utredningen. U.
87. Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. Fi.
88. Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. Ku.
89. Ny museipolitik. Ku.
90. Utbildning för framtidens arbetsmarknad. Fi.
91. Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. N.
92. Utvecklad ledning av universitet och högskolor. U.
93. Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt. Fi.
94. Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. Ku.

95. Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser. Fi.
96. Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande. Ku.
97. Välja yrke. U.
98. Träning ger färdighet. Koncentrera vården för patientens bästa. S.
99. Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbetämmelser. M.
100. Kroppsbehandlingar. Åtgärder för ett stärkt konsumentskydd. S.
101. Demografins regionala utmaningar. Fi.
102. Fråga patienten. Nya perspektiv i klagomål och tillsyn. S.
103. Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner m.m. Ku.
104. Långtidsutredningen 2015. Huvudbetänkande. Fi.
105. Plats för fler som bygger mer. S.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. [13]

Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. [38]

Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. [50]

Översyn av lex Laval. [83]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]

Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]

En ny svensk tullagstiftning. [5]

Krav på privata aktörer i välfärden. [7]

Överprövning av upphandlingsmål m.m. [12]

En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]

En kommunallag för framtiden. Del A + B. [24]

Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? [27]

Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. [30]

Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. [34]

Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. [48]

The Welfare State and Economic Performance. [53]

Får vi det bättre? Om mått på livskvalitet. [56]

UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. [62]

Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. [68]

Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. [69]

Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. [87]

Utbildning för framtidens arbetsmarknad. [90]

Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt. [93]

Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser. [95]

Demografins regionala utmaningar. [101]

Långtidsutredningen 2015. Huvudbetänkande. [104]

Försvarsdepartementet

Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. [79]

Justitiedepartementet

Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. [3]

En översyn av årsredovisningslagarna. [8]

En modern reglering av järnvägstransporter. [9]

Lösöreköp och registerpant. [18]

Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. [23]

En ny säkerhetsskyddslag. [25]

Datalagring och integritet. [31]

Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]

Myndighetsdatalag. [39]

Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. [40]

Ny patentlag. [41]

Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. [47]

Nya regler för revisorer och revision. [49]

Rapport från Bergwallkommissionen. [52]

Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]

Tillsyn över polisen och Kriminalvården. [57]

Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. [61]

Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. [63]

För att brott inte ska löna sig. [67]

Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. [73]

Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. [74]

Fakturabedrägerier. [77]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]

Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. [88]

Ny museipolitik. [89]

Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. [94]

Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande. [96]

Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner m.m. [103]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]

Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbetämmelser. [99].

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]

Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]

Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]

Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]

Service i glesbygd. [35]

Koll på anläggningen. [42]

Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]

EU och kommunernas bostadspolitik. [58]

En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]

Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]

En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]

Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]

En förvaltning som håller ihop. [66]

Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. [85]

Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. [91]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]

Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]

För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]

Trygg och effektiv utskrivning från sluten vård. [20]

Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]

Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]

Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]

Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]

Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]

Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]

Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. [71]

Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. [76]

Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. [78]

Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. [80]

Organdonation. En livsviktig verksamhet. [84]

Träning ger färdighet. Koncentrera vården för patientens bästa. [98]

Kroppsbehandlingar. Åtgärder för ett stärkt konsumentskydd. [100]

Fråga patienten. Nya perspektiv i klagomål och tillsyn. [102]

Plats för fler som bygger mer. [105]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Högre utbildning under tjugo år. [70]

En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]

Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. [81]

Ökad insyn i fristående skolor. [82]

Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.
+ Forskarrapporter till Jämställdshetsutredningen. [86]

Utvecklad ledning av universitet och högskolor. [92]

Välja yrke. [97]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. [72]