

Bättre konkurrens i bostadsbyggandet!

Konkurrensverkets rapportserie: 2006:2

Konkurrensverket oktober 2006

Utredare: Johan Hedelin

ISSN-nr 1401-8438

E-PRINT, Stockholm 2006

Foto: Matton

Förord

Bygg- och anläggningsbranschen är en viktig del i den svenska ekonomin och en sektor som vi alla kommer i beröring med. Konkurrensverket har beslutat att prioritera sektorn i sin verksamhet.

Mot den bakgrunden har Konkurrensverket tagit fram denna rapport. Den visar att det finns potential för ökad konkurrens i byggbranschen. Ett åtgärdspaket formuleras riktat till offentliga aktörer och de privata företagen i branschen.

Rapporten har kvalitetssäkrats genom att ett utkast sänts till vissa berörda myndigheter samt till företrädare för näringslivet och konsumenterna. Dessa bjöds in att lämna synpunkter antingen skriftligt eller muntligt vid ett möte som hölls under september månad. Konkurrensverket vill tacka alla som medverkat i denna process för värdefulla synpunkter.¹

Konkurrensverket hoppas att rapporten kan tillföra ett mervärde till olika aktörer som vill få byggmarknaden att fungera bättre.

Stockholm i oktober 2006

Claes Norgren
Generaldirektör

¹ Vid mötet deltog företrädare för SABO, Hyresgästföreningen, Statskontoret, Sveriges Byggindustrier, Länsstyrelsen i Stockholms län, Sveriges Kommuner och Landsting samt HSB. Skriftliga synpunkter har därutöver lämnats av Boverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län samt av Hyresgästföreningen.

Innehåll

Sammanfattning	6
Summary	12
1 Inledning.....	18
1.1 Bakgrund	18
1.2 Syfte och inriktning	19
1.3 Genomförande	21
2 Byggmarknaden.....	22
3 Undersökningsresultat	28
3.1 Bygga i egen regi eller upphandla i konkurrens?	28
3.1.1 Undersökningen	29
3.1.2 Möjliga slutsatser.....	31
3.2 Hur får byggherrar tillgång till byggbar mark?	32
3.2.1 Kommunen som markägare.....	35
3.2.2 Undersökningen	37
3.2.3 Möjliga slutsatser	40
3.3 Hur påverkar plan- och byggreglerna bostadsbyggandet?	42
3.3.1 Undersökningen	43
3.3.2 Möjliga slutsatser	45
3.4 Effekter på bygg- och bostadskostnaderna.....	45
3.4.1 Kostnadsskillnader vid olika planförhållanden	45
3.4.2 Kostnadsskillnader vid olika upphandlingsform.....	47
3.4.3 Effekter på konsumentens bostadskostnad	50
4 Analys	51
4.1 Upphandling i byggsektorn.....	51

4.1.1	Problem från ett leverantörsperspektiv.....	52
4.1.2	Problem från ett upphandlarperspektiv.....	53
4.1.3	Möjliga lösningar	54
4.1.4	Lagen om offentlig upphandling	55
4.1.5	Anbudskarteller	57
4.2	Val av byggherre för kommunal mark.....	60
4.2.1	Konkurrens som huvudregel.....	61
4.2.2	Direktanvisning som komplement.....	62
4.2.3	Andra möjliga åtgärder	64
4.3	Plan- och byggreglerna viktiga för bostadsbyggandet	66
4.3.1	Befintliga problem	66
4.3.2	Möjliga lösningar	68
5	Konkurrensverkets slutsatser.....	70
5.1.1	Åtgärds paket för offentliga aktörer	74
5.1.2	Åtgärds paket för byggherrar	75
5.1.3	Öppna byggmarknaden!.....	78
	Litteratur/offentligt tryck.....	81

Bilaga 1

Bilaga 2

Bilaga 3

Bilaga 4

Bilaga 5

Bilaga 6

Sammanfattning

Denna rapport syftar till att belysa strukturen inom byggbranschen från ett nytt perspektiv. Med utgångspunkt från enskilda bostadsprojekt kompletteras och fördjupas den bild av marknaden som framträder på en övergripande nivå.

Rapporten baseras på en totalundersökning som Statistiska Centralbyrån (SCB) på Konkurrensverkets uppdrag har genomfört avseende nybyggnation av flerbostadshus under 2002 och 2003.

Konkurrensverkets utredning visar att det finns potential för ökad konkurrens i byggbranschen. Följande framgår särskilt av studien:

- Av det totala antalet lägenheter i Konkurrensverkets undersökning har hälften byggts av de fyra byggherrar som var störst på marknaden för nya lägenheter i flerbostadshus under 2002-2003.
- Att en låg andel av byggandet upphandlas hänger samman med att de stora byggherrarna inte handlar upp tjänster på marknaden. Av deras lägenheter byggs 75 procent i egen regi.
- När stora byggherrar upphandlar sker det vanligen genom förhandling istället för genom konkurrens (d.v.s. på den "slutna" snarare än på den "öppna" marknaden).
- Mindre byggherrar upphandlar sina projekt i avsevärt högre utsträckning än större byggherrar och gör oftare upphandlingar genom konkurrens än efter förhandling.
- Den kostnadsstatistik som finns tillgänglig för de lägenheter som ingår i undersökningen visar att kostnadsskillnaden mellan

lägenheter som upphandlats genom konkurrens respektive genom förhandling är små eller osystematiska.

- Kostnadsstatistiken visar däremot betydligt högre kostnader för sådana lägenheter som byggherren har byggt i egen regi jämfört med sådana lägenheter som har upphandlats antingen genom konkurrens eller efter förhandling. Det gäller för merparten av lägenheterna i undersökningen, nämligen de lägenheter som har byggts på av byggherren egen ägd mark. Kostnaden var runt 20 procent högre sett till den egentliga byggnadskostnaden.
- Drygt hälften av de nya bostäderna i undersökningen tillkom på mark som byggherren redan ägde sedan minst fem år tillbaka. En möjlig slutsats är att såväl små som stora byggföretag redan har så stora markreserver att de – i det relativt korta tidsperspektiv som Konkurrensverkets studie omfattar – är oberoende av kommunen som marktillhandahållare. I kombination med den höga koncentrationen i byggbranschen och den påtagliga knappheten på mark kan det resultera i mindre intensiv konkurrens (se vidare 3.2.3).
- När kommunerna säljer eller upplåter mark sker det oftast genom s.k. direktanvisning och ofta kombinerat med olika former av motkrav som gör processen svåröverskådlig eller svår att delta i för vissa företag (d.v.s. en ”sluten” marknad). Handeln med mark mellan byggherrar är av begränsad omfattning, åtminstone avseende mark som i tiden ligger nära att exploateras.
- Små byggherrar får redan idag mark anvisad av kommunerna i ungefär samma utsträckning som de stora. För att öka konkurrensen på byggmarknaden bör kommunal mark – när densamma ska säljas – som huvudregel säljas i konkurrens, t.ex. genom markanvisningstävlingar. Det medför en större ”öppen” marknad för byggbar mark än idag.

- Kommunernas möjligheter att genom sitt markägande påverka byggmarknaden är begränsade på kort sikt. Bara knappt var fjärde lägenhet tillkommer på mark som har förvärvats från kommunen inom en femårsperiod. Många byggherrar framstår som oberoende av kommunala markanvisningar i det korta perspektivet. Kommunernas markägande varierar dessutom avsevärt mellan olika kommuner.
- I Konkurrensverkets undersökning var kommunernas mest frekventa roll att ge tillstånd till ny bebyggelse enligt plan- och bygglagen (PBL). Nästan alla nya lägenheter (87 procent) krävde ändring av detaljplanen innan bygget kunde starta. Ändringen skedde ofta kort tid före byggstart vilket kan illustrera att kommunernas s.k. planberedskap ofta är låg.
- Den kostnadsstatistik som finns tillgänglig för de lägenheter som ingår i undersökningen visar att de byggprojekt där planändring enligt PBL krävdes inom fem år före byggstart blev avsevärt dyrare än de byggprojekt som inte krävde planändring. Kostnadsskillnaderna varierade mellan olika kostnadsposter och beroende på tidpunkt för planändring.
- Kostnadsskillnaderna till nackdel för projekt som kräver planändring begränsar sig inte till de direkta kostnaderna för själva detaljplaneringen. Nästan alla kostnader var högre vid sådana byggen, även byggherrekostnaderna (t.ex. byggledning och administration). Själva byggnadskostnaden, som utgör den största kostnadsposten, var mellan 18-40 procent högre.

I vissa avseenden har bostadsbyggandet förändrats sedan den undersökta perioden 2002-2003. Framförallt har volymerna ökat kraftigt vilket även tycks ha skapat utrymme för nya spelare på marknaden. Det finns dock inga indikationer på att konkurrensen vid varje enskild upphandling skulle ha förbättrats. Tvärtom har

bygggherrar på den "säljarens marknad" som råder ofta svårt att få in tillräckligt många anbud på sina projekt.

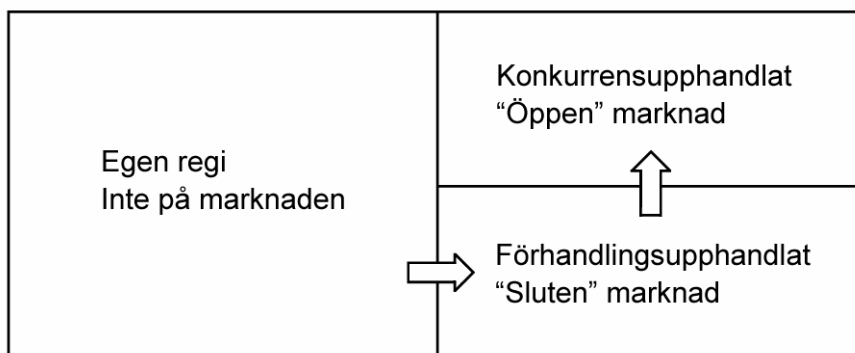
Ett ökat konkurrenstryck kan förbättra effektiviteten på byggmarknaden. Sammantaget förordar Konkurrensverket följande åtgärder av offentliga aktörer för bättre konkurrens inom byggsektorn med särskilt fokus på byggande av flerbostadshus:

- **Offentliga bygggherrar** bör anpassa sin upphandling av entreprenader så att möjligheterna till en fungerande konkurrens ökar. De problem som småföretagen upplever i samband med offentlig upphandling bör beaktas, t.ex. genom att om möjligt begränsa kostnaderna för att ta fram anbud och ge ytterligare tid för den processen. Vidare bör övervägas vad som är rätt storlek och paketering för varje upphandling för att tillräckligt många företag ska kunna vara med och tävla.
- **Kommunerna** bör som huvudregel använda konkurrens t.ex. i form av markanvisningstävlingar när kommunal mark ska säljas eller upplåtas till bostadsbyggande. Tävlingarna bör utformas så att även de små företagen får förutsättningar att delta i konkurrensen på ett meningsfullt sätt. Restriktivitet bör iaktas med s.k. motkrav. Företagens risktagande med avseende på markens framtida användning bör om möjligt begränsas; det blir lättare att få en bra tävling om det är tydligt vad man får göra med marken i framtiden. När mera mark säljs i konkurrens skapas ökad transparens. Då blir även de direktanvisningar som undantagsvis måste göras bättre. När kommuner säljer mark bör det normalt ske med krav på byggstart inom viss tid.
- **Kommunerna som myndighet enligt Plan- och bygglagen (PBL)** bör sträva efter att öka sin planberedskap och verka för en snabbare behandling av PBL-ärenden. Vidare bör diskussioner mellan berörda parter initieras kring hur planberedskapen generellt skulle kunna öka ute i kommunerna.

- **Statsmakterna.** d.v.s. regering och riksdag, bör sörja för att PBL kompletteras med en möjlighet för fastighetsägare att formellt ansöka om planändring och för att planprocessens längd minskas exempelvis genom införande av tidsfrister, förenklingar av processen, begränsningar i möjligheterna till överklagande av detaljplan och kortad instanskedja.²

De offentliga åtgärderna skulle behöva kompletteras med att privata byggherrar i större utsträckning upphandlar entreprenader på marknaden och när det är möjligt även på den "öppna" marknaden. I praktiken gäller det framförallt de större privata byggherrarna eftersom mindre privata byggherrar redan gör detta. Detta kan illustreras som i figuren närmast nedan:

Figur 1 Möjliga åtgärder av framförallt större privata byggherrar för en bättre fungerande konkurrens.



Konkurrensverket föreslår därför att framförallt de största privata byggherrarna:

- upphandlar mera tjänster istället för att driva dem i egen regi. Att döma av den kostnadsstatistik som presenteras i

² Dessa frågor utvecklas närmare i Konkurrensverkets yttrande dnr 819/2005 till Miljö- och Samhällsbyggnadsdepartementet

rapporten kan det medföra lägre kostnader och bör därför vara en prioriterad åtgärd.

- om möjligt gör en större andel av sin upphandling i konkurrens snarare än efter förhandling. Undersökningen visar inte att detta skulle få några omedelbara kostnadseffekter men på längre sikt kan en sådan förändring bädda för en bättre fungerande byggmarknad.

Summary

The aim of this report is to examine the structure of the Swedish construction industry from a new angle. As the report is based on individual housing projects, the general picture of the market situation is given added breadth and depth.

The report is based on a full survey of new construction in multi-dwelling buildings in 2002 and 2003, commissioned by the Swedish Competition Authority from Statistics Sweden.

The Competition Authority's investigations show that there is a potential for greater competition in the construction industry in Sweden. The following points emerge from the study:

- Of the total number of apartments in the Competition Authority study, half were built by the four developers who were the largest operators in the market for new apartments in multi-dwelling buildings in 2002-2003.
- The fact that a low proportion of the construction work is subject to procurement is due to the fact that the leading developers do not purchase services in the market. Of the apartments they build, 75 per cent are built in-house.
- When major developers contract-out, they usually do so through negotiation instead of through competition (i.e. in the 'closed' rather than the 'open' market).
- Small developers procure projects to a much greater extent than large developers, and are more likely to do so through competition than negotiation.

- Available costs statistics for the apartments studied show that the difference in cost between apartments procured through competition and those procured through negotiation is either small or unsystematic.
- However, the statistics also show considerably higher costs for apartments that developers have built themselves (in-house) compared with the costs for apartments that have been procured either through competition or through negotiation. This applies to the majority of the apartments in the study, i.e. apartments built on land owned by the developer. The costs were approx. 20 per cent higher in terms of the actual construction cost.
- Over half of the new housing in the study was built on land that the developer had already owned for at least five years. A possible conclusion is that both small and large developers already have such extensive reserves of land that they are not dependent on the municipality for land provision, at least in the relatively short period of time covered by the Competition Authority study. Taken together with the high concentration found in the construction industry and the manifest lack of development land, this may lead to less intensive competition (see also 3.2.3).
- When the municipalities sell land or make it available, this is often done through what is termed direct transfer and is often combined with counter-demands of one kind or another that make the process difficult for certain companies to understand or take part in (i.e. a 'closed' market). Trade in land between developers is infrequent, at least in the case of land that is due for exploitation within a relatively short time.
- Small developers are already being allocated municipal land to almost the same extent as large developers. In order to enhance competition in the construction market, municipal land – when

it is to be sold – should as a general rule be sold in competition, e.g. via land transfer competitions. This would lead to a more ‘open’ market for development land than at present.

- Municipalities’ chances of influencing the construction market through their ownership of land are limited in the short term. Less than one apartment in four is built on land acquired from the municipality during the preceding five years. Many developers appear not to be dependent on municipal land transfers in the short term. Also, municipal land ownership varies significantly between municipal areas.
- In the Competition Authority study, the role most commonly played by the municipalities was that of licenser of new construction under the Planning and Building Act. Almost all new apartments (87 per cent) required changes in the local development plan before building could begin. These changes were frequently made shortly before building commenced, which suggests that the planning preparedness (the extent to which the local development plans are suited for present construction or development priorities) of Swedish municipalities is often low.
- Available costs statistics for the apartments in the study show that building projects requiring changes in the local development plan (under the Planning and Building Act) within five years of commencement proved far more expensive than those projects that did not require any changes. The cost differences varied between posts and also depended on when the plan had to be changed.
- Cost differences that adversely affected projects requiring changes in plans were not confined to the direct costs of local development planning itself. Almost all costs were higher in the case of such building projects, including those of the developer

(for project management and administration etc). The actual construction cost, which represents the largest cost item, was 18-40 per cent higher.

In certain respects, housing construction in Sweden has changed since the period under review, 2002-2003. Volumes in particular have increased dramatically, which also seems to have created scope for newcomers to the market. There are no signs, however, of any improvement in competition in connection with individual procurements. On the contrary, in the 'seller's market' that now prevails, developers often find it difficult to attract enough bidders for their projects.

Greater competitive pressure can improve efficiency in the construction market. In sum, the Competition Authority prescribes the following measures by public actors in pursuit of better competition in the construction sector, in particular the construction of multi-dwelling buildings:

- **Public developers** should readjust their purchasing of contracts with a view to facilitating efficient competition. The problems experienced by small enterprises in connection with public procurement should be given due consideration, e.g. by reducing the costs for producing tenders and giving bidders more time to complete the process. Consideration should also be given to the question of what is the right size for each procurement and how can it be packaged to ensure that enough companies can join in the bidding.
- **The municipalities** should as a general rule apply a competitive approach – e.g. in the form of land transfer competitions – when municipal land is to be sold or made available for housing development. Such competitions should be designed in such a way that small enterprises, too, have the opportunity to take part in a meaningful way. Restrictivity should be observed as

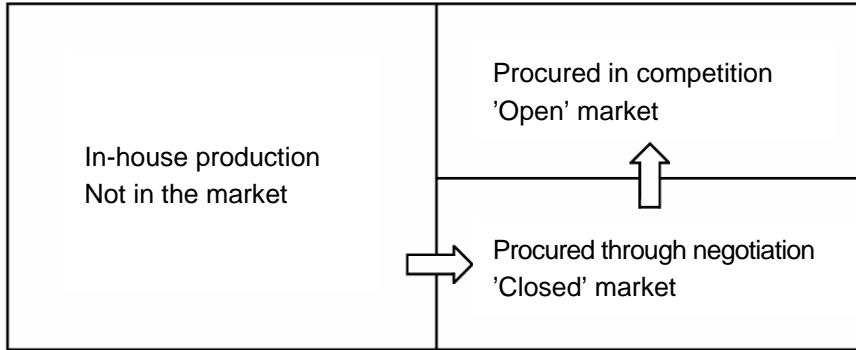
regards counter-demands. Developer risk-taking with respect to future land use should be limited as far as possible; the prospects for a fruitful competition are improved if there are clear rules concerning what the land may be used for in the future. When more land is sold competitively, transparency increases. This also helps to improve the direct transfers that nevertheless occur by way of exception. When municipalities sell land, they should normally require building work to begin within a certain time.

- **Municipalities, when dealing with cases under the Planning and Building Act**, should seek to increase their planning preparedness and should endeavour to process cases more rapidly. In addition, discussions should be initiated between relevant parties on how planning preparedness in general might be improved in the country's municipalities.
- **The Government and the Parliament** should ensure that the Planning and Building Act is supplemented by provisions that both enable property owners to formally apply for changes in local development plans and that reduce the length of the planning process, e.g. by introducing time limits, simplifying the process, limiting the scope for appeals and shortening the chain of decision-making bodies.³

In addition to such official measures, private developers need to purchase contracts in the market to a greater extent, and where possible in the 'open' market as well. In practice, this applies in particular to large private developers as small private developers are already doing so. The figure below illustrates such a process.

³ These issues are discussed in greater detail in the Competition Authority's statement (Ref. No. 819/2005) to the Ministry of Sustainable Development.

Figure 1 Possible competition-enhancing measures by large private developers in particular



The Competition Authority proposes, therefore, that the largest private developers in particular

- procure more services instead of using in-house solutions. Judging by the cost statistics presented in the report, this could lead to lower costs and should therefore be given priority.
- if possible make a larger share of their purchases in competition rather than through negotiation. The study does not show that this would have any immediate effect on costs, but in the longer term such a change could pave the way for a more efficient construction market.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den statliga Byggekommisionen karakteriserade bygg- och anläggningssektorn som en sektor där hög koncentration, vertikal integration och starka inslag av korsvis ägande – i kombination med svag importkonkurrens och inträdesbarriärer – leder till svagt konkurrenstryck. Det ger symptom i form av höga priser, svårigheter att påverka utbudet, låg produktivitet, dålig kvalitet och svagt omvandlingstryck.⁴

Bygg- och anläggningsbranschen är en viktig del i den svenska ekonomin och en sektor som vi alla kommer i beröring med. Konkurrensverket har beslutat att prioritera sektorn i sin verksamhet. Det totala värdet av den svenska bygg- och anläggningssektorn, inklusive underhåll, uppskattades till omkring 250 miljarder kronor för år 2004. Det motsvarade knappt 10 procent av Sveriges BNP.⁵

Markägande och villkoren för markupplåtelser utgör en viktig faktor för konkurrensen vid husbyggnation. Det framförs i den allmänna debatten att detta gynnar större byggföretag som äger mycket mark i utgångsläget samt även att kommuner – i de fall dessa är markägare – gynnar vissa byggföretag framför andra genom fördelaktiga markupplåtelser.

Brister i konkurrensen vid såväl privat som offentlig upphandling i byggbranschen kan utgöra ett annat problem. Många upphandlingar sker genom förhandling istället för genom konkurrens. I andra fall sker inte någon upphandling alls utan bygget sker i egen regi. Den

⁴ Byggekommisionen s 19-20

⁵ Konkurrensverket, *Konkurrensen i Sverige 2005*

andel av byggbranschen som löpande konkurrensutsätts med hjälp av regelrätta anbudstävlingar är således liten. Detta kan ha effekter på olika företags möjligheter att medverka på marknaden och därigenom i förlängningen på konkurrensen.

Förutom markägande förutsätter bebyggelse också olika beslut enligt plan- och bygglagen. Större aktörer kan ha lättare att hantera de förutsättningar som detta medför. De kan t.ex. köpa in mark långt innan den blir aktuell för exploatering i ett skede när det fortfarande är osäkert om densamma är byggbar. Tidsperspektivet är således långt och risknivån i varje projekt hög vilket kan nödvändiggöra ett stort antal projekt för att sprida riskerna, d.v.s. en stor verksamhetsvolym. Det kan gynna stora företag.

1.2 Syfte och inriktning

Denna rapport syftar till att belysa strukturen inom byggbranschen från ett nytt perspektiv. Med utgångspunkt från enskilda bostadsprojekt (nya flerbostadshus) kompletteras och fördjupas den bild av marknaden som framträder på en övergripande nivå. Vi studerar bl.a. vilka relationer företagen har med varandra och med omvärlden i enskilda byggprojekt för att utifrån detta kunna dra slutsatser om branschstrukturen.

Bygg- och anläggningssektorn delas vanligtvis in i en sektor för husbyggnation och en för anläggningsarbeten. I anläggningssektorn ingår markarbeten, vägar, broar, tunnlar m.m. I husbyggnadssektorn ingår exempelvis bostäder, industrier och sjukhus. Nybyggnation inom husbyggnadssektorn motsvarar omkring 35 procent av hela bygg- och anläggningssektorn.⁶

⁶ Konkurrensverket, Konkurrensen i Sverige 2005

Konkurrensverkets rapport disponeras så att den på ett systematiskt sätt belyser vissa centrala konkurrensfrågor eller konkurrensproblem vid nyproduktion av flerbostadshus, d.v.s. en delmängd av husbyggnadssektorn. I rapporten analyseras däremot inte enskilda delmarknader som t.ex. el- och VVS-installationer eller marknaderna för material till sådana installationer.

Genom Konkurrensverkets undersökning belyses olika konkurrensproblem utifrån en totalundersökning av nya bostäder. Det innebär att samma population med nya lägenheter följs över tid i stället för att slutsatser dras utifrån flera olika och icke sammanhängande ögonblicksbilder.

Konkurrensverkets studie belyser planförhållandena för den mark som har blivit bebyggd med flerbostadshus, d.v.s. vilka regler i PBL som styrde processen inför beslut om byggnationen. Vidare belyses ägandeförhållandena för den bebyggda marken samt ifrån vem marken har förvärvats. Slutligen behandlas huruvida själva bygget skett i byggherrens egen regi eller på entreprenad samt huruvida entreprenaden i så fall har blivit upphandlad i konkurrens eller genom förhandling.

I studien kartläggs även kostnadsskillnader och skillnader mellan byggherrar samt mellan olika typer av kommuner/orter. Uppdelning sker av kommunerna i fyra olika grupper: storstäder, deras förorter, andra städer med minst 50.000 invånare samt övriga kommuner. Vad avser byggherrar medger inte statistiksekretessen en presentation på företagsnivå utan en uppdelning görs mellan små respektive stora byggherrar.

1.3 Genomförande

Rapporten baseras på en totalundersökning som Statistiska Centralbyrån (SCB) på Konkurrensverkets uppdrag har genomfört avseende nybyggnation av flerbostadshus under 2002 och 2003.

I studien har använts hos SCB befintligt material som har kompletterats och specialbearbetats tillsammans med uppgifter från offentliga register av olika slag. Datamaterialet som använts i undersökningen har hämtats från nybyggnadskostnadsstatistiken för åren 2002 och 2003. I undersökningen har också använts material från fastighetsprisstatistiken, fastighetstaxeringsstatistiken, företagsregistret och fastighetsregistret. Närmare uppgifter om hur studien har genomförts finns i en särskild PM från SCB, se bilaga 6.

Antalet studerade objekt i undersökningen är 364 som totalt rymmer drygt 15.000 lägenheter. Omkring 90 procent av de nya lägenheterna tillkom i storstäderna, deras förorter eller i andra större städer med över 50.000 invånare (mätt på kommunnivå). Rapporten beskriver alltså – då den baseras på faktiskt nybyggda lägenheter – primärt de större orternas problematik. Mindre orter finns dock representerade i urvalet helt i proportion till deras andel av nybyggnationen.

I rapporten sätts det nyframtagna materialet in i ett sammanhang med andra undersökningar på samma eller angränsande områden. Vidare återges förslag som framlagts av Konkurrensverket, av statliga utredare och av andra myndigheter som svar på de problem som framkommer.

2 Byggmarknaden

Bygg- och bostadsmarknaderna är lokala med egna karakteristika och förutsättningar. På många sådana lokala marknader sker nu ett ökat bostadsbyggande. Det påverkar konkurrensförhållandena och kan göra den lokala marknaden till en "säljarens marknad".

På i princip varje lokal marknad finns de rikstäckande företagen etablerade liksom ett antal mer eller mindre framträdande medelstora företag som vill bygga flerbostadshus i hyresrätts- eller bostadsrättsform och som därför aktivt söker mark. Dessutom finns ett stort antal mindre företag som inte arbetar direkt med att söka mark utan ofta är inriktade mot renovering, ombyggnad och tillbyggnad och har t.ex. egnahemsbyggare eller bostadsrättsföreningar som uppdragsgivare.⁷

De största bygg- och anläggningsföretagen är mycket stora i förhållande till övriga företag i branschen. Det totala antalet företag som bedriver entreprenadverksamhet på den svenska marknaden uppskattas enligt SCB till knappt 20.000 för år 2004. Av dessa hade dock uppemot 95 procent en omsättning på högst 9,9 miljoner kronor för helåret, och utgjorde således små, i huvudsak lokalt belägna, företag.⁸

Av det totala antalet lägenheter i Konkurrensverkets undersökning har hälften byggts av de fyra största byggherrarna i undersökningen. Räknar man i stället antalet projekt som dessa byggherrar har svarat för är andelen mindre. Det indikerar att de fyra största byggherrarnas projekt i genomsnitt var större räknat i antal lägenheter.

⁷ Statskontoret s 28-29

⁸ Konkurrensverket, *Konkurrensen i Sverige 2005*

I spåren av det kraftigt minskade byggandet 1993-1995 följde en omfattande strukturomvandling bland företagen. Lågkonjunktorens konsekvenser syns tydligt bland de medelstora företagen, d v s företag med 50-250 anställda, varav många har försvunnit från marknaden. Uppköp och sammanslagningar har varit vanligt förekommande även bland de större företagen. Av de tio största byggföretagen i landet år 1991 fanns år 2002 bara fyra kvar.⁹

Konsultföretaget Temaplan har på uppdrag av dåvarande Svenska Kommunförbundet beskrivit konkurrensen på entreprenadmarknaden. Marknaden uppdelades då i

- marknaden för egenutvecklade projekt där byggentreprenörerna konkurrerar med andra fastighetsinvestorer på marknaden
- den externa entreprenadmarknaden, d.v.s. byggföretagens arbete åt andra uppdragsgivare än den egna koncernen

För nyproduktion var – med denna indelning – de fyra största byggföretagens marknadsandel i de tre storstadsregionerna under 1999-2001 mellan 32 och 59 procent för externa entreprenader och mellan 20 och 55 procent för egenutvecklade projekt, vilket framgår av tabellen på nästa sida.¹⁰ Baserat på tabellen är det tydligt att de lokala variationerna mellan olika marknader är betydande.

⁹ Bygghälsokommisionen s 86

¹⁰ Svenska Kommunförbundet/Temaplan s 25-26

Tabell 1.1 De fyra största byggföretagens lokala marknadsandelar för externa entreprenader respektive egenutvecklade projekt 1999-2001.

	Externa entreprenader, %	Egenutvecklade projekt, %
Göteborg	34	29
Stockholm	32	55
Malmö	59	20

Källa: Temaplan/Svenska Kommunförbundet, Bostadsbyggande i tillväxtregioner, tabell 14 (baserat på statistik från företaget Byggfakta)

Ett uppenbart problem från konkurrenssynpunkt är att de större byggherrar som arbetar med egenutvecklade projekt samtidigt utgör de största företagen på marknaden för externa entreprenader. Byggherrar som inte bygger i egen regi blir därigenom – vid upphandling av entreprenader – i hög grad utlämnade till byggföretag som samtidigt driver konkurrerande verksamhet. Det gäller med undantag för sådana uppdrag som är av begränsad volym och där en bredare krets av entreprenörer kan vara aktuell.

Konkurrensproblem på byggmarknaden finns i ett flertal former bl.a. hög koncentration och vertikal integration i kombination med svag importkonkurrens.

Det är få branscher där det är så lätt att starta ett företag som i byggsektorn. Inträdeshinder kan däremot finnas t.ex. för totalentreprenörer vid stora projekt om 150-200 lägenheter. Även i sådana projekt kan dock mindre företag komma in som underleverantörer. Än så länge är det få utländska byggare som sökt sig till Sverige och det är viktigt att identifiera och åtgärda de hinder som kan finnas för att få fler utländska aktörer att söka sig hit.¹¹

¹¹ Länsstyrelsens yttrande till Konkurrensverket den 13 september 2006, dnr 4059-06-67051

Ett annat konkurrensproblem är att en så stor andel av de verksamma företagen i sektorn är små och inte förmår att bli större vilket innebär att det endast är ett fåtal företag på marknaden som har reell möjlighet att ta sig an de stora byggprojekten. De små företagen får i stället inrikta sig på mindre projekt, ofta som underleverantörer till de stora företagen.¹² Ett större bostadsprojekt kan dock medvetet göras mindre genom uppdelning i etapper, vilket radikalt kan påverka förutsättningarna för mindre byggherrar att delta i konkurrensen.

Kontakter och kunskaper om beslutsprocessen är också omvitnat viktiga för att få tillgång till byggbar mark och för att erhålla nödvändiga bygglov och planändringar. Detta kan i praktiken fungera som ett betydande inträdeshinder på den lokala marknaden. Ett viktigt problem är också brist på konkurrens och ett begränsat antal företag som levererar olika former av insatsvaror till byggandet.

I bygg- och anläggningssektorn har sammanfattningsvis ett flertal olika konkurrensproblem identifierats. Kostnaderna för nybyggnation har också under den senaste tioårsperioden ökat betydligt mer än konsumentprisindex. Ett antal karteller har avslöjats. Flera olika statliga utredningar har utrett och lämnat förslag på lösningar av olika konkurrensproblem inom byggsektorn.¹³

Konsultföretaget McKinsey&Company presenterade i maj 2006 en rapport om utvecklingen i den svenska byggsektorn. Av studien framgår att produktiviteten i byggsektorn fortfarande är låg även om situationen har förbättrats sedan en motsvarande studie från år 1995.

¹² Konkurrensverket, *Konkurrensen i Sverige 2005*

¹³ Konkurrensverket, *Konkurrensen i Sverige 2005*

Produktiviteten har vid en internationell jämförelse ökat från index 77 till 84 år 2003.¹⁴

Ett omfattande utredningsarbete har dock ännu inte resulterat i genomförda förslag som kunnat hindra att bygg- och anläggningssektorn fortsatt karakteriseras av svag konkurrens. En trend är dock att marknaden blivit något öppnare med potential för fler aktörer i och med att det blivit lättare att importera byggmaterial. Dessutom har fler utländska, främst östeuropeiska, byggföretag etablerat sig på den svenska marknaden sedan EU:s utvidgning den 1 maj 2004.¹⁵

Länsstyrelsen i Stockholms län pekar i ett yttrande till Konkurrensverket på att kostnaden för byggande, sett ur ett historiskt perspektiv, hela tiden har ökat. Nu minskar istället kostnaderna för första gången, miljonprogrammet undantaget. Det beror enligt Länsstyrelsen bland annat på globaliseringen och den ökade konkurrensen. Överlag anser företagen som Länsstyrelsen pratat med att byggmarknaden i Stockholmsregionen håller på att överhettas. Det märks inte minst när offerter tas in. I dag lämnar tre av tio företag offert i jämförelse mot normalt sju-åtta. Stor brist på hantverkare, främst elektriker och snickare, gör att det inte går att bygga särskilt mycket mer än vad som för närvarande byggs. Överhettningen bidrar även till att driva upp priserna.¹⁶

Enligt Konkurrensverket är en förbättrad konkurrens ett verksamt medel även mot det som i ett kortare perspektiv utgör rena flaskhalsproblem, d v s brist på ledig kapacitet hos vissa typer av företag som utgör en nödvändig länk i byggprocessen. Med ökad

¹⁴ Produktiviteten har mätts på en skala där 100 motsvarar produktiviteten i USA:s byggsektor år 1990. Jämförelsevis uppmättes produktiviteten år 2003 till index 99 i USA, 49 i Japan, 84 i Tyskland och 103 i Frankrike. Se vidare McKinsey & Company, *Sweden's Economic Performance: Recent Development, Current Priorities – Construction*

¹⁵ Konkurrensverket, *Konkurrensen i Sverige 2005*

¹⁶ Länsstyrelsens yttrande till Konkurrensverket den 13 september 2006, dnr 4059-06-67051

konkurrens möjliggörs nämligen nyetablering som på längre sikt bidrar till att "bygga bort" flaskhalsarna.

3 Undersökningsresultat

3.1 Bygga i egen regi eller upphandla i konkurrens?

Offentliga byggherrar är normalt skyldiga att upphandla byggtreprenader i konkurrens enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Enligt lagen ska inköp till offentlig sektor ske affärsmässigt och med utnyttjande av befintliga konkurrensmöjligheter. Lagen uppställer också en mängd formkrav som närmare reglerar hur proceduren med annonsering, anbudslämnande och val av leverantör ska fungera.

Formerna för den offentliga sektorns upphandling av bygg- och anläggningsentreprenader skiljer sig något från vad som gäller för annan offentlig upphandling. Bl.a. är möjligheterna för upphandlaren att förhandla med olika leverantörer större och kravet på internationell annonsering gäller bara särskilt stora projekt. Grundkravet på affärsmässighet och utnyttjande av befintliga konkurrensmöjligheter (normalt genom anbudstävling) är dock detsamma.

Den privata sektorns upphandling av bygg- och anläggningsentreprenader omfattas inte av lagen om offentlig upphandling. Ändå tillämpar privata köpare ibland anbudstävlingar på helt frivillig basis. I den privata sektorn är det också vanligt att upphandling sker genom att förhandlingar inleds med någon eller några potentiella uppdragstagare. Av naturliga skäl inleds sådana förhandlingar ofta med företag som man tidigare har affärsrelationer med.

Upphandling genom förhandling utesluter inte att det i praktiken kan finnas ett konkurrenstryck. Om förhandlingen inte får avsett

resultat kan ju byggherren t.ex. välja att inleda förhandling med någon annan eller att ordna en anbudstävling om objektet.

Från konkurrenssynpunkt medför emellertid förhandlingar mellan annars konkurrerande företag vissa uppenbara risker. Riskerna för karteller och andra otillåtna samarbeten mellan företag tenderar att öka när relationerna mellan företagen är nära och kontinuerliga samt baseras på ömsesidigt förtroende. En effekt kan också vara att marknaden blir mera sluten och svårtillgänglig för nya företag jämfört med om anbudstävlingar hade tillämpats.

Lagen om offentlig upphandling hindrar inte en offentlig byggherre från att utföra bygg- och anläggningsarbeten i egen regi, d.v.s. med egen anställd personal och utan att någon upphandling görs. Detta är dock mindre vanligt förekommande inom husbyggnadssektorn eftersom flertalet offentliga byggherrar i dagsläget saknar egna resurser i form av t.ex. personal och maskiner för att bygga hus.

3.1.1 Undersökningen

Konkurrensverkets nu genomförda studie visar att de fyra största byggherrarna byggde omkring tre fjärdedelar av sina lägenheter i egen regi. När uppdragen lades på en extern part skedde det sällan genom en upphandling i konkurrens utan vanligen som en s.k. upphandling genom förhandling.

För små byggherrar var däremot förhållandena de motsatta. Omkring tre fjärdedelar av deras nybyggda lägenheter utfördes av externa entreprenörer och merparten av dessa externa uppdrag upphandlades i konkurrens. Resultaten framgår närmare av tabellen på nästa sida.

Tabell 3.1 Antal nya lägenheter fördelat på olika upphandlingsform respektive små och stora byggherrar (procent)

	Små byggherrar	Stora byggherrar	Totalt
Egen regi	2073 (27%)	5654 (75%)	7727 (51%)
Konkurrens	3642 (48%)	564 (8%)	4206 (28%)
Förhandling	1946 (25%)	1283 (17%)	3229 (21%)

Källa: SCB (se vidare bilaga 1 och 6)

Statistiken gäller primärt de egentliga byggnadsarbetena. Om de egentliga byggnadsarbetena har utförts i egen regi kan projektet ha redovisats som utfört i egen regi även om t.ex. el- och VVS-arbeten har utförts på entreprenad. Det finns vissa indikationer på att den typen av entreprenader faktiskt ökar. De senaste åren har många bolag renodlat sin verksamhet, det vill säga de har fokuserat på den egentliga byggsidan.¹⁷ Enligt uppgift har också antalet anställda i byggföretagen på senare år minskat i relation till företagens omsättning, vilket tyder på att underentreprenörer utnyttjas i större utsträckning. En viss underskattning av mängden arbete som är utfört på entreprenad eller upphandlat i konkurrens kan därför föreligga i redovisningen.

Tabellen baseras på SCB:s redovisning i bilaga 1. Av bilagan framgår även att upphandling i konkurrens förekom särskilt sällan i storstädernas förorter.

Om man bortser från de tydliga skillnaderna mellan små och stora byggherrar och ser till alla nybyggda lägenheter i flerbostadshus 2002-2003 så byggdes hälften av byggherren i egen regi. Den andra hälften av lägenheterna byggdes på entreprenad. Drygt hälften av entreprenaderna var upphandlade i konkurrens och resterande del upphandlade genom förhandling. En grov bild av nuläget ges därför av figuren på nästa sida.

¹⁷ Länsstyrelsens yttrande till Konkurrensverket den 13 september 2006, dnr 4059-06-67051

Figur 2 Nybyggda lägenheter i flerbostadshus år 2002-2003 fördelat på egen regi och olika typer av entreprenadupphandling

Egen regi Inte på marknaden $\frac{1}{2}$	Konkurrensupphandlat "Öppen" marknad $\frac{1}{4}$
	Förhandlingsupphandlat "Sluten" marknad $\frac{1}{4}$

Av det samlade byggandet av lägenheter i flerbostadshus var det alltså bara cirka en fjärdedel som byggdes av en entreprenör som fått uppdraget efter en upphandling i konkurrens.

3.1.2 Möjliga slutsatser

Vad är då förklaringen till att de stora byggherrarna inte konkurransupphandlar sina projekt? Och är detta bra eller dåligt? Det ger inte Konkurrensverkets undersökning något omedelbart svar på. Några tänkbara förklaringar och möjliga för- och nackdelar kan dock urskiljas.

En viktig förklarande faktor till en omfattande egenregiverksamhet är sannolikt att de större byggherrarna har en omfattande byggverksamhet i egen regi som de är angelägna att utnyttja i första hand, innan externa resurser kontrakteras.

En förklaring till att större byggherrar föredrar förhandlingar framför konkurransupphandling kan vidare vara att dessa företags förhandlingsstyrka är så pass stor att de kan gynnas av en förhandlingssituation.

Det motsatta kan normalt sägas om de mindre byggföretagen, d.v.s. att de inte alltid har resurser att bygga själva samt kan vara svagare i en förhandlingssituation gentemot en underentreprenör.

På marknader där det är svårt att hitta bra underentreprenörer eller där det är svårt att övervaka deras arbete t.ex. från kostnads- eller kvalitetssynpunkt kan det också finnas fördelar med att driva verksamhet i egen regi. Man slipper då eventuella problem och kostnader förknippade med att skriva kontrakt och övervaka entreprenörens arbete.

Att inte kunna bygga i egen regi skulle i så fall kunna betraktas som en hämsko för de mindre företagen. En omfattande egen regi-verksamhet bidrar också i sig till att marknaden för underentreprenader blir mindre och kanske också mindre väl fungerande. Det blir helt enkelt svårare att bedöma rimliga prisnivåer och svårare att förhandla kontrakt och pris ju färre uppdragen på marknaden blir.

Bygghyrskommisionen pekade i sitt betänkande på att effekterna av lågkonjunkturen och fastighetskrisen med vikande efterfrågan och tilltagande företagskoncentration medförde att entreprenadföretagen tvingades att se sig om efter nya affärsområden. De kom därmed i högre grad att ta initiativ till nya byggprojekt. I egenutvecklade projekt bygger företagen bostäder på egen mark för försäljning direkt på bostadsmarknaden. Företagen har därigenom blivit sina egna beställare.¹⁸

3.2 Hur får byggherrar tillgång till byggbar mark?

Det finns en rad omständigheter som komplicerar markåtkomst för bostadsbyggande. Mark är till att börja med alltid en begränsad

¹⁸ Bygghyrskommisionen s 88

resurs. Att det råder en särskild knapphet om mark ligger närmast i konceptet vid varje form av tätortsbebyggelse.

Markägandet kan vidare vara koncentrerat på ett fåtal händer så att det även vid höga prisnivåer blir olönsamt för ägaren att sälja, t.ex. därför att det kan möjliggöra konkurrens med egna planerade bostadsprojekt. För offentliga markägare kan det vidare finnas en stark folklig opinion för att behålla området orört eller för att iordningställa detsamma för annan användning.¹⁹

Kommunerna har sedan länge haft en framträdande roll vid tillhandahållande av mark för bostadsbyggande. Under perioden 1968-1981 fanns en statlig lånefond, Markförvärvslånefonden, med syfte att finansiera kommunala markförvärv. För att förhindra att konkurrensen om mark skulle leda till ökade kostnader infördes 1975 det s.k. markvillkoret i bostadsfinansieringen. Villkoret innebar att statliga bostadslån och räntebidrag för byggnation på mark som inte hade förvärvats av kommunen bara kunde beviljas om kommunen tillstyrkte detta. Under 1970-talets mitt byggdes omkring 80 % av nya bostäder på av kommunen förmedlad mark, denna andel hade 1990 sjunkit till 75 %.²⁰

Kommunernas tilldelning av mark följde tidigare ett visst mönster där allmännyttan fick den största andelen, därefter Kooperationen och sedan de lokala byggmästare och fastighetsägare som hade anmält intresse. Marken överläts relativt billigt men prisnivåerna kom sedermera att öka och närmar sig marknadspriser.²¹ Numera utgår de flesta kommuner från marknadsanpassade priser när de säljer mark för bostadsbyggande. Ett antal kommuner sätter dock lägre pris på mark som ska användas till produktion av hyresrätter än för motsvarande mark till bygge av bostadsrätter. Främsta skälet

¹⁹ Lind, s 42

²⁰ Boverket, Markpolitik och kommunala markpriser, s 13

²¹ Bygghuset, s 27

till detta är att betalningsviljan anses lägre för mark till produktion av hyresrätter.²²

Kommunernas innehav av mark som lämpar sig för bostadsbebyggelse har generellt sett minskat.²³

I en undersökning av 10 kommuner i de tre storstadsregionerna fördjupades analysen av kommunernas roll som tillhandahållare av mark. Kommunernas markägande visade sig variera kraftigt. Det finns kommuner som äger i princip all mark där bostadsproduktion planeras och andra kommuner som inte äger någon mark alls. Fyra av de tio kommunerna ägde dock det mesta av den mark som skulle bebyggas. Två av tio kommuner ägde nästan ingen mark alls.²⁴

Att de största byggherrarna själva har ett betydande markinnehav framgår bl.a. av att de enligt en departementspromemoria tillsammans förfogade över drygt 50.000 byggrätter år 2003. Markinnehavet och optioner på mark motsvarade drygt tio års produktion av bostadsrätter beräknat utifrån färdigställandenivån år 2002.²⁵

Varför de största byggherrarna har ett så pass stort markägande – som naturligtvis också innebär en stor kapitalbindning – framgår inte av Konkurrensverkets undersökning. Det kan bero på en förhoppning om framtida värdestegring men det kan också finnas strategiska aspekter på markägandet, som t.ex. en önskan att säkra den egna tillgången till byggbar mark och samtidigt hindra konkurrenterna från att få tillgång till densamma.

²² Boverket, Markpolitik, s 10-11

²³ Byggherrkommissionen s 74

²⁴ Svenska Kommunförbundets/Temaplan s 27

²⁵ Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, *Bostadsfinansiering* (Ds 2005:39) s 118

3.2.1 Kommunen som markägare

Kommunallagens bestämmelser innebär att en kommun i princip måste tillämpa marknadspris vid överlåtelse av mark till externa köpare och att det i princip inte är tillåtet att överföra kommunal egendom till priser som ligger under marknadsvärdet, oavsett vilket värde marken har i kommunens redovisning. Försäljning till kommunens egna bolag, t.ex. allmännyttiga bostadsföretag, omfattas inte av dessa regler.²⁶

Synpunkter på kommunernas överlåtelser av mark för bostadsbyggande är frekventa. Enligt Statskontoret går markanvisningar för större projekt ofta till de största entreprenörerna trots att intresse finns bland mindre företag på marknaden.²⁷ Enligt uppgifter till Bygghyrskommisionen finns flera exempel på att stora byggföretag har fått förtur och option på tomtmark och har kunnat förvärva denna till ett lägre pris än de mindre byggföretagen.²⁸

Den snabba omsvängningen i byggandet i början av 1990-talet fick också till följd att markanvisningar inte ledde till produktion. Det skapade ibland låsningar när kommunen i ett senare skede var angelägen att få i gång byggandet men markägaren inte hade för avsikt att bebygga marken.²⁹

Statskontoret har genomfört en studie avseende sex av landets större städer alla belägna i vad som kan betraktas som tillväxtregioner. Huvudmetoden var en dokumentstudie kompletterad med intervjuer med berörda tjänstemän i kommunerna samt med byggherrar. De byggherrar som intervjuades var mindre och medelstora byggherrar

²⁶ Svenska Kommunförbundets/Temaplan s 27

²⁷ Statskontoret s 32

²⁸ Bygghyrskommisionen s 132

²⁹ Länsstyrelsens yttrande till Konkurrensverket den 13 september 2006, dnr 4059-06-67051

som delvis bedriver entreprenadverksamhet men främst bygger för egen förvaltning på kort eller lång sikt. Samtliga intervjuade byggherrar hade fått markanvisningar den undersökta perioden.³⁰

Undersökningen visade att den vanligaste formen för markanvisning för flerbostadshus var direktanvisning. Försäljningen innehöll oftast ett stort inslag av förhandling där kommunen ställde någon form av motkrav vid överlåtelsen. Genom exploateringsavtal kunde kommunen sätta upp villkor för tillkommande bebyggelse, t.ex. bebyggelseutformning och kostnadsfördelning eller för att säkra rätten till lägenheter för socialtjänstens behov, tillförsäkra kommunen förmedlingsrätten vid den kommande bostadsbebyggelsen eller påverka lägenhetssammansättning och upplåtelseform. Det förekom också att kommunen upplät mark med krav på en viss hyresnivå.³¹

Även en undersökning av Boverket visar att direktanvisning av mark är den för kommunerna viktigaste metoden att anvisa mark för uppförande av hyres- och bostadsrätter.³²

I lite drygt hälften av kommunerna påverkas priset på mark ofta av särskilda sidoöverenskommelser om byggande av annat än bostäder. Kommunerna ställer krav på att byggherren ska uppföra t.ex. allmännyttiga anläggningar för att få köpa marken till ett visst pris.³³ Motkrav är vanligt förekommande och kan gälla t.ex. lekplatser, parkeringar, gångvägar, tillfartsvägar eller annat inom eller i anslutning till exploateringsområdet. I vissa fall ställer kommunerna krav på att barnstugor eller byggnader för äldreomsorg ska upprättas.³⁴

³⁰ Statskontoret s 16-17

³¹ Statskontoret s 23

³² Boverket, Markpolitik, s12

³³ Svenska Kommunförbundet/Temaplan s 27

³⁴ Boverket, Markpolitik, s11

Enligt Statskontoret är kommunernas riktlinjer och principer för att fördela mark fördolda för såväl politiker som för allmänhet och företag. Det är ovanligt att det finns en kommunal markanvisningspolicy och även om en sådan finns saknas normalt dokumentation och motiv till val av byggherre. Det är i hög utsträckning enskilda tjänstemän som ansvarar för markanvisningsförfarandet i kommunerna. I Statskontorets undersökning begärde flera av byggherrarna att få vara anonyma och några avböjde att medverka. Vissa företag talade om dolda köer, förturer och att vissa byggföretag favoriseras. Enligt Statskontoret var det – oavsett om dessa påståenden var riktiga eller inte – olyckligt för näringslivsklimatet och i förlängningen för konkurrenstrycket att företag hade denna uppfattning.

Enligt Statskontoret kan vidare kommunernas etablerade kontakter med vissa byggherrar försvåra för nya byggherrar att få tillgång till kommunal mark. Det är därför viktigt att det finns tydliga och transparenta kriterier för hur markpriset sätts, för hur kommunen värderar inlämnade förslag på bostadsutformning på kommunal mark och för vilka kriterier som blir avgörande när kommunen beslutar vilken byggherre som ska få köpa marken. Det är också viktigt att kommunens krav på att byggherren ska uppföra olika kommunala anläggningar för att få tillgång till attraktiv mark inte utestänger vissa aktörer. Helst ska sådana anläggningar upphandlas separat för att inte mindre byggherrar ska uteslutas, t.ex. genom att de inte har kapacitet eller kompetens att åta sig uppdrag inom både husbyggnad och anläggning.³⁵

3.2.2 Undersökningen

Tillgången till mark för bostadsbebyggelse kan beskrivas och mätas på olika sätt. Man kan t.ex. mäta tillgången till mark vid en viss

³⁵ Statskontoret s 8-9

tidpunkt. Det medför olika problem, bl.a. att avgöra vilka krav som ska ställas på marken för att densamma ska betraktas som mark för bostadsbebyggelse. Hur sannolikt måste det vara att marken kan få bebyggas och när skall det kunna ske? Mark som lämpar sig för bostadsbebyggelse kan vara klar med bygglov för det första spadtaget men det kan också vara en lång process kvar innan byggande blir aktuellt. Även om alla tillstånd ligger klara kan dessutom byggherren vilja avvakta en stigande bostadsefterfrågan eller ett bättre försäljningsläge.

De begränsade uppgifter om tillgången till mark vid en viss tidpunkt som återfunnits i andra rapporter indikerar att åtminstone de stora byggföretagen redan har ett betydande markinnehav och således – åtminstone under en övergångsperiod – kan bygga mer eller mindre oberoende av huruvida de lyckas förvärva ny mark eller inte.

Ett sätt att beskriva tillgången till mark är att studera kommunernas upplåtelse av mark för bostadsändamål. Traditionellt sett har ju kommunerna – enligt olika uppgifter – förmedlat en mycket stor andel av den mark som har använts för bostadsbyggande. Detta är huvudsakligen den inriktning som Statskontoret använt i sin undersökning som delvis refereras av Konkurrensverket i föreliggande rapport.

Konkurrensverkets förevarande undersökning skiljer sig från tidigare undersökningar framförallt på det sättet att den utgår från en genomgång av alla nya bostadsprojekt istället för att utgå från befintliga markreserver eller genomförda markupplåtelse. Studien fokuserar således inte uteslutande på sådana bostäder som tillkommit på tidigare kommunal mark.

Det relativt korta tidsperspektivet i Konkurrensverkets undersökning – markägandet studeras fem år tillbaka i tiden – innebär också ett fokus på de omedelbara effekterna på marknaden snarare än på de långsiktiga effekterna.

Att döma av Konkurrensverkets nu genomförda undersökning är bostadsbyggande på tidigare kommunal mark inte särskilt vanligt förekommande. Omkring hälften av lägenheterna tillkom i stället på mark som byggherren redan ägde sedan minst fem år tillbaka. Att bygga på egen ägd mark var faktiskt något mera vanligt för små byggherrar än för de fyra största byggherrarna i undersökningen.

Bara en knapp fjärdedel av lägenheterna i undersökningen tillkom på mark som hade förvärvats från en kommun de senaste fem åren. Små byggherrar förvärvade mark från kommuner till sina byggen i ungefär lika stor utsträckning som de fyra största byggherrarna i undersökningen.

Vidare framkommer i undersökningen att markbyten eller andra typer av marköverlåtelse mellan byggherrar är relativt ovanliga men när sådana markbyten sker så får även de mindre byggherrarna vara med. Små byggherrar tar över mark från såväl andra små byggherrar som från stora byggherrar, och vice versa. Resultaten framgår närmare i tabellen nedan.

Tabell 3.2 Antal nya lägenheter fördelat på hur marken har erhållits samt på små och stora byggherrar (procent)

	Små byggherrar	Stora byggherrar	Totalt
Ägd mark	4134 (54%)	3559 (47%)	7693
Mark förvärvad från kommunen	1813 (24%)	1820 (24%)	3633
Mark förvärvad från stor byggherre	147 (2%)	190 (3%)	337
Mark förvärvad från liten byggherre	128 (2%)	90 (1%)	218
Övrigt	1439 (19%)	1842 (25%)	3281

Källa: SCB (se vidare bilaga 2 och 6)

Tabellen baseras på SCB:s fullständiga redovisning vilken finns tillgänglig som bilaga 2. Av bilagan framgår även att byggande på egen ägd mark var det vanligaste sättet att få tillgång till byggbar mark i alla typer av kommuner i undersökningen d.v.s. i storstäder, i deras förorter, i andra städer med minst 50.000 invånare samt i övriga kommuner.

3.2.3 Möjliga slutsatser

Vilka slutsatser kan då dras av Konkurrensverkets studie mot bakgrund av tidigare studier på området? Tidigare undersökningar indikerar bl.a. att framförallt större byggföretag har omfattande markreserver samt att det kommunala tillhandahållandet av mark är betydelsefullt. I Konkurrensverkets studie framstår däremot det kommunala tillhandahållandet av mark som begränsat.

En möjlig slutsats är att byggföretagen, såväl små som stora, redan har så stora markreserver att de – i det relativt korta tidsperspektiv som Konkurrensverkets studie omfattar – är relativt oberoende av kommunen som marktillhandahållare.

Ett stort och långsiktigt markägande för aktörerna på bostadsmarknaden är inte i sig negativt för konkurrensen. Sett i kombination med andra särskilda förhållanden på just denna marknad är det däremot sannolikt att resultatet faktiskt blir en mindre intensiv konkurrens. De förhållanden som då särskilt bör framhållas är den höga koncentrationen i byggbranschen och den påtagliga knappheten på mark – särskilt sådan mark som kan bebyggas med hänsyn till motstående intressen och samhällskrav av olika slag.

Eftersom mark är en nödvändig "insatsvara" för byggande och bara finns tillgänglig i begränsad utsträckning finns en risk att ett alltför koncentrerat markägande får konkurrenseffekter även i nästa led,

d.v.s. i själva byggandet. Även om flera företag skulle kunna utföra själva bygget är det kanske bara ett enda företag som har tillgång till mark. Konkurrensen riskerar enkelt uttryckt att inte fungera bättre än den gör i det led där konkurrensen fungerar sämst.

I undersökningen finns däremot inte några indikationer på att de större byggherrarna skulle ha ett "bättre" markinnehav i utgångsläget eller på att dessa skulle gynnas genom det kommunala marktillhandahållandet. De mindre byggherrarna anser sig ju inte behöva förvärva mark för att kunna bygga i större utsträckning än de största byggherrarna. Små byggherrar förvärvade också mark från kommuner till sina byggen i ungefär lika stor utsträckning som de fyra största byggherrarna i undersökningen. Undersökningen utesluter i och för sig inte att sådana problem kan finnas vilket skulle kunna vara en bidragande orsak till att byggmarknaden har blivit så koncentrerad som den är, med några få och mycket stora företag. Faktorer som inte har studerats i undersökningen innefattar bl.a. till vilket pris överlåtelse har skett och vilka villkoren i form av t.ex. motkrav har varit.

Baserat på verkets undersökning är det således inte möjligt att utesluta att det kommunala marktillhandahållandet historiskt eller långsiktigt sett har påverkat byggmarknaden. En slutsats som kan dras utifrån undersökningen är däremot att förändringar i det kommunala marktillhandahållandet antagligen inte skulle påverka byggmarknaden särskilt mycket i ett kortare – ungefär femårigt – perspektiv. På längre sikt framstår det som angeläget att markägandet inte koncentreras ytterligare, särskilt på orter med ett högt bebyggelsetryck, om de långsiktiga förutsättningarna för konkurrens skall kunna förbättras.

3.3 Hur påverkar plan- och byggreglerna bostadsbyggandet?

Markfrågan och planeringsprocessen är nära förknippade – utan tillstånd att bygga blir marken ointressant.³⁶ Plan- och byggreglerna har många funktioner däribland att bidra till skydd av miljön, skapa goda boendemiljöer och erbjuda rättssäkerhet för fastighetsägare. Här fokuseras reglernas effekter på konkurrensen i samband med bostadsbyggande.

I en utredning av Boverket menade flertalet studerade kommuner att tillgången på mark för bostadsändamål var god. Många kommuner menade att det snarare var planprocessen som utgjorde ett hinder för byggande av bostäder. På många håll anses tillgången på detaljplanerad mark vara knapp och flera kommuner menar att en utdragen planprocess innebär problem för kommunerna.³⁷

Samtliga företag i Statskontorets undersökning lyfte fram långa hanteringstider, överklaganden och bristande planberedskap i kommunerna som viktiga problem. Detaljplanearbetet upplevdes som tungrott i alla kommuner och en vanlig uppfattning var att byggherren ville ta större del själv i planprocessen.³⁸

Planeringens betydelse för bostadsbyggandet har varit föremål för omfattande forskning och flera studier betonar att det inte bara handlar om planeringsprocessens längd utan att det är osäkerheten i planeringsprocessen som skapar mest problem. Processen går ibland fort men kan också ta mycket lång tid och sannolikheten för det ena eller andra går inte att bedöma med någon större grad av säkerhet. Osäkerheten i planeringsprocessen skapar ekonomiska risker vilket medför att främst ekonomiskt starka företag kan engagera sig som

³⁶ Statskontoret s 7

³⁷ Boverket, Markpolitik och kommunala markpriser, sid 12

³⁸ Statskontoret s 40-41

exploatörer. Dessa företag driver ofta flera projekt parallellt. Förutom själva tidsfördröjningen kan konjunkturen ha vänt när projektet blir färdigställt. Flera studier har funnit ett samband mellan planeringsprocessens längd/osäkerhet och att ett litet antal stora företag dominerar bland exploatörerna. Stora företag som bygger kontinuerligt kan gynnas av en mer komplicerad planeringsprocess eftersom de har möjlighet att lära sig hur slipstenen ska dras.³⁹

Kommunerna hade tidigare ofta ett lager av mer eller mindre färdigutvecklade planer som med kort framförhållning kunde omsättas i byggbara detaljplaner eller områdesbestämmelser. Även om mindre ändringar kunde krävas så gick det relativt snabbt att komma igång med projekt. Numera tas däremot initiativet till nya planförslag oftast av exploatören som då ofta själv har arbetat med projektet under en längre tid.⁴⁰

Denna utveckling har även observerats av PBL-kommittén som lämnade sitt slutbetänkande under 2005. Som framgick av slutbetänkandet blir detaljplaneringen allt mera kopplad till enstaka bygg- eller etableringsprojekt. Att detaljplaner upprättas för större sammanhängande områden är numera sällsynt. Eftersom detaljplanernas främsta uppgift vanligen är att möjliggöra ett specifikt projekt medverkar exploatören ofta i planläggningsarbetet.⁴¹

3.3.1 Undersökningen

Endast omkring 2.000 av de totalt 15.000 lägenheterna i Konkurrensverkets studie kunde byggas utan att en detaljplaneändring genomfördes under de fem åren närmast före

³⁹ Lind s 46-47

⁴⁰ Bygghälsöversynen s 216

⁴¹ Konkurrensverkets yttrande dnr 819/2005

byggnationen. Flertalet sådana planändringar genomfördes de sista två åren före byggnation.

Det går inte att se några mera betydande skillnader mellan små och stora byggherrar även om de små i något större utsträckning klarade sig utan planändring, sannolikt med hänsyn till att deras projekt var relativt mindre. Resultatet framgår närmare av tabellen nedan.

Tabell 3.3 Antal nya lägenheter fördelat efter planförhållanden för den bebyggda marken samt på små och stora byggherrar

	Små byggherrar	Stora byggherrar	Totalt
Plan ändrad inom 2 år före byggstart	5382 (70%)	5203 (69%)	10585 (70%)
Plan ändrad inom 3-5 år före byggstart	1063 (14%)	1541 (21%)	2604 (17%)
Plan inte ändrad inom 5 år före byggstart	1194 (16%)	730 (10%)	1924 (13%)
Ingen uppgift om planförhållanden	22 (0%)	27 (0%)	49 (0%)
Totalt	7661 (100%)	7501 (100%)	15162 (100%)

Källa: SCB (se vidare bilaga 3 och 6)

Det fullständiga resultatet av undersökningen framgår av SCB:s redovisning, se bilaga 3. Av bilagan framgår även att det inte finns några större skillnader mellan storstäder, deras förorter och andra större städer. I andra typer av kommuner än dessa är det däremot mera vanligt att lägenheter kan byggas utan planändring. Det kan t.ex. förklaras av att tätheten i den befintliga bebyggelsen är lägre utanför större städer och deras förorter och att planändring därigenom inte lika ofta blir nödvändig.

3.3.2 Möjliga slutsatser

Sammanfattningsvis förutsatte alltså 87 procent av de nytillkomna lägenheterna ett planarbete enligt PBL med de problem som därpå kan följa, bl.a. att döma av Riksdagens revisorers tidigare redovisade undersökning. Denna andel kan framstå som hög men kan förklaras av att flertalet lägenheter i materialet torde vara belägna i anslutning till befintlig tätbebyggelse varigenom krav på detaljplan närmast får betraktas som ett normalfall.

Mera förvånande är i så fall att en så pass stor andel av lägenheterna förutsatte planändring så pass kort tid som fem år före byggstart, i flertalet fall mindre än två år före byggstart. Det kan betraktas som en illustration av att planberedskapen ute i kommunerna är låg.

3.4 Effekter på bygg- och bostadskostnaderna

Inom ramen för SCB:s studie har även undersökts kostnaderna för de i studien ingående lägenheterna baserat på SCB:s nybyggnadskostnadsundersökningar. För ett relativt stort antal lägenheter har dock kostnadsuppgifter inte kunnat redovisas med hänsyn till att antalet projekt som uppgifterna baserat sig på har varit för litet.

Materialet möjliggör därför inte en fullständig analys av kostnaderna. Några entydiga slutsatser kan dock ändå dras baserat på det material som finns tillgängligt i bilaga 4 och 5.

3.4.1 Kostnadsskillnader vid olika planförhållanden

Den kostnadsstatistik som finns tillgänglig för de lägenheter som ingår i undersökningen visar för det första att de byggprojekt där planändring enligt PBL krävdes inom fem år före byggstart blev

avsevärt dyrare per kvadratmeter än de byggprojekt som inte krävde planändring.

Som framgår av tabellen nedan berodde kostnadsskillnaden inte bara på de direkta kostnaderna för själva detaljplaneringen. I princip alla kostnader (utom anslutningsavgifterna) var högre vid sådana byggen, även själva byggnadskostnaden och byggherrekostnaderna (t.ex. bygglösning och administration).

Tabell 3.4 Kostnad (SEK) per kvadratmeter lägenhetsarea vid olika planförhållanden för byggen som skett på av byggherren ägd mark

	Plan inte ändrad inom 5 år före byggstart	Plan ändrad inom 2 år före byggstart	Plan ändrad 3-5 år före byggstart
Byggnadskostnad	15014	20947	20666
Markkostnad	1764	3447	3233
Tomtkostnad	1555	3271	3113
Byggherrekostnad	4593	6495	6738
Anslutningsavgift	179	157	117

Källa: SCB (se vidare bilaga 4 och 6)

Kostnadsskillnaden mätt i förhållande till projekt där planen inte har behövt ändras varierar i tabellen mellan olika kostnadsposter och beroende på tidpunkt för planändring.

Statistiken ovan gäller byggen som skett på av byggherren sedan minst 5 år tillbaka ägd mark. Som framgår av bilaga 4 med SCB:s fullständiga redovisning finns dock i princip motsvarande kostnadsskillnader även för byggen som sker på mark förvärvad från kommuner och från övriga. Själva byggnadskostnaden, som utgör den största kostnadsposten, var mellan 18-40 procent högre i projekt som krävt planändring.

Sammanfattningsvis var det alltså, enligt undersökningen, avsevärt dyrare att bygga i de projekt där en planändring blev nödvändig. Möjliga förklaringar utöver att själva detaljplaneprocessen medför kostnader är bl.a. att mark som detaljplaneras ofta har ett bättre läge och därför är dyrare att köpa in samt att detaljplanerna genom sitt innehåll kan ställa sådana krav på byggnationen som medför fördyringar.

En möjlig förklaring kan också vara att bostadskonsumenter som är beredda att betala för ett centralt läge samtidigt ställer högre krav på utrustning och inredning i de nya bostäderna, vilka därigenom blir dyrare att bygga.

3.4.2 Kostnadsskillnader vid olika upphandlingsform

Den kostnadsstatistik som finns tillgänglig för de lägenheter som ingår i undersökningen visar att kostnadsskillnaden mellan lägenheter som upphandlats genom konkurrens respektive genom förhandling är små eller osystematiska.

Kostnadsstatistiken visar däremot betydligt högre kostnader för sådana lägenheter som byggherren har byggt i egen regi jämfört med sådana lägenheter som har byggts på entreprenad – antingen efter konkurrens eller efter förhandling. Kostnadsskillnaderna framgår närmare av tabellen på nästa sida.

Tabell 3.5 Kostnad (SEK) per kvadratmeter lägenhetsarea vid olika upphandlingsform för byggen som skett på av byggherren ägd mark

	Egen regi	Förhandlings- upphandlad	Konkurrens- upphandlad
Byggnadskostnad	22155	17262	18644
Markkostnad	4483	2575	1613
Tomtkostnad	4333	2355	1439
Byggherrekostnad	7092	5693	5464
Anslutningsavgift	149	165	149

Källa: SCB (se vidare bilaga 5 och 6)

Kostnaden var, som framgår av tabellen, runt 20 procent högre sett till den egentliga byggnadskostnaden, vilket är den kostnadspost som primärt kan antas påverkas genom upphandling.

Den tydliga kostnadsskillnaden mellan egen regi och entreprenad gäller för merparten av lägenheterna i undersökningen, nämligen de lägenheter som har byggts på av byggherren sedan minst fem år tillbaka egen ägd mark. Dessa lägenheter utgör ungefär 2/3 av de lägenheter för vilka kostnadsuppgifter finns.

Motsvarande kostnadsskillnader finns däremot inte för byggen som sker på mark som förvärvats från en kommun, vilket framgår närmare av SCB:s fullständiga redovisning i bilaga 5. Det är svårt att baserat på undersökningen uttala sig om den närmare orsaken till denna skillnad.

Om projekten på kommunal mark generellt sett vore billigare så skulle en näraliggande förklaring kunna vara att kommunerna – när de säljer eller upplåter mark – styr in projekten så att de i högre grad inriktas på enklare och billigare bostäder. Det är dock, enligt undersökningen, bara vid byggen i byggherrens egen regi som det blir billigare att bygga på kommunal mark.

En annan möjlig förklaring – som är konsistent med det kostnadsmonster som finns i materialet – är att byggherrar för att få förvärva kommunal mark anpassar sina egenregikostnader nedåt så att man närmar sig kostnadsnivån vid en upphandling. Byggherrarna skulle enligt ett sådant resonemang vara medvetna om att byggkostnaden i egen regi måste hållas nere för att man ska få köpa kommunal mark. De kan därigenom inte bygga dyrare än vad det hade kostat en annan byggherre eller allmännyttan att handla upp bygget i fråga på marknaden.

Även om ovanstående framstår som en möjlig förklaring går det inte att utesluta andra förklaringar. Det kan t.ex. vara så att byggherrar systematiskt väljer att köpa högt värderad mark, sedermera använder den mark de äger till att uppföra relativt påkostade projekt i ett högprissegment och att detta är verksamheter som man av någon anledning anser det strategiskt viktigt att utföra i egen regi.

Det kan heller inte uteslutas att den högre produktionskostnaden på längre sikt medför lägre drifts- och underhållskostnader.

Som redan har omtalats visar undersökningen på små eller osystematiska kostnadsskillnader mellan lägenheter som upphandlats genom konkurrens respektive genom förhandling. En förklaring till detta kan vara att det även vid förhandling finns ett indirekt konkurrensmoment i form av en medvetenhet att byggherren kan välja en annan utförare om förhandlingen inte ger avsett resultat.

Ur ett statistiskt perspektiv förefaller därför den begränsade storleken på den "öppna" marknaden inte spela någon roll för byggkostnaderna. Vilken lösning som är mest effektiv i det enskilda fallet – konkurrens eller förhandling – går inte att besvara generellt.

3.4.3 Effekter på konsumentens bostadskostnad

Konkurrensverkets studie gäller inte primärt de konsumentpriser som hushållen betalar för sitt boende, varken i bostadsrätt, hyresrätt eller i egna hem. Studien gäller hur konkurrensen fungerar vid byggande av flerbostadshus. Men självklart påverkar konkurrensen i byggsektorn de priser som konsumenterna slutligen får betala för sitt boende.

En undersökning som SCB utfört visar på ett svagt linjärt samband mellan årshyror och produktionskostnader i hyresrätter. Andelen förklarad variation var 40 procent i storstadsområdena och 17 procent i riket i övrigt. Avseende bostadsrätter visade undersökningen inte på någon korrelation alls mellan årsavgiften och produktionskostnaderna. Mellan insats och produktionskostnad fanns däremot ett mycket starkt linjärt samband som förklarade 90 procent av variationen i storstadsområdena och 77 procent i övriga riket.⁴²

Sammanfattningsvis konstaterar SCB att skillnader i produktionskostnader för bostadsrätter huvudsakligen tas ut på insatserna och inte på årsavgifterna. För hyresrätter finns ett samband mellan produktionskostnader och årshyror men det är svagt, särskilt utanför storstadsregionerna.⁴³

Pressade byggkostnader kan alltså väntas medföra lägre konsumentpriser för boende. Med hänsyn taget till SCB:s undersökning kan effekten antas bli störst på insatsnivåerna i bostadsrätter men även hyrorna i det nybyggda hyresrättsbeståndet lär påverkas. Den positiva effekten på konsumentpriserna kan vidare förväntas bli något större i storstäderna än i övriga landet.

⁴² Tidningen Byggindex 1/2006

⁴³ Tidningen Byggindex 1/2006

4 Analys

4.1 Upphandling i byggsektorn

I de utfrågningar som hölls av Byggherrens Byggherrkommitté framhölls – med stor samstämmighet – bristande kompetens hos byggherrar som ett konkurrensproblem i sig. Dessa synpunkter framhölls såväl från byggherrarnas eget håll som från byggtreprenörer och av såväl offentliga som privata aktörer.⁴⁴

De större byggföretagen har i stor utsträckning övergått till att utveckla egna projekt där lägenheterna i en allt större utsträckning bjuds ut direkt på bostadsmarknaden i form av bostadsrätter.

Byggherren och byggföretagets motpart är då formellt en bostadsrättsförening sammansatt av enskilda konsumenter med för allmänheten genomsnittliga kunskaper om byggt teknik, entreprenadjuridik och ekonomi. I praktiken är byggföretaget på en gång byggherre och byggtreprenör. Byggtföretaget svarar för hela processen från projektidé till färdiga hus.⁴⁵

Av Konkurrensverkets undersökning framgår att de största byggföretagen sällan köper upp entreprenader på marknaden utan i hög grad utför dem själva istället. Undersökningen visar också att dessa projekt vanligen får högre byggkostnader än upphandlade projekt, även om det inte går att uttala sig närmare om orsakerna till detta.

När entreprenader ändå läggs ut är huvuddelen av dessa total- eller generalentreprenader. I stället för att upphandla en total- eller generalentreprenad kan byggherren själv upphandla olika

⁴⁴ Byggherrens Byggherrkommitté s 118

⁴⁵ Byggherrens Byggherrkommitté s 15-16

deltjänster i form av en s.k. delad entreprenad. Det medför normalt att byggherren får genomföra fler upphandlingar vilket kan vara administrativt betungande men kan ge en ökad inblick i och bättre möjligheter att kontrollera byggprocessen och hur den förlöper.

Ett större bostadsprojekt kan dessutom medvetet göras mindre genom uppdelning i etapper, vilket radikalt kan påverka förutsättningarna för mindre byggherrar att delta i konkurrensen.

Att dela upp entreprenaderna kan också göra det lättare för mindre byggare att komma in med anbud. Det är ofta bekvämare för en beställare att handla upp en stor totalentreprenad av en byggare i stället för att dela upp upphandlingen på flera företag. Fler avtalsparter kan också innebära fler risker och problem med ansvarsfördelning. Vid en totalentreprenad tar kontraktssinnehavaren på sig ansvaret att allt levereras i tid. En delad upphandling ställer särskilt höga krav på beställaren/projektledaren men kan öppna för fler företag med ökad konkurrens som följd.⁴⁶

Trots att delade entreprenader har ådragit sig intresse i samband med de diskussioner som förts angående möjligheterna att pressa byggkostnaderna har relativt lite förändrats i praktiken. Brist på upphandlingskompetens som följd av en lång tid med lågt bostadsbyggande kan också vara en förklaring till att förhandlingsupphandling och totalentreprenader är så vanliga. Sådan upphandling ställer helt enkelt lägre krav på beställaren att på förhand definiera upp vad det är som skall byggas.

4.1.1 Problem från ett leverantörsperspektiv

De mindre företagens möjligheter att delta med anbud i upphandlingar på bygg- och anläggningsområdet är mest studerad

⁴⁶ Länsstyrelsens yttrande till Konkurrensverket den 13 september 2006, dnr 4059-06-67051

avseende offentlig upphandling. I en enkätundersökning gjord av Nutek ansåg t.ex. 16 procent av småföretagen att reglerna om offentlig upphandling var ett ganska eller mycket stort tillväxthinder.

De företag som upplevde ett sådant hinder pekade framförallt på följande:

- Kostnaderna för att ta fram anbud.
- Den korta tid som företagen får på sig att ta fram anbud.
- De krav som ställs på företaget.
- Att olika upphandlare använder olika utvärderingsmodeller
- Att anbud kan bli underkända av formella skäl som inte har betydelse för den vara eller tjänst som upphandlas.
- Att företagen blir bundna av de anbud som läggs, vilket kan medföra att de tvingas binda upp resurser under lång tid utan att vara säkra på att få ett kontrakt.
- Misstro mot kompetensen och integriteten hos de tjänstemän som arbetar med offentliga upphandlingar.⁴⁷

4.1.2 Problem från ett upphandlarperspektiv

Att utforma och genomföra en upphandling på ett sådant sätt att man får många och bra bud från seriösa företag kräver både noggranna förberedelser och erfarenhet i kombination med en hög grad av marknadskännedom.

⁴⁷ Nutek, *Småföretag och offentlig upphandling*

En entreprenadkalkyl för ett bostadsprojekt innehåller många dolda kostnadsposter och det är svårt för beställaren att bedöma rimligheten i det slutliga anbudet, särskilt vid en totalentreprenad. Det är också svårt för totalentreprenören att bedöma rimligheten i underentreprenörernas anbud. Analyser visar att underentreprenörernas andel kan uppgå till över 60 procent och antalet underentreprenörer ofta till omkring tjugo. Byggentreprenören kan därför endast påverka 30-40 procent av den totala kostnaden direkt.⁴⁸

En upphandlare måste också beakta att de stora byggföretagen ofta är konkurrenter till byggherrar som utvecklar egna bostadsprojekt. Allmännyttan vänder sig t.ex. normalt till de stora byggföretagen med anbudsförfrågan när de ska producera nya hyresrätter. Dessa företag kan dock ha ett begränsat intresse att bygga åt allmännyttan eftersom ett ökat utbud av bostäder kan leda till en minskad efterfrågan på de egna bostäder man bygger och vanligen upplåter med bostadsrätt. Företagen kan i denna situation välja att offerera priser som endera höjer hyrorna eller avskräcker från att bygga.⁴⁹

4.1.3 Möjliga lösningar

Byggkostnadsdelegationen gav i sitt betänkande följande rekommendationer till offentliga beställare. Beställarna borde enligt delegationen agera så att

- projekt definieras så att det är möjligt att utforma den upphandlings- och byggprocessform som ger det affärsmässigt bästa resultatet i såväl bygg- som förvaltningsskedet.

⁴⁸ Byggkostnadsdelegationen s 140

⁴⁹ Statskontoret s 29

- projekt delas in i lämpliga delar, så att även småföretag eller nätverk av småföretag kan lämna anbud på delar av entreprenaden.
- leverantörer av varor och tjänster upphandlas på mätbara kriterier. Som ett led i detta är det viktigt att kräva att anbud redovisas uppdelade i material, arbete och transporter och att valda material eller lösningar går att identifiera, värdera och kostnadsbedöma.
- upphandlare med avseende på kvalitet och kostnad aktivt söker bra leverantörer utanför den lokala byggkulturen eller utanför Sverige.
- byggherrens krav slår igenom även vid total- eller generalentreprenörers upphandling av underleverantörer, så att byggherrens krav gäller för samtliga leverantörer. Det innebär exempelvis att även underentreprenörers anbud ska redovisas uppdelat i kostnader för material, arbete och transporter.⁵⁰

4.1.4 Lagen om offentlig upphandling

I de utfrågningar som hölls av Byggherrens kommissionen kom lagen om offentlig upphandling ofta i fokus. Företrädare för offentliga byggherrar och fastighetsförvaltare underströk att lagen eller det sätt den tillämpas på kan motverka sitt syfte och i själva verket ha konkurrensbegränsande effekter.

Enligt SABO framgick att de allmännyttiga byggherrarna byggde dyrare än de privata och det kunde enligt SABO inte uteslutas att detta delvis berodde på de hämmande effekter som LOU ger i samband med upphandling av byggentreprenader. Framförallt

⁵⁰ Byggekostnadsdelegationen s 189

bedömdes det som svårt att göra långtgående uppdelning av projekten i mindre entreprenader och separata leveranser av byggmaterial eftersom detta även medför en ökad administration för byggherren.

SABO menade vidare att LOU försvårade en upphandling genom förhandling där alternativa lösningar med bättre kvalitet och lägre pris eller lägre långsiktiga kostnader kunde diskuteras. Enligt SABO fanns för övrigt på många orter bara ett enda företag som kunde åta sig projekt av för SABO-företagen aktuell omfattning och det var i dessa fall lika affärsmässigt med direktupphandling. Vidare menade SABO att upphandling enligt LOU kunde medföra ökade risker för kartellsamarbete.⁵¹

Enligt Byggherrens Byggherrens var dock kritiken mot LOU ganska diffus och delvis inkonsekvent samt berodde i väsentliga delar på bristande kunskap om hur lagen kan tillämpas snarare än på brister i dess utformning.

Byggherrens Byggherrens ifrågasatte inte att det ställs särskilt stora krav på den upphandlande enheten vid upphandling av byggherrens Byggherrens och att det administrativa arbetet kan leda till att offentliga byggherrens i större utsträckning än andra tillämpar totalentreprenad, en entreprenadform som enligt många bedömare leder till högre totala kostnader. Med större kunskaper om systemets möjligheter och ett ökat stöd i form av vägledning kunde dock, med stor sannolikhet, ett affärsmässigt resultat uppnås även i sådana fall.

Byggherrens Byggherrens föreslog inte några materiella förändringar i upphandlingsreglerna men däremot att Konkurrensverket skulle få

⁵¹ Byggherrens Byggherrens s 119-120

ansvar för tillsyn av hur lagen om offentlig upphandling efterlevs samt för information om hur lagen kan tillämpas.⁵²

4.1.5 Anbudskarteller

Byggsektorn uppvisar ett flertal av de särdrag som ökar risken för att olagliga konkurrensbegränsande samarbeten – karteller – ska uppstå och kunna vidmakthållas. Fåtalsdominans är en faktor. Likartade produkter är en annan (i vart fall inom anläggningssektorn). Vidare finns inträdes- och utträdes hinder vilket motverkar nyetablering och ökar möjligheterna för företagen att upprätthålla framgångsrika karteller. Det inom sektorn utbredda inslaget av vertikal integration (d.v.s. att ett och samma företag är verksamt i flera led i produktionskedjan) har också en negativ inverkan på bl.a. möjligheten till inträde för nya företag som kan konkurrera om stora byggprojekt. Till detta kommer att byggsektorn har en tradition av samarbeten inom branschorganisationer om bl.a. standardisering av produkter, processer m.m.⁵³

Konkurrensverket uppdrog under våren 2005 åt företaget ARS Research att genomföra en enkätundersökning riktad till chefer inom bygg- och anläggningssektorn. Resultatet indikerar att olagliga karteller är vanliga inom sektorn. Närmare hälften av de svarande angav att det förekommer karteller i den egna branschen.

Om konkurrerande företag uppträder enligt vissa mönster kan det tyda på att de samarbetar på ett otillåtet sätt. Konkurrensverket har därför tagit fram en checklista över omständigheter som kan tyda på att företag samarbetar vid en upphandling. Checklistan är tänkt som ett hjälpmedel och återfinns nedan. Självfallet kan även andra

⁵² Bygghögskolekommissionen s 346-348

⁵³ Konkurrensverket, *Konkurrensen i Sverige 2005*

omständigheter tala både för och emot förekomsten av otillåtna samarbeten.

1. Vissa anbud är väsentligt högre än tidigare lämnade anbud, publicerade prislister eller den uppskattade kostnaden för varan eller tjänsten i fråga. Detta kan indikera "skuggbud", det vill säga att man är med och lämnar anbud för syns skull, väl medveten om att ett annat företag ska vinna.
2. Färre företag än normalt lämnar anbud. Detta kan indikera en överenskommelse om att vissa företag ska avstå från att lämna anbud.
3. Ett och samma företag har under viss (längre) tid lämnat det lägsta anbudet vid flera upphandlingar och därmed vunnit dessa.
4. Marginalen (i kronor) är oförklarligt stor mellan det vinnande anbudet och de andra anbuden.
5. Det finns ett uppenbart mönster för de låga anbuden, som att samma företag alltid lägger det bästa anbudet i ett visst geografiskt område för en viss vara eller tjänst, eller att det bästa anbudet kommer enligt en fast turordning bland några anbudsgivare.
6. Ett visst företag förefaller att lämna väsentligt högre anbud i vissa upphandlingar jämfört med andra, utan att det finns några uppenbara kostnadsskillnader som kan förklara detta.
7. Ett i upphandlingar framgångsrikt företag ger vid upprepade tillfällen underentreprenader (eller motsvarande) till företag som lämnat högre anbud i samma upphandlingar.

8. Det finns konstigheter i de olika anbuden, t.ex. identiska fel i kalkyleringen eller att samma brevpapper eller formulär har använts.
9. Två eller flera företag lämnar ett gemensamt anbud även om åtminstone ett av företagen mycket väl skulle ha kunnat lämna ett enskilt anbud.
10. En anbudsgivare lämnar personligen in sitt anbud samtidigt som han "agerar bud" och även lämnar in ett konkurrerande företags anbud.
11. Konkurrerande anbudsgivare lämnar ofta in identiska anbud eller ändrar priser, ofta vid ungefär samma tidpunkter och ungefär lika mycket.
12. Anbudspriserna förefaller att sjunka när en ny eller sällan förekommande anbudsgivare lämnar anbud.
13. Konkurrerande företag träffas ofta eller i närheten av upphandlarens lokaler kort före anbudstidens utgång.
14. Lokala anbudsgivare lägger högre bud på hemmaplan än i andra regioner.
15. Konkurrerande företag möts för att utbyta någon form av information om priser.

Ett viktigt sätt för Konkurrensverket att få information om anbudskarteller är att upphandlare kontaktar verket om de ser tecken på att anbudsgivarna har kommit överens om att sätta konkurrensen ur spel. Ett företag som deltar i ett kartellsamarbete kan också – om vissa krav är uppfyllda – slippa böter om det är först med att kontakta Konkurrensverket och avslöja kartellen. Andra

företag i kartellen kan få sina böter sänkta om de samarbetar med verket under utredningen.⁵⁴

4.2 Val av byggherre för kommunal mark

Kommuner ställs ofta i situationer där man dels vill tillskapa nya boendemiljöer och dels – som ett led i detta – säljer eller upplåter kommunal mark. I dessa situationer, vid s.k. markanvisningar, är konkurrens mellan företagen ovanlig. Direktanvisning, d.v.s. försäljning av marken utan konkurrens, utgör i stället den normala fördelningsmetoden för kommunal mark (se vidare 3.2.1).

Ett alternativ till direktanvisningar utgörs av s.k. markanvisningstävlingar. Sådana tävlingar kan enligt en utredning av Statskontoret särskilt underlätta för nya aktörer att visa upp sig på en ny lokal marknad och därigenom upparbeta kontakter med kommunen. Det är enligt Statskontorets utredning angeläget att en rimlig blandning av direktanvisningar och markanvisningstävlingar används för att upprätthålla konkurrenstrycket på marknaden och behålla kompetensen hos både byggherrar och kommuner.⁵⁵

Dock är relativt få byggherrar positiva till markanvisningstävlingar och en majoritet av dem anser att direktanvisningar gynnar små byggherrar. De stora aktörerna har enligt olika bedömare lättare att lämna anbud och kan gynnas mer av markanvisningstävlingar. Samtidigt är de byggherrar som kommit utifrån och etablerat sig på Stockholmsmarknaden positiva till markanvisningstävlingar eftersom dessa givit dem möjlighet att visa upp sig på en ny

⁵⁴ Läs mer om förutsättningarna för att slippa böter på www.konkurrensverket.se

⁵⁵ Statskontoret s 53

marknad vilket i något fall har lett till marktilldelning senare och i annan form.⁵⁶

4.2.1 Konkurrens som huvudregel

Tillgången till mark, särskilt i centrala lägen, är alltid knapp och den som förfogar över strategisk mark får därigenom en stark förhandlingsposition. Baserat på undersökningen förefaller det också som om mark inte omsätts särskilt mycket mellan byggherrar, åtminstone inte i närtid före det att en byggstart framstår som realistisk. Kännetecknande är istället att byggherrarnas markinnehav sällan omsätts på marknaden och att marknadstillträde för byggherrar utan markinnehav därigenom försvåras till nackdel för konkurrensen.

Den kommunala markreserv som finns på många håll kan därför ses som en resurs för att i någon mån neutralisera de fördelar som (stora och små) byggherrar med eget markinnehav har. Därför är det också viktigt för konkurrensen att dessa kommunala markreserver – om och när de ska säljas – kommer ut på öppna marknaden vilket möjliggör nyetablering på orten, t.ex. av byggföretag som är verksamma på angränsande orter eller utomlands. Den mest naturliga formen för det är genom en markanvisningstävling.

Flera skäl har angivits för att inte låta byggherrar tävla med varandra i markanvisningstävlingar, bl.a. de administrativa fördelarna för kommunen och svårigheterna för mindre byggherrar att delta i tävlingar. Dessa problem måste dock vägas mot de uppenbara fördelarna med markanvisningstävlingar, framförallt att de skapar en öppenhet för nya byggherrar att komma in på marknaden och dessutom rätt tillämpat ger rättvisa och stabila spelregler.

⁵⁶ Statskontoret s 38

Enligt vad Konkurrensverket erfar bör det vara möjligt att förenkla arbetet med markanvisningstävlingar så att dessa kräver mindre resursinsatser av såväl kommunen som av deltagarna. Liknande effekter som vid en markanvisningstävling kan också erhållas om mark fördelas genom en anbudstävling eller i en strukturerad förhandling/budgivning med flera olika intresserade parter. Nuvarande utformning av markanvisningstävlingar behöver inte vara styrande utan ett konkurrensmoment kan även tillskapas på annat sätt.

Det framgår också att företagens förtroende för kommunernas markanvisningar är begränsat. Paralleller finns i detta avseende till hur småföretag uppfattar problemen vid offentlig upphandling. Ett ökat förtroende för att kommunerna agerar systematiskt och inte gynnar någon enskild aktör i sin roll som säljare av mark skulle kunna förbättra förutsättningarna att få till stånd en vital konkurrens i byggsektorn.

Markanvisningstävlingar utesluter inte ett kommunalt inflytande över vad som byggs utan sådana föreskrifter kan med fördel utgöra ramarna för tävlingen. Om markanvisningstävlingar i dagsläget utformas på ett sådant sätt att de blir svåra för små företag att delta framgångsrikt i så bör tävlingarna göras om och ge lika förutsättningar åt alla typer av företag. Även avgränsningen av den mark som anvisas kan vara strategisk och påverka hur många företag som kan delta.

4.2.2 Direktanvisning som komplement

Markanvisningstävlingar löser dels ett värderingsproblem, dels ett allokeringssproblem. Med andra ord så etableras genom tävlingen en prisnivå och dessutom beslutas vem som ska få bygga på marken till det fastställda priset. Det sker genom att företagen får konkurrera

med varandra om att lämna det bästa förslaget på bebyggelse och ekonomisk ersättning till kommunen.

Om tillräckligt mycket mark säljs genom markanvisningstävlingar eller på annat sätt i konkurrens kan värderingsproblemet vara löst – alla vet då ungefär vad mark med olika läge i en viss kommun är värd. Därigenom kan även en direktanvisning ske till "rätt" pris.

I så fall sparar såväl kommun som företag de administrativa kostnader som följer med en markanvisningstävling. Men allokeringproblemet kvarstår i så fall, d.v.s. frågan om vem som ska få köpa marken. Här ligger det nära till hands att ett balans- eller turordningsresonemang blir utgångspunkt för fördelningen av mark mellan olika (små och stora) byggföretag.

Ett sådant system kan medföra att man vårdar marknaden för andra beställare genom att mångfalden företag på marknaden ökar. Men om kommunen själv aldrig utnyttjar de förbättrade konkurrensmöjligheterna genom att utlysa markanvisningstävlingar så missar kommunen själv fördelarna med den intensifierade konkurrensen.

Ett turordnings- eller balansresonemang vid fördelning medför en risk att företagen mest väntar på sin tur – varje företag får ett slags "monopol" de gånger det är företagets tur att få en markanvisning. Här bör särskilt sägas att små företag med monopol varken behöver vara bättre eller sämre än stora företag med monopol. Att på förhand binda upp sig att lämna alla markanvisningar till små eller lokala företag garanterar därför knappast ökad konkurrens.

Det kan enligt Konkurrensverket inte uteslutas att direktanvisning kan vara lämplig i enskilda fall. Om en markupplåtelse t.ex. ska subventioneras – vilket förekommer framförallt gällande byggnation av hyresrätter – kan det t.ex. finnas en motsättning mellan å ena

sidan detta och å andra sidan att tillämpa en markanvisningstävling som driver upp priserna till marknadspriser.

Om konkurrensen på den lokala marknaden brister i utgångsläget kan det eventuellt också vara motiverat med en direktanvisning om detta medför att ytterligare en aktör permanent etablerar sig på den lokala marknaden.

Enligt Konkurrensverket bör dock en kraftigt ökad andel av all markanvisning ske i konkurrens t.ex. genom markanvisningstävlingar. Direktanvisningar bör användas som ett komplement snarare än som huvudregel. Annars får inte kommunen tillräcklig del av fördelarna med den förbättrade konkurrensen och det blir – även om upplåtelsen ska subventioneras – svårt att etablera "rätt" prisnivå vid en direktanvisning.

4.2.3 Andra möjliga åtgärder

Konkurrensverkets undersökning visar på vikten av att ha ett realistiskt och långsiktigt perspektiv vad gäller kommunernas möjligheter att påverka konkurrensen i byggsektorn genom sin roll som markägare. Kommunernas markinnehav varierar till att börja med avsevärt. Vissa företag verkar också ha så stora markreserver att de – i ett kortare tidsperspektiv – är relativt oberoende av kommunen som marktillhandahållare.

Ett stort och långsiktigt markägande för aktörerna på bostadsmarknaden är inte i sig negativt för konkurrensen. Sett däremot i kombination med andra särskilda förhållanden på just denna marknad är det sannolikt att resultatet faktiskt blir en mindre intensiv konkurrens. De förhållanden som då särskilt bör framhållas är den höga koncentrationen i byggbranschen och den påtagliga knappheten på mark – särskilt sådan mark som kan bebyggas med

hänsyn till motstående intressen och samhällskrav av olika slag (se vidare 3.2.3).

Statskontoret har tidigare föreslagit att kommunerna bör besluta om markanvisningspolicies med tydliga kriterier för vilka grunder markanvisningar sker på. Kommunerna borde också föra offentliga register över intresseanmälningar från byggherrar samt över gjorda markanvisningar och motiven för dessa. Vidare borde markanvisningar innehålla krav på byggstart inom en viss tidsperiod så att byggherrar inte kan ha markanvisningar på lager. Markanvisningar borde även delas upp i lagom stora områden med hänsyn tagen till marknadssituation och intresserade byggherrar.⁵⁷ Konkurrensverket delar i allt väsentligt Statskontorets bedömning.

Möjligheterna att få bra konkurrens vid markanvisningar och markanvisningstävlingar beror vidare av de motkrav som ställs på byggherren. Det är vanligt att kommuner ställer motkrav på byggherrar. Det kan handla om att byggherren ska uppföra och bekosta en parkering, cykelväg eller lekplats. Ofta är motkraven rimliga och har direkt anknytning till de bostäder som uppförs. Ibland drivs dock kraven för långt, konstaterar Statskontoret som utrett frågan.

Mindre kommuner ställer oftast högre krav och försöker vältra över kostnader på byggherrarna. Det är enligt Statskontoret tveksamt i vilken utsträckning krav av den aktuella typen är i konflikt med lagen om offentlig upphandling. Ett annat problem är att företag som saknar kompetens att utföra anläggningsarbeten kan komma att diskrimineras om kommunerna tillämpar motkrav.⁵⁸

Statskontoret har föreslagit att bara direkta konsekvenser av en exploatering bör bekostas av byggherren och i förlängningen de

⁵⁷ Statskontoret s 13

⁵⁸ Statskontoret s 41-42

boende, medan däremot övriga anläggningar bör upphandlas enligt LOU och bekostas av kommunen.⁵⁹

4.3 Plan- och byggreglerna viktiga för bostadsbyggandet

Det finns skäl att tro att en fungerande planeringsprocess idag är viktigare än tidigare för att få ett högt bostadsbyggande. Kommuner stod tidigare genom sina bostadsföretag för en större andel av byggandet och de var inte lika beroende som privata aktörer av att få investeringen lönsam. Omfattande bostadssubventioner och generös kreditgivning minskade också de ekonomiska riskerna för såväl privata som offentliga byggherrar och kan ha bidragit till att man var mera benägen att starta igång projekt. Om en större del av bostadsbyggandet sker på marknaden är det viktigare att planprocessen är förutsägbar och riskerna hanterbara även för mindre aktörer.⁶⁰

Plan- och byggreglerna har många funktioner däribland att bidra till skydd av miljön, skapa goda boendemiljöer och erbjuda rättssäkerhet för fastighetsägare. Här fokuseras reglernas effekter på konkurrensen i samband med bostadsbyggande. Utifrån detta perspektiv finns flera utredningar som visat på regelverkets centrala betydelse för marknadens funktionssätt (se vidare 3.3).

4.3.1 Befintliga problem

I Konkurrensverkets undersökning förutsatte 87 procent av de nytillkomna lägenheterna ett planarbete. Det utgör i sig inte något

⁵⁹ Statskontoret s 53-54

⁶⁰ Lind s 50-51

problem utan problemet ligger i hur detta i praktiken påverkar möjligheterna för olika aktörer på bygg- och bostadsmarknaden.

Planprocessen har bl.a. studerats av Riksdagens revisorer. Fallstudier i kombination med intervjuer och litteraturgenomgång pekade därvid på följande:

- Det är mycket stor spridning i den tid som åtgår från det att planeringen påbörjas till det att spaden kan sättas i jorden. Planer rörande förnyelse av äldre villa- och fritidshusområden tar längst tid, 5–10 år, medan projekt med enkla planförfaranden kan genomföras på ett antal månader. Vanliga planer ligger någonstans mellan dessa tider, 1,5–3,5 år. Det går inte att peka ut någon särskild del av planprocessen som alltid tar mest tid utan det varierar mellan olika projekt.
- Byggherrens direkta kostnader för planeringsprocessen i form av eget arbete, konsultkostnader och kommunala avgifter är en liten andel av de totala kostnaderna. Räkneexempel rörande merkostnader i dessa skeden, inklusive räntekostnader på marken på grund av fördröjningar, pekar på fördröjningar i storleksordningen 2–5%.
- Den viktigaste negativa effekten av en dåligt fungerande planeringsprocess är sannolikt inte de direkta kostnader som detta medför utan att den skapar ökad osäkerhet för en potentiell investerare. Detta kan i sin tur ha följande effekter: Ett antal projekt sätts över huvud taget inte i gång för att genomförandet bedöms som alltför osäkert (eller åtminstone möjligheten att genomföra det innan konjunkturen vänder). Detta leder till att färre projekt färdigställs vilket ökar priset på marknaden.

- Stor osäkerhet leder till att enbart stora aktörer kan ge sig in i processen. Dessa aktörer har dessutom möjlighet att bygga upp ett kontaktnät vilket minskar osäkerheten. Effekten av att färre företag är verksamma är både att ett mindre antal projekt genomförs och minskad konkurrens.⁶¹

Även Konkurrensverket har i sitt remissyttrande med anledning av PBL-utredningen pekat på olika risker med nuvarande tillämpning av PBL. En detaljplan som utformas för att realisera ett specifikt bygg- eller etableringsprojekt tenderar att utformas detaljstyrande genom att den skraddarsys till den planerade markanvändningen. Om ett nytt företag sedermera kommer in i bilden och vill anpassa projektet så kan det bli komplicerat.

Det bör i sammanhanget särskilt betonas att det normalt inte ligger i en tänkt byggherres intresse att inom ramen för "sitt" planarbete tillgodose intresset av markreserver för andra byggherrars projekt. Intresset kan snarare förväntas vara det motsatta, d.v.s. att så långt möjligt hålla tillbaka annan bebyggelse än den egna.

När upprättandet av detaljplaner i allt högre utsträckning kopplas till enskilda projekt finns också en risk att andra faktorer än de som ska beaktas enligt lagstiftningen får en icke avsedd roll i prövningen, särskilt som en kommuns beslut att inte upprätta eller ändra en detaljplan normalt inte kan överklagas på ett ändamålsenligt sätt. Det gör det svårare att skapa förtroende för planprocessen och kan förvärra den osäkerhet som redan råder.

4.3.2 Möjliga lösningar

Den statliga PBL-kommittén har nyligen genomfört en omfattande genomgång av plan- och bygglagen samt lämnat förslag till

⁶¹ Riksdagens Revisorers rapport 2000/01:14

förändringar på ett antal punkter. Med anledning av PBL-kommitténs betänkande föreslog Konkurrensverket bl.a. följande:

- PBL bör kompletteras med en möjlighet för fastighetsägare att formellt ansöka om att en detaljplan ska tas fram eller en befintlig detaljplan ändras. Kommunen skulle då inom en tidsfrist vara skyldig att fatta ett beslut med beaktande av samma intressen som ligger till grund för nya planer. En sådan möjlighet skulle göra processen snabbare, billigare och mer transparent för aktörerna på marknaden.
- Planprocessens längd bör begränsas genom exempelvis införande av tidsfrister, förenklingar av processen och begränsningar i möjligheterna till överklagande av detaljplan. Antalet instanser som prövar överklagade planärenden bör minska för att möjliggöra att beslut om tillåtligheten av olika etableringar kan träffas snabbare.⁶²

Enligt Svenska Kommunförbundet/Temaplans utredning Bostadsbyggande i Tillväxtregioner talar mycket för att ett stort och varierat utbud av planer – dvs en hög planberedskap, kan stimulera bostadsbyggandet och ge lägre kostnader.⁶³ Konkurrensverket delar denna bedömning. Verket förordar därför att diskussioner mellan berörda parter initieras kring hur planberedskapen generellt skulle kunna öka ute i kommunerna.

⁶² Konkurrensverkets yttrande dnr 819/2005

⁶³ Svenska Kommunförbundet/Temaplan s 29

5 Konkurrensverkets slutsatser

I vissa avseenden har bostadsbyggandet förändrats sedan den undersökta perioden 2002-2003. Framförallt har volymerna ökat kraftigt vilket även tycks ha skapat utrymme för nya företag på marknaden.

Under den undersökta tidsperioden byggdes det till exempel få hyreslägenheter och många av bostadsrätterna tillkom genom att ett byggföretag tog initiativ till att bilda en bostadsrättsförening och sedan byggde i egen regi. För sådana objekt råder inte samma prispress som i andra sammanhang. De senaste årens diskussion om höga byggkostnader har lett till att både kommuner och byggbolag tagit olika initiativ till förbättringar av situationen. I Stockholms stad har flera mindre byggbolag fått markanvisningar och visat att det går att bygga billigare än tidigare. Flera kommuner arbetar aktivt för att underlätta för nya aktörer och mindre företag. Flera företag med hemvist utanför regionen har nu också pågående projekt i länet. Även om dessa volymmässigt inte är av avgörande betydelse har det medverkat till ökad mångfald, konkurrens och prispress.⁶⁴

Under de senaste åren har de största företagens dominans minskat i Stockholmsområdet. Under 2004-2005 svarade de fyra största byggföretagen för cirka 62 procent av bostadsbyggandet, antingen som byggherre eller entreprenör, jämfört med cirka 70 procent 2002-2003. I Stockholms stad har antalet byggföretag som fått markanvisningar ökat från ett 30-tal till drygt 70 på några få år.⁶⁵ Det finns dock inga indikationer på att konkurrensen vid varje enskild upphandling skulle ha förbättrats. Tvärtom har byggherrar på den "säljarens marknad" som råder ofta svårt att få in tillräckligt många anbud på sina projekt.

⁶⁴ Länsstyrelsens yttrande till Konkurrensverket den 13 september 2006, dnr 4059-06-67051

⁶⁵ Länsstyrelsens yttrande till Konkurrensverket den 13 september 2006, dnr 4059-06-67051

Konkurrensverkets utredning visar att det finns potential för ökad konkurrens i byggbranschen. Följande framgår särskilt av studien:

- Av det totala antalet lägenheter i Konkurrensverkets undersökning har hälften byggts av de fyra byggherrar som var störst på marknaden för nya lägenheter i flerbostadshus under 2002-2003.
- Att en låg andel av byggandet upphandlas hänger samman med att de stora byggherrarna inte handlar upp tjänster på marknaden. Av deras lägenheter byggs 75 procent i egen regi.
- När stora byggherrar upphandlar sker det vanligen genom förhandling istället för genom konkurrens (d.v.s. på den "slutna" snarare än på den "öppna" marknaden).
- Mindre byggherrar upphandlar sina projekt i avsevärt högre utsträckning än större byggherrar och gör oftare upphandlingar genom konkurrens än efter förhandling.
- Den kostnadsstatistik som finns tillgänglig för de lägenheter som ingår i undersökningen visar att kostnadsskillnaden mellan lägenheter som upphandlats genom konkurrens respektive genom förhandling är små eller osystematiska.
- Kostnadsstatistiken visar däremot betydligt högre kostnader för sådana lägenheter som byggherren har byggt i egen regi jämfört med sådana lägenheter som har upphandlats antingen genom konkurrens eller efter förhandling. Det gäller för merparten av lägenheterna i undersökningen, nämligen de lägenheter som har byggts på av byggherren egen ägd mark. Kostnaden var runt 20 procent högre sett till den egentliga byggnadskostnaden.
- Drygt hälften av de nya bostäderna i undersökningen tillkom på mark som byggherren redan ägde sedan minst fem år tillbaka.

En möjlig slutsats är att såväl små som stora byggföretag redan har så stora markreserver att de – i det relativt korta tidsperspektiv som Konkurrensverkets studie omfattar – är oberoende av kommunen som marktillhandahållare. I kombination med den höga koncentrationen i byggbranschen och den påtagliga knappheten på mark kan det resultera i mindre intensiv konkurrens (se vidare 3.2.3).

- När kommunerna säljer eller upplåter mark sker det oftast genom s.k. direktanvisning och ofta kombinerat med olika former av motkrav som gör processen svåröverskådlig eller svår att delta i för vissa företag (d.v.s. en "sluten" marknad). Handelen med mark mellan byggherrar är av begränsad omfattning, åtminstone avseende mark som i tiden ligger nära att exploateras.
- Små byggherrar får redan idag mark anvisad av kommunerna i ungefär samma utsträckning som de stora. För att öka konkurrensen på byggmarknaden bör kommunal mark – när densamma ska säljas – som huvudregel säljas i konkurrens, t.ex. genom markanvisningstävlingar. Det medför en större "öppen" marknad för byggbar mark än idag.
- Kommunernas möjligheter att genom sitt markägande påverka byggmarknaden är begränsade på kort sikt. Bara knappt var fjärde lägenhet tillkommer på mark som har förvärvats från kommunen inom en femårsperiod. Många byggherrar framstår som oberoende av kommunala markanvisningar i det korta perspektivet. Kommunernas markägande varierar dessutom avsevärt mellan olika kommuner.
- I Konkurrensverkets undersökning var kommunernas mest frekventa roll att ge tillstånd till ny bebyggelse enligt plan- och bygglagen (PBL). Nästan alla nya lägenheter (87 procent) krävde ändring av detaljplanen innan bygget kunde starta. Ändringen

skedde ofta kort tid före byggstart vilket kan illustrera att kommunernas s.k. planberedskap ofta är låg.

- Den kostnadsstatistik som finns tillgänglig för de lägenheter som ingår i undersökningen visar att de byggprojekt där planändring enligt PBL krävdes inom fem år före byggstart blev avsevärt dyrare än de byggprojekt som inte krävde planändring. Kostnadsskillnaderna varierade mellan olika kostnadsposter och beroende på tidpunkt för planändring.
- Kostnadsskillnaderna till nackdel för projekt som kräver planändring begränsar sig inte till de direkta kostnaderna för själva detaljplaneringen. Nästan alla kostnader var högre vid sådana byggen, även byggherrekostnaderna (t.ex. byggledning och administration). Själva byggnadskostnaden, som utgör den största kostnadsposten, var mellan 18-40 procent högre.

Ett ökat konkurrenstryck kan förbättra effektiviteten på byggmarknaden. En utgångspunkt för Konkurrensverkets förslag till åtgärds paket är Konkurrensverkets grundläggande synsätt:

- att upphandling i konkurrens är ett verksamt medel för att uppnå bra resultat till låga kostnader, däremot aldrig ett mål i sig,
- att beställare ofta har stora möjligheter att påverka förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens i sina upphandlingar, samt
- att den konkurrensutsatta delen av ekonomin bör öka, något som vid flera tillfällen slagits fast av statsmakterna, först i samband med behandlingen av den konkurrenspolitiska propositionen (1999/2000:140).

5.1.1 Åtgärds paket för offentliga aktörer

Konkurrensverkets förslag till åtgärds paket riktar sig i första hand till offentliga aktörer. Sammantaget förordar Konkurrensverket följande åtgärder för bättre konkurrens inom byggsektorn med särskilt fokus på byggande av flerbostadshus:

- **Offentliga byggherrar** bör anpassa sin upphandling av entreprenader så att möjligheterna till en fungerande konkurrens ökar. De problem som småföretagen upplever i samband med offentlig upphandling bör beaktas, t.ex. genom att om möjligt begränsa kostnaderna för att ta fram anbud och ge ytterligare tid för den processen. Vidare bör övervägas vad som är rätt storlek och paketering för varje upphandling för att tillräckligt många företag ska kunna vara med och tävla.
- **Kommunerna** bör som huvudregel använda konkurrens t.ex. i form av markanvisningstävlingar när kommunal mark ska säljas eller upplåtas till bostadsbyggande. Tävlingarna bör utformas så att även de små företagen får förutsättningar att delta i konkurrensen på ett meningsfullt sätt. Restriktivitet bör iaktas med s.k. motkrav. Företagens risktagande med avseende på markens framtida användning bör om möjligt begränsas; det blir lättare att få en bra tävling om det är tydligt vad man får göra med marken i framtiden. När mera mark säljs i konkurrens skapas ökad transparens. Då blir även de direktanvisningar som undantagsvis måste göras bättre. När kommuner säljer mark bör det normalt ske med krav på byggstart inom viss tid.
- **Kommunerna som myndighet enligt Plan- och bygglagen (PBL)** bör sträva efter att öka sin planberedskap och verka för en snabbare behandling av PBL-ärenden. Vidare bör diskussioner mellan berörda parter initieras kring hur planberedskapen generellt skulle kunna öka ute i kommunerna.

- **Statsmakterna.** d.v.s. regering och riksdag, bör sörja för att PBL kompletteras med en möjlighet för fastighetsägare att formellt ansöka om planändring och för att planprocessens längd minskas exempelvis genom införande av tidsfrister, förenklingar av processen, begränsningar i möjligheterna till överklagande av detaljplan och kortad instanskedja.⁶⁶

På byggmarknaden – liksom på många andra marknader – är det offentliga en så pass stor köpare att dess upphandlingsstrategi och upphandlingsprinciper påverkar hela marknaden. Därför bör det offentliga agera med medvetenhet om sin stora köparmakt och med inriktning att stärka konkurrensen på marknaden. Det handlar om att se till de långsiktiga effekterna på marknaden och framtida upphandlingar och inte bara till de kortsiktiga effekterna i varje upphandling.

Det är svårt att generalisera och varje upphandlare måste själv bedöma lämpliga åtgärder baserat på hur marknaden ser ut lokalt och vid den tidpunkt som upphandlingen görs. Om den egna beställarkompetensen inte räcker till finns möjlighet att köpa även den typen av kompetens. Frågor som en upphandlare måste beakta är bl.a. administrationskostnaderna för varje upphandling, eventuella fördelar vid stordrift och behovet av koordinering av olika delar av byggprocessen. Som en huvudregel borde dock Konkurrensverkets förslag till åtgärdspaket innebära en övergång till fler men ofta mindre byggupphandlingar.

5.1.2 Åtgärdspaket för byggherrar

Konkurrensverkets förslag till åtgärdspaket riktar sig även till de största byggherrarna som har en viktig roll på byggmarknaden.

⁶⁶ Dessa frågor utvecklas närmare i Konkurrensverkets yttrande dnr 819/2005

Enligt Konkurrensverkets bedömning skulle åtgärds paketet ovan, som riktar sig till offentliga aktörer, behöva kompletteras med att privata byggherrar i större utsträckning upphandlar entreprenader på marknaden och när det är möjligt även på den "öppna" marknaden. I praktiken gäller detta framförallt de större privata byggherrarna eftersom mindre privata byggherrar redan gör detta.

Av undersökningen framgår bl.a. att de projekt som utförs i egen regi av de största byggherrarna faktiskt blir dyrare än de som upphandlas på marknaden. Det kan inte uteslutas att detta kan förklaras med att sådana byggen skiljer sig från andra byggen i något avseende och att den högre kostnaden därför åtminstone delvis har en "naturlig" förklaring. Enligt Konkurrensverket är det dock sannolikt att bristen på konkurrens när byggherrarna bygger i egenregi utgör en del av förklaringen.

En ökad användning av upphandling kan därför pressa byggkostnaderna. Att så är fallet styrks av den relativt låga produktiviteten i byggsektorn och av de erfarenheter som vunnits inom andra verksamheter från bl.a. elektroniska auktioner och upphandling av externa utförare. Effekten av ökad upphandling kan förväntas bli lägre kostnader för de upphandlade projekten men kan också indirekt medföra att egenregiverksamheterna tvingas bli bättre och mera konkurrenskraftiga när de utsätts för extern konkurrens.

Undersökningen visar inte på några betydande kostnadsskillnader mellan projekt som upphandlas genom konkurrens respektive genom förhandling. Ur ett statistiskt perspektiv förefaller därför den begränsade storleken på den "öppna" marknaden inte spela någon roll för byggkostnaderna.

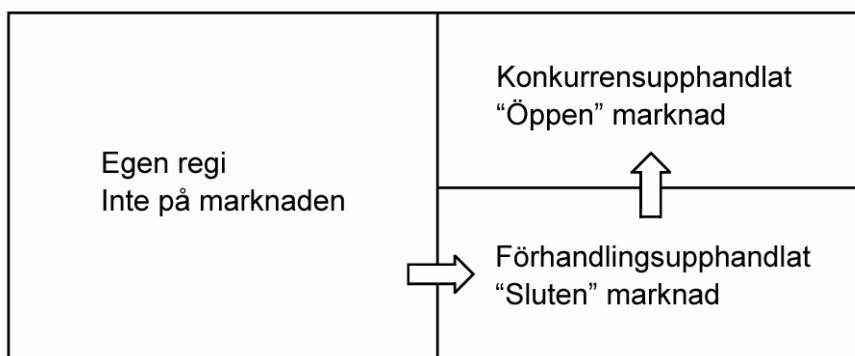
Enligt Konkurrensverket måste dock frågan även ses ur ett långsiktigt och dynamiskt perspektiv. Även många privata upphandlare av byggtjänster är så stora på marknaden att deras

agerande – liksom de offentliga beställarnas agerande – påverkar marknadsens långsiktiga utveckling.

Ur detta perspektiv utgör den begränsade "öppna" marknaden ett problem för konkurrensen. Om den "öppna" marknaden växer i storlek kan det få generellt positiva effekter på hela byggmarknaden. Som köpare av tjänster får de små byggföretagen då lättare att hitta underentreprenörer för att kunna erbjuda de stora paketlösningar som efterfrågas på marknaden, på vilken de uppträder i en säljarroll. Även byggherrar som vill upphandla t.ex. delade entreprenader möter då en större "öppen" marknad.

Framförallt blir möjligheterna att bedöma rimligheten i prisförslag och erbjudanden bättre när det finns en tillräckligt stor "öppen" marknad där marknadspriser kan etableras. Det blir svårare att bedöma rimliga prisnivåer och svårare att förhandla kontrakt och pris ju färre uppdragen på den "öppna" marknaden blir.

Figur 3 Möjliga åtgärder av framförallt större privata byggherrar för en bättre fungerande konkurrens.



Konkurrensverket föreslår därför att framförallt de största privata byggherrarna:

- upphandlar mera tjänster istället för att driva dem i egen regi. Att döma av den kostnadsstatistik som presenteras i rapporten kan det medföra lägre kostnader och bör därför vara en prioriterad åtgärd.
- om möjligt gör en större andel av sin upphandling i konkurrens snarare än efter förhandling. Undersökningen visar inte att detta skulle få några omedelbara kostnadseffekter men på längre sikt kan en sådan förändring bädda för en bättre fungerande byggmarknad.

5.1.3 Öppna byggmarknaden!

Att byggherrar i hög utsträckning utnyttjar egna resurser för själva byggnadsarbetena har en parallell vad gäller tillgången till mark. Även här litar byggherrar i hög utsträckning till sina egna resurser i form av egen ägd mark. Byggherrarnas markinnehav omsätts inte särskilt ofta på marknaden och merparten av kommunernas markförsäljning och markupplåtelse sker på den "slutna" marknaden som direktanvisningar.

Byggherrar utan eget markinnehav får därigenom svårt att få tillgång till mark via den "öppna" marknaden. Det är framförallt i kombination med övriga konkurrensproblem i byggsektorn som bristen på "öppna" marknader för byggbar mark blir problematisk.

Konkurrensverket bedömer att konkurrensen i byggsektorn skulle förbättras om den andel av byggbar mark och entreprenader som omsätts på "öppna" marknader ökar. Det underlättar för de mindre och nyetablerade företagen att utmana de företag som är stora och etablerade – antingen på en nationell nivå eller lokalt.

En sådan effekt kan uppnås med hjälp av det åtgärds paket som Konkurrensverket har presenterat ovan.

Växande öppna marknader kan på sikt mildra den koncentrerade strukturen i byggsektorn. Det kan också medföra tydligare beställar- och köparroller och en återväxt av den beställarkompetens som frekvent har efterlysts av olika utredningar. I grund och botten förvärvas beställarkompetens genom att man gör upphandlingar.

Även den enskilde upphandlaren kan påverka sin egen situation. Ett typexempel i detta sammanhang är Gårdstensbostäder som i samband med en upphandling av totalentreprenad bara fick in två anbud som dessutom överskred kalkylen med 50 procent. Man beslutade sig då att avbryta upphandlingen och i stället upphandla en delad entreprenad. Med 31 entreprenader och totalt 120 anbudsgivare blev kostnaden nästan en tredjedel lägre.

Gårdstensbostäders upphandling har redovisats i rapporten Från två till 120 anbud.⁶⁷ Det är emellertid inte självklart att alla upphandlare kan få lika bra resultat med den där tillämpade metoden.

Konkurrensverkets undersökning visar tydligt hur viktig plan- och bygglagen (PBL) är för möjligheterna att få till stånd konkurrens i byggsektorn. I undersökningen krävde nästan alla nya lägenheter en planändring innan bygget kunde starta. Det kan jämföras med att bara omkring en femtedel av lägenheterna tillkom på mark som inom en femårsperiod förvärvats från kommunen. Det är alltså fler nya bostäder som påverkas av PBL-processen än av kommunens marktillhandahållande.

Sammanfattningsvis kan flera olika aktörer bidra till att skapa större och bättre fungerande marknader inom byggsektorn och även större "öppna" marknader. Kommunerna kan bidra i sin roll som markägare men också som tillämpare av PBL. Byggherrar,

⁶⁷ Boverket, *Från två till 120 anbud*

kommunala och statliga såväl som andra, kan framförallt bidra genom att upphandla mer eller bättre och driva mindre i egen regi. Det kan också vara strategiskt att i högre utsträckning handla på den "öppna" marknaden istället för på den "slutna", även om detta förutsätter löpande överväganden om hur förutsättningarna ser ut på olika marknader. Statsmakterna kan bidra med nödvändiga lagstiftningsreformer i PBL.

Litteratur/offentligt tryck

Boverket, Från två till 120 anbud – en rapport från Gårdstensbostäder om sänkta byggkostnader och lägre hyror vid upphandling av ombyggnad av flerbostadshus i Göteborg, Karlskrona 2004

Boverket, Markpolitik och kommunala markpriser – En undersökning av hur 13 kommuner arbetar med markprissättning och markanvisning vid överlåtelse av mark för bostadsändamål, Karlskrona 2005

Boverket, Taxor, avgifter och markkostnader i samband med bostadsbyggande – En undersökning av mekanismerna bakom kommunernas taxor och avgifter samt hur dessa kostnader påverkar boendekostnaderna, Karlskrona 2005

Byggkommissionen, Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn (SOU 2002:115), Stockholm 2002

Byggkostnadsdelegationen, Från Byggsekt till Byggsektor (SOU 2000:44), Stockholm 2000

Konkurrensverket, Konkurrensen i Sverige 2005, Stockholm 2005

Lind, Hans, Bostadsbyggandets Hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995-2001 (Ds 2003:6), Stockholm 2003

McKinsey&Company, Sweden's Economic Performance: Recent Development, Current Priorities – Construction, 2006

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

NUTEK, Småföretag och offentlig upphandling – Hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar (R 2005:21), Stockholm 2005

PBL-kommittén, Får jag lov – om planering och byggande (SOU 2005:77), Stockholm 2005

Riksdagens Revisorer, Plan- och byggprocessens längd (rapport 2000/01:14), Stockholm 2001

Statistiska Centralbyrån/Sveriges Byggindustrier, Starkt samband mellan insatser och produktionskostnader, ur Byggindex 1/2006

Statskontoret, Hur fungerar bostadsförsörjningen? (rapport 2006:2), Stockholm 2006

Svenska Kommunförbundet/Temaplan, Bostadsbyggande i tillväxtregioner – varför byggs det så lite och hur kan bostadsbyggandet öka?, Stockholm 2003

Bilaga 1



Statistiska centralbyrån
Statistics Sweden

Datum
2005-12-22

	Små bygg-herrar		Stora bygg-herrar		Totalt	Stor-städer	Förorter	Större städer	Övriga	Totalt
	herrar	72	herrar	112						
Entreprenad form/upp-handlingsform										
Egen regi	2 073	72	5 654	112	7 727	2 756	2 279	2 213	479	7 727
Konkurrens	3 642	90	564	8	4 206	1 535	643	1 496	532	4 206
Förhandling	1 946	54	1 283	26	3 229	644	1 095	975	515	3 229
Totalt	7 661	216	7 501	146	15 162	4 935	4 017	4 684	1 526	15 162
					362	76	95	126	65	362

Bilaga 2

Mark- tillgång	Ägd mark	Små bygg- herrar		Stora bygg- herrar		Totalt	Stor- städer	Förorter	Större städer	Övriga	Totalt
		106	4 134	3 559	7 693						
		65	4 134	3 559	7 693	28	2 325	2 548	2 095	725	7 693
				171		53	55	35		171	
	Förvärvad från kommunen	45	1 813	1 820	3 633	1 051	620	1 458	504	3 633	
				45		18	15	40	17	90	
	Förvärvad från stor byggherre	4	147	190	337	133	134	70	2	337	
				2		3	1	2		6	
	Förvärvad från liten byggherre	4	128	90	218	90	30	50	48	218	
				1		1	2	1	1	5	
	Övriga	57	1 439	1 842	3 281	1 336	685	1 011	249	3 281	
				33		26	24	28	12	90	
	Totalt	216	7 661	7 501	15 162	4 935	4 017	4 684	1 526	15 162	
				146		76	95	126	65	362	

Bilaga 3

 Datum
 2005-12-
 22

Planför- hållanden*	Ej plan	Antal lägenheter	Små bygg- herrar	Stora bygg- herrar	Totalt	Stor- städer	Förorter	Större städer	Övriga	Totalt
		22	27	49	4	18	-	27	49	
		3	1	4	1	2	-	1	4	
	Plan ej ändrad	1 194	730	1 924	432	438	650	404	1 924	
		55	15	70	9	15	24	22	70	
	Plan ändrad 5 år före byggstart	1 063	1 541	2 604	864	817	803	120	2 604	
		27	32	59	12	17	21	9	59	
	Plan ändrad 2 år före byggstart	5 382	5 203	585	635	2 744	3 231	975	10 585	
		131	98	229	54	61	81	33	229	
	Totalt	7 661	7 501	162	935	4 017	4 684	1 526	15 162	
		216	146	362	76	95	126	65	362	

* För planförhållande gäller:

Plan ändrad 2 år före byggstart: Senaste ändring av plan är genomförd inom 2 år före byggstart
 Plan ändrad 5 år före byggstart: Senaste ändring av plan är genomförd 3 - 5 år före byggstart
 Plan ej ändrad: Plan ej ändrad inom 5 år före byggstart

Bilaga 4



Statistiska centralbyrån
Statistics Sweden

Datum
2005-12-22

Tabell 4 (Kostnader)

	Kostnad kr/m2	Ägd mark	Marktillgång			
			Förvärvat från kommun	Förvärvat från stor byggherre	Förvärvat från liten byggherre	Övriga
	lägenhetsarea					
Ej plan	Anslutningsavgift	..	-	-	-	..
	Byggherrekostnad	..	-	-	-	..
	Tomtkostnad	..	-	-	-	..
	Markkostnad	..	-	-	-	..
	Byggnadskostnad	..	-	-	-	..
Plan ej ändrad	Anslutningsavgift	179	191	..	-	111
	Byggherrekostnad	4 593	4 652	..	-	5 463
	Tomtkostnad	1 555	1 677	..	-	3 665
	Markkostnad	1 764	1 879	..	-	3 782
	Byggnadskostnad	15 014	15 932	..	-	17 758
Plan ändrad	Anslutningsavgift	117	225	..	..	181
5 år före byggstart	Byggherrekostnad	6 738	6 580	..	..	7 957
	Tomtkostnad	3 113	1 985	..	..	5 428
	Markkostnad	3 233	2 217	..	..	5 610
	Byggnadskostnad	20 666	20 399	..	..	24 400
Plan ändrad	Anslutningsavgift	157	169	..	53	150
2 år före byggstart	Byggherrekostnad	6 495	5 970	..	6 316	7 131
	Tomtkostnad	3 271	2 541	..	5 094	5 826
	Markkostnad	3 447	2 732	..	5 146	5 977
	Byggnadskostnad	20 947	18 785	..	19 403	21 394

- = Det finns inga observationer.

.. = Det är 3 eller minder observationer där.

* För planförhållande gäller:

Plan ändrad 2 år före byggstart: Senaste ändring av plan är genomförd inom 2 år före byggstart

Plan ändrad 5 år före byggstart: Senaste ändring av plan är genomförd 3 - 5 år före byggstart

Plan ej ändrad: Plan ej ändrad inom 5 år före byggstart

Ej plan: Ingen uppgift om plan

Tabell 4 (Antal)

	Antal	Ägd mark	Marktillgång			
			Förvärvat från kommun	Förvärvat från stor byggherre	Förvärvat från liten byggherre	Övriga
Ej plan	Lägenheter	31	-	-	-	18
	Antal objekt	2	-	-	-	2
Plan ej ändrad	Lägenheter	915	440	-	54	515
	Antal objekt	34	11	-	2	23
Plan ändrad	Lägenheter	1 509	347	134	50	564
5 år före byggstart	Antal objekt	32	11	1	1	14
Plan ändrad	Lägenheter	5 238	2 846	203	114	2 184
2 år före byggstart	Antal objekt	103	68	5	2	51

Datum

2005-12-22

Tabell 5 (Kostnader)

	Kostnad kr/m2 lägenhetsarea	Ägd mark	Mark tillgång				Förvärvad från kommun	Förvärvad från stor byggherre	Förvärvad från liten byggherre	Övriga
			Förvärvad från kommun	Förvärvad från stor byggherre	Förvärvad från liten byggherre	Övriga				
Entreprenad form/upp- handlingsform	Egen regi	149	205	53	..	..	..	..	..
	Anslutningsavgift	7 092	5 858	6 316	..	..	..	..	..
	Byggherrekostnad	4 333	2 478	5 094	..	..	..	..	..
	Tomtkostnad	4 483	2 683	5 146	..	..	..	..	..
	Markkostnad	22 155	18 662	19 403	..	..	..	..	..
Förhandling	Anslutningsavgift	165	124	-	..	..	..	..	147
	Byggherrekostnad	5 693	6 045	-	..	..	..	..	6 726
	Tomtkostnad	2 355	2 440	-	..	..	..	..	6 234
	Markkostnad	2 575	2 589	-	..	..	..	..	6 384
	Byggnadskostnad	17 262	18 663	-	..	..	..	..	20 174
Konkurrens	Anslutningsavgift	149	223	..	..	..	..	..	136
	Byggherrekostnad	5 464	5 506	..	..	..	..	..	6 616
	Tomtkostnad	1 439	1 919	..	..	..	..	..	3 296
	Markkostnad	1 613	2 214	..	..	..	..	..	3 435
	Byggnadskostnad	18 644	18 333	..	..	..	..	..	19 579

- = Det finns inga observationer.

.. = Det är 3 eller minder observationer där.

Tabell 5 (Antal)

Entreprenad form/upp- handlingsform	Egen regi	Markttillgång					
		Ägd mark	Förvärvad från kommun	Förvärvad från stor byggherre	Förvärvad från liten byggherre	Övriga	
	Lägenheter Antal objekt	3 575	1 727	203	96	2 126	
		73	49	5	2	55	
	Lägenheter Antal objekt	1 216	1 365	-	98	550	
		30	30	-	2	18	
	Lägenheter Antal objekt	2 902	541	134	24	605	
		68	11	1	1	17	

Bilaga 6

STATISTISKA CENTRALBYRÅN
Enheten för byggande- och bebyggelse
Rein Billström

Rapport
2006-01-31
Uppdaterad
2006-02-17

Studie angående konkurrens vid upphandling inom byggsektorn

Bakgrund och syfte

Syftet med Konkurrensverkets undersökning är att belysa strukturen inom byggbranschen på en mikronivå för att komplettera och fördjupa den bild som framträder på en makronivå. Det viktiga blir att belysa vilka relationer företagen har med varandra och omvärlden i enskilda byggprojekt för att utifrån detta kunna dra slutsatser om branschstrukturen och vilken slags kopplingar företagen har till varandra. En viktig fråga blir också huruvida ett och samma företag kontrollerar alla eller flera led i processen, t ex i vilken utsträckning markägare samtidigt är byggherrar på sina egna fastigheter.

Utöver att ligga till grund för en bedömning av strukturen bör undersökningen också kunna indikera hur ovanstående förhållanden påverkar byggkostnaderna.

Studien baseras på genomgång av enskilda projekt men resultatredovisningen aggregeras.

För att få hjälp med ovanstående har Konkurrensverket kontaktat SCB.

Använt datamaterial

Datamaterialet som använts i undersökningen har hämtats från nybyggnadskostnadsstatistiken för åren 2002 och 2003. I undersökningen har också använts material från fastighetsprisstatistik, fastighetstaxeringsstatistik, företagsregistret och fastighetsregistret.

Nybyggnadskostnadsstatistik

Grundmaterialet har hämtats från nybyggnadskostnadsstatistik för flerbostadshus avseende åren 2002 och 2003.

Objekt och population i nybyggnadskostnadsstatistiken

Undersökningen omfattar nybyggnadsprojekt av flerbostadshus som fått beslut om statligt stöd. Objekten utgörs av byggnadsprojekt som kan omfatta ett eller flera hus. I undersökningen ingår endast påbörjade objekt. Med påbörjade avses påbörjandet av de egentliga byggnadsarbetena (gjutning av källargolv, källarmurar, bottenplatta och dyligt). I kostnadspopulationen ingår endast ordinära bostadshus.

Som ordinära bostadshus räknas inte:

- objekt i vilka den genomsnittliga primära och sekundära bruksarean för lokaler och gemensamma hobbyutrymmen m.m. tillsammans utgör mer än hälften av den primära bruksarean för bostäder
- objekt i vilka den genomsnittliga bostadsarean per lägenhet är mindre än 45 kvadratmeter
- objekt med mindre än tre bostadslägenheter
- objekt med elevhem
- objekt med mer än 10 procent gruppbestäder
- objekt med ålderdomshem

- elevbyggen
- experimentbyggen
- påbyggnader
- brandskadeärenden
- objekt med blandad finansiering såsom stöd till nybyggnad och ombyggnad (nybyggnadskostnaderna går ej att särskilja)
- objekt som inte utgör ”ren” nybyggnad

Fastighetsprisstatistik

SCB har använt Fastighetsprisstatistik för att kontrollera ägare och ägarbyten av fastigheter 1998 - 2003.

Fastighetstaxeringsregistret

SCB har använt Fastighetstaxeringsregistret för att kontrollera fastighetsbeteckningar och ägare av fastigheter.

Företagsregistret

SCB har använt företagsregistret för att undersöka koncern tillhörighet.

Fastighetsregistret

SCB har använt Lantmäteriverkets fastighetsregister för att kontrollera ägare av fastigheter och hämta uppgifter om planförhållanden.

Tillvägagångssätt och metod

Material från nybyggnadskostnadsstatistiken

Från nybyggnadskostnadsstatistiken användes alla projekt avseende flerbostadshus för åren 2002 och 2003. Antalet objekt i

undersökningen var 364 stycken fördelat på 175 objekt 2002 och 189 objekt år 2003. Två år valdes för att få med tillräckligt många objekt för tabellredovisningen. Variabler som togs fram för respektive projekt var Län, Kommun, Fastighetsbeteckning, Antal lägenheter, Tomtkostnader, Byggherrekostnader, Byggnadskostnader, Anslutningsavgifter, Produktionskostnader, Upplåtelseform, Byggherrekategori, Byggherrenamn, Upphandlingsform, Entreprenadform och Organisationsnummer samt variabler som behövdes för bearbetningar, kontroller och matchningar.

Fastighetsbeteckningen är inte alltid den slutgiltiga när projekt rapporteras till nybyggnadskostnadsstatistiken. För att erhålla bättre kvalitet på fastighetsbeteckning "tvättas" denna av SCB mot Geografidatabasen. Geografidatabasen får löpande leveranser om aktuella fastighetsbeteckningar från Lantmäteriverkets fastighetsregister och genom denna "tvättning" erhåller vi en upprättad fastighetsbeteckning. Den fastighetsbeteckning vi får efter "tvättning" har använts i kommande bearbetningar.

Kontroll av ägare mot Fastighetstaxeringsregistret (FTR)

För att kontrollera ägare matchades materialet från nybyggnadskostnads-statistiken 2002/2003 mot FTR för år 2003/2004. Här kontrollerades att ägare i nybyggnadskostnadsstatistiken och FTR överensstämde. Matchningarna gjordes på kommun och fastighetsbeteckning.

Matchning mot Lagfartsregistret för att hitta ägare 1998-2003

De uttagna projekten matchades mot registret över sökta Lagfarter för att bestämma markägare 1998 – 2003. Matchningen gjordes på kommun och fastighetsbeteckning.

Om fastigheten ingick i ett förvärv sattes köparen som ägare det år då förvärvet skett och säljaren som ägare året före.

Fastigheter som inte sålts under perioden och därmed inte hittades i lagfartsstatistiken kontrollerades ytterligare genom matchning av fastighetsbeteckningar i nybyggnadskostnadsstatistiken (icke "tvättade") mot fastighetsprisstatistiken för att försöka hitta ev. ytterligare försäljningar. För de efter matchningarna mot fastighetsprisstatistiken kvarvarande fastigheterna sattes markägare till det organisationsnummer som angetts i nybyggnadskostnadsstatistiken om denna överensstämde med organisationsnummer i FTR för hela tidsperioden.

Därefter selekterades kvarvarande projekt, d.v.s. de där vi fortfarande inte lyckats hitta markägare, ut på listor för manuell vidarebearbetning. För att hitta markägare för dessa användes lagfartsstatistiken, nybyggnadskostnadsstatistiken och FTR. Vi letade i de olika registren efter bl.a. organisationsnummer, namn, fastighetsbeteckning för att se om vi kunde hitta information om vem markägaren kunde vara. Genom erfarenhetsmässiga bedömningar kunde markägare sättas för samtliga kvarvarande projekt utom för två projekt som utgör bortfallet i vår undersökning.

Fastigheter upplåtna med tomträtt kodades som kommunalt ägda.

Intressegemenskap och Koncerntillhörighet

Alla fastighetsägare har matchats mot FDB för att föra på koncernmoder. Där moder ej hittats sätts det organisationsnummer som angivits i Byggnadskostnadsstatistiken.

Intressegemenskap mellan byggherre och entreprenör (som framgår genom markering på nybyggnadskostnadsenkäten) har beaktats genom att projektet ansetts utfört i egen regi oavsett om entreprenad har angivits. Företag inom en och samma koncern har genom samkörning med företagsregistret behandlats i undersökningen som om de vore ett enda företag. Då byggherren är en bostadsrättsförening undersöks om den är bildad av HSB eller Riksbyggen eller är byggmästarbildad. Om så är fallet räknas bostadsrättsföreningen som ingående i samma koncern som företaget som bildat

bostadsrättsföreningen. (Ofta samma företag som är entreprenör). Matchningarna mot FDB gjordes på organisationsnummer.

Planförhållande

För att kunna matcha på uppgifter om planförhållanden har SCB hämtat dessa från Lantmäteriverkets Fastighetsregister. Varje enskild fastighet har kontrollerats mot Fastighetsregistrets uppgifter om planförhållande. Uppgifter som hämtats är planförhållande samt vilket datum planen fastställdes. Det är svårt att bedöma omfattningen av planändringarna utifrån uppgifterna i Fastighetsregistret. Vi har noterat datum för den sista noteringen om ändring av planen om det inte tydligt framgått att denna ändring varit av mindre art då datum för tidigare mer omfattande planändring noterats.

Tabellredovisningen

Stora och små byggherrar

Materialet har indelats i två grupper varav den ena innehåller projekt där de fyra i undersökningen vanligast förekommande byggherrarna ingår och den andra gruppen innehåller övriga byggherrars projekt. Med ingående i undersökningen avses byggherrar som byggt under 2002 respektive 2003 och indelningen har gjorts efter antalet byggda lägenheter. Variabeln betecknas stor/liten byggherre.

Kommunindelning i redovisningen

Kommunindelningen har gjorts utifrån Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning. Grupperna som redovisas är Storstäder (3 kommuner) vilket innebär kommuner med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare. Förortskommuner (38 kommuner), innebär kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av storstäderna. Större städer (27 kommuner), innebär kommuner med 50 000 – 200 000

invånare samt en tätortsgrad överstigande 50 procent och Övriga kommuner (222 kommuner).

Markägarförhållanden

Projekten har indelats i följande kategorier för marktillgång:

1. Bygge på sedan tidigare ägd egen mark
2. Bygge på mark förvärvad från kommun eller motsvarande
3. Bygge på mark förvärvad från stor byggherre som ingår i undersökningen
4. Bygge på mark förvärvad från liten byggherre som ingår i undersökningen
5. Bygge på mark förvärvad i annan ordning än ovanstående

Grupperingen har gjorts enligt följande modell:

För varje år med början 2002 respektive 2003 kontrollerade vi bakåt, år för år, tills vi hittade första året då byggherrens organisationsnummer inte var samma som markägarens d.v.s. tills man hittade säljaren som sålt marken till byggherren.

Egen ägd mark: Byggherren är densamma som markägaren alla undersökta år

Mark förvärvad från kommunen: Om byggherren ej är densamma som markägaren 2002 alt. 2003 och organisationsnummer är kommun enligt Företagsdatabasen

Mark förvärvad från stor byggherre: Om byggherren ej är densamma som markägaren 2002 alt. 2003 och organisationsnummer för markägaren är en av de tidigare definierade stora byggherrarna

Mark förvärvad från liten byggherre: Om byggherren ej är densamma som markägaren 2002 alt. 2003 och organisationsnummer för markägaren är en av de tidigare definierade små byggherrarna

Mark förvärvad i annan ordning: Om byggherren ej är densamma som markägaren 2002 alt. 2003 och organisationsnummer för markägaren varken är kommun eller tidigare definierad stor eller liten byggherre. I uppdelningen av stor och liten byggherre i vår undersökning avses endast de byggherrar som byggt under 2002 respektive 2003. Gruppen ”Mark förvärvad i annan ordning” har i vår undersökning blivit relativt stor. Förklaringar till detta är att flera markförvärv har gjorts från icke byggherrar, t.ex. fysiska personer, aktiebolag m.fl. Vidare kan också förvärv ha gjorts från mindre byggherrar som inte byggt under 2002 och 2003 och alltså inte har definierats som små byggherrar i vår undersökning.

Entreprenadform/upphandlingsform

Indelningen har gjorts enligt:

Egen regi: Om byggnadsarbetena utförts av ägaren till marken och att dennes byggnadsverksamhet minst motsvarar den traditionella byggnadsentreprenaden eller intressegemenskap råder mellan byggherre och entreprenör

Konkurrens: Om ej egen regi eller intressegemenskap och upphandling är konkurrensupphandlad

Förhandling: Om ej egen regi eller intressegemenskap och upphandling är förhandlingsupphandlad

Kvalitetsaspekter i undersökningen

Primäruppgifterna till studien hämtas från olika SCB-undersökningar och register som görs med olika syften. De objekt som ingår i undersökningarna och registren är avgränsade på olika sätt. I statistiken över byggkostnader insamlas uppgifter för ett byggprojekt. Det kan bestå av flera fastigheter eller en del av en fastighet. De fastighetsbeteckningar som anges på statistikblanketten är inte alltid

fullständiga och har i stort sett inte tidigare kontrollerats av SCB genom matchningar mot andra register. I Fastighetstaxeringsregistret (FTR) ingår fastigheter och taxeringsenheter. Taxeringsenhet är vad som taxeras för sig och motsvarar som regel en fastighet. Om delar av en fastighet har olika ägare redovisas fastigheten uppdelad i skilda taxeringsenheter. Fastighet kan också delas upp på flera taxeringsenheter om det föreligger olika skattepliktsförhållanden eller användningssätt för skilda delar av egendomen. Vidare kan flera fastigheter inom en kommun slås samman till en taxeringsenhet om de har samma ägare och har samma skattepliktsförhållande och användningssätt. Taxeringsenhet är vad som normalt utgör objekt för överlåtelse och upplåtelse. I statistiken över lagfarter omfattar redovisningen överlåtelser. Det kan vara flera fastigheter eller del av fastighet. Om flera fastigheter ingår i ett förvärv representeras alla fastigheter av en fastighetsbeteckning. Dessa skillnader i objektsavgränsning kan innebära problem vid matchningar i de fall objekten skiljer sig åt och osäkerhet om jämförelserna verkligen avser samma objekt.

Det som beskrivits ovan är det som vållat störst problem och osäkerhet i vår undersökning. Vi har utgått från den mot fastighetsregistret "tvättade" fastighetsbeteckningen i nybyggnadskostnadsstatistiken. Dock håller inte de ursprungliga fastighetsbeteckningarna i nybyggnadskostnadsstatistiken speciellt hög nivå. Den slutgiltiga fastighetsbeteckningen är inte alltid fastställd. När den i nybyggnadskostnadsstatistiken "tvättade" fastigheten matchas mot andra register kan det uppstå problem. För de fastigheter som inte matchat direkt när vi har försökt hitta ägare bakåt i tiden har dock ett omfattande manuellt spårningsarbete gjorts. Vi har studerat namn, organisationsnummer och fastighetsbeteckningar i de olika registren för att på så sätt ändå kunna sätta en ägare för perioden 1998 – 2003.

Fastighetstaxeringsregistret innehåller uppgifter om taxerad ägare. Registret vid SCB uppdateras en gång per år och avser läget 1 januari. Tidsförskjutningar i uppdateringarna vid Skatteverket kan medföra att förändringar i ägandet ett visst år inkommer till FTR med ett års

förskjutning. Genom matchningar mot lagfartsregistret har vi försökt kompensera för dessa tidsförskjutningar i FTR.

Om ett nybyggnadsprojekt uppförs på mark som består av flera fastigheter och som förvärvats från olika ägare kan klassificeringen av tidigare ägare försvåras.

Företags koncerntillhörighet avser senast tillgängliga uppgift (i regel från bokslut 200412). Eftersom vi matchar mot Företagsdatabasen från detta datum och nybyggnadskostnadsmaterialet är från 2002 och 2003 kan detta påverka ägare och koncerntillhörighet. I en koncern kan därför komma att räknas företag som vid markförvärvet inte ingick i koncernen. Därtill kan markägare som använts för åren 1998 och framåt vara idag icke existerande företag eller att koncerntillhörigheten är inaktuell.

Vi har haft fall där byggherren köpt marken senare än år 2002 och 2003 trots att projektet avsåg just dessa år. I dessa fall redovisas den markägare som faktiskt ägde marken när byggprojektet genomfördes.