



Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande

Anbudskonkurrens och utveckling

RAPPORT 2015:2

Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande

Anbudskonkurrens och utveckling

Konkurrensverkets rapportserie 2015:2

Konkurrensverket maj 2015

Utredare: John Söderström (projektledare) och Bo Genfors

ISSN-nr 1401-8438

E-print, Stockholm 2015

Foto: Matton Images

Förord

Det finns för få bostäder i förhållande till efterfrågan. Som en del av Konkurrensverkets konkurrensfrämjande och upphandlingsstödjande arbete har vi under 2014 initierat flera studier som syftar till att identifiera existerande och potentiella konkurrensproblem inom bostadsbyggandet.

Denna rapport baseras på en undersökning av de allmännyttiga kommunala bostadsföretagens offentliga upphandlingar av nybyggnation av bostäder. Syftet är att presentera en övergripande bild av deras upphandlingar och kartlägga anbudskonkurrensen. Baserat på detta ges förslag på hur anbudskonkurrensen kan förbättras och bostadsbyggandet öka. Rapporten har en bred ansats och bygger dels på information från upphandlingsdatabasen Visma och dels på en enkätundersökning riktad mot ansvariga upphandlare i de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen.

I rapporten konstateras att samordning mellan de allmännyttiga bostadsföretagen och utveckling av nyckelfärdiga typhus för offentlig upphandling kan förbättra konkurrensen, stimulera industriellt byggande och pressa byggpriserna vilket sammantaget kan bidra till ökat kommunalt bostadsbyggande.

Stockholm maj 2015

Kristina Geiger
Stf. generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	11
1 Inledning	15
2 Bakgrund	19
3 Undersökningen	21
3.1 Avgränsningar	21
3.2 Antal upphandlingar och lägenheter i undersökningen	22
4 Allmännyttans upphandlingar av bostadsbyggande	24
4.1 Projektstorlek och entreprenadform	24
4.2 Olika entreprenadformer vid offentlig upphandling	25
4.3 Antal anbudsgivare, tilldelningsgrund och överprövningar	31
4.4 Överprövningar	36
4.5 SABO:s upphandling av Kombohus	36
4.6 Slutsatser	39
5 Marknadskoncentration och konkurrens	42
5.1 Nationella aktörer dominerar	42
5.2 Stora lokala aktörer	43
5.3 Små och medelstora företag (SME) i upphandlingarna	45
5.4 Utländsk etablering och konkurrens vid offentlig upphandling av bostadsbyggande	49
5.5 Slutsatser	54

6	Vilka faktorer påverkar allmännyttans bostadsbyggande	57
6.1	Värderingsregler och risk för nedskrivning	59
6.2	Krav på allmännyttans bostadsbyggande.....	60
6.3	Allmännyttans byggande och byggpriser.....	62
6.4	Upphandlarnas egna förslag till förbättringar	66
	Referenser	70

Sammanfattning

Det finns för få bostäder i Sverige. I Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät (BME) uppger 126 kommuner att den lokala bostadsmarknaden präglas av brist på bostäder i förhållande till efterfrågan. Detta efterfrågeöverskott på marknaden har bland annat resulterat i att prisutvecklingen för bostäder stigit betydligt mer än Konsumentprisindex under de senaste 15 åren.¹

Kommunerna har en viktig roll att spela som ägare till allmännyttiga bostadsföretag. De allmännyttiga bostadsföretagen stod för cirka 13 procent av antalet nybyggda bostäder och cirka 20 procent av antalet nybyggda lägenheter i flerbostadshus under 2009–2013.² Då de allmännyttiga bostadsföretagen är centrala spelare på bostadsmarknaden och upphandlar nybyggnation av bostäder (bostadsbyggande) för stora värden är det av vikt att anbuds-konkurrensen vid upphandlingarna fungerar väl.

Denna rapport presenterar en övergripande bild av de allmännyttiga bostadsföretagens upphandlingar, kartlägger anbuds-konkurrensen, identifierar vilka faktorer som de upphandlande företagen värderar vid upphandlingarna samt kommer med förslag om hur anbuds-konkurrensen kan förbättras i framtiden.

Rapporten baseras på en undersökning av upphandlingar som annonserades i Vismas upphandlingsdatabas 2009–2013 och en enkätundersökning riktad till ansvariga upphandlare.

¹ Statistiska Centralbyrån (SCB), 2015, Statistikdatabas, "Boende, byggande och bebyggelse".

² Ibid.

Konkurrensverket undersökning försöker ge en övergripande bild av hur upphandlingsmarknaden ser ut och visar också att det finns potential för att förbättra anbudskonkurrensen vid allmännyttans upphandling av bostadsbyggande. Följande framgår särskilt av undersökningen:

- Det genomsnittliga antalet lägenheter i ett nybyggnadsprojekt är cirka 51 lägenheter, vilket är samma storlek som för privata företag. Det genomsnittliga projektvärdet var cirka 66 miljoner kronor.
- Över 80 procent av nybyggnadsprojekten i undersökningen upphandlas som totalentreprenad. Totalentreprenad väljs för att det ger samordningsfördelar och bättre tillgång till entreprenörernas resurser och kompetens och beställarorganisationen är anpassad för totalentreprenad.
- Det genomsnittliga antalet kvalificerade anbudsgivare ligger på cirka 4,1 vilket är något lägre än vid offentlig upphandling som helhet.
- Nybyggnadsprojektens (relativt stora) storlek och upphandlarnas val av totalentreprenad indikerar att många upphandlande företag prioriterar konkurrens med kompetens och tekniska lösningar framför ren priskonkurrens.
- De allmännyttiga bostadsföretagen använder tilldelningsgrunden "ekonomiskt mest fördelaktiga anbud" i över 70 procent av upphandlingarna vilket är en väsentligt större andel än för den offentliga upphandlingsmarknaden som helhet.

- Antalet överprövningar låg på under 3 procent, vilket är lägre än för upphandlingsmarknaden som helhet.
- Marknaden domineras av tre stora nationella företag och ett antal stora lokala företag. Relativt få små och medelstora företag (SME) vinner upphandlingar och många upphandlare anser att det svårt att få in anbud från SME.
- Fokus på relativt stora projekt och totalentreprenad och ställda krav på omsättning, finansiell stabilitet och liknande referensobjekt m.m. ger stora företag en konkurrensfördel vid upphandlingarna.
- Upphandlingsmarknaden för bostadsbyggande är nationell och anbuds konkurrens från utländska aktörer är ytterst begränsad, och flera inträdeshinder finns. Kunskapen bland upphandlarna om potentiella utländska anbudsgivare är också bristfällig.
- Brist på byggbar mark, plan- och byggprocessen och byggpriser anses vara de tre största hindren för att de allmännyttiga företagen ska öka sitt bostadsbyggande. Kommunerna har som markägare och genom planmonopolet en viktig roll för att de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen ska kunna öka bostadsbyggandet.
- Större upphandlingar av nyckelfärdiga typhus som t.ex. SABO:s ramavtalsupphandlingar av Kombohus kan öppna upp möjligheter för utländska aktörer då dessa ger möjligheter till större upphandlingsvolymmer av typhus.
- SABO:s ramavtalsupphandlingar av Kombohus har visat att det går att pressa byggpriserna för bostadsbyggande.

- Ökad samordning mellan de allmännyttiga bostadsföretagen vid upphandling av bostadsbyggande och utveckling av nyckelfärdiga typhus kan förbättra anbudskonkurrensen, stimulera ett industriellt byggande och pressa byggpriserna.

Summary

There is a housing shortage in Sweden. The National Board of Housing, Building and Planning's latest housing market survey (BME) indicates that demand for local housing exceeds supply in 126 of 290 Swedish municipalities. One of the results of this excess demand is that house prices have increased considerably more than the Consumer Price Index over the last 15 years.³

As the owners of public housing companies, the municipalities have an important role to play. The municipality owned public housing companies were responsible for around 13 per cent of new houses and around 20 per cent of new apartments built during 2009–2013.⁴ Since the public housing companies are major players in the housing market and large public procurers of housing construction projects, it is important that effective competition is promoted in the public procurement of new housing projects.

This report presents an overview of the public housing companies' public procurement of housing construction projects. It describes competition between tenderers in the studied procurements, identifies award criteria, and also makes suggestions regarding how competition in public procurement of housing construction projects can be improved in the future.

The report is based on a study of public procurement procedures published in the Swedish commercial public procurement database Visma and on a questionnaire targeted at those responsible for the studied procurement procedures.

³ Statistics Sweden (SCB), 2015, Statistics database, "Boende, byggande och bebyggelse"

⁴ Ibid.

The Swedish Competition Authority's study aims at providing an overview of the relevant public procurement market; it also aims at showing that there is potential for improving competition in public procurements of housing construction projects. The study highlights the following in particular:

- The average number of apartments built in a new housing construction project is around 51, and this figure is also the same for projects undertaken by private companies. The average value of each project was around SEK 66 million.
- Over 80 per cent of the new construction projects in the study were procured as turn-key contracts. This contract form is chosen as it can provide certain synergies and better access to the contractors' resources and competencies. Furthermore, the client's organisational structure is often better suited to turn-key contracts.
- The average number of qualified tenderers is around 4.1, which is slightly lower than the figure for the Swedish public procurement market as a whole.
- The size of the new housing construction projects (relatively large) and the procurers' choice of turn-key contracts indicate that many contracting companies prioritise competition based on competence and technical solutions ahead of competition based purely on price.
- The municipal public housing companies use "the most economically advantageous tender" as the basis for their award of contract in over 70 per cent of procurements, a figure which is considerably higher than that found in the Swedish public procurement market as a whole.

- The number of review procedures conducted is less than 3 per cent, which is lower than the figure for the Swedish public procurement market as a whole.
- The market is dominated by three major national companies and a number of large local companies. Relatively few small and medium-sized enterprises (SMEs) win contracts, and many contracting companies consider it difficult to encourage SMEs to participate in public procurement procedures.
- The focus on relatively large projects and turn-key contracts, and the requirements made in respect of turnover, financial stability and other similar benchmarks, etc. give large companies a competitive advantage in the public procurement of housing construction projects.
- The public procurement market for housing construction is national and the number of foreign suppliers competing in public procurement procedures is extremely limited. There are also several entry barriers. Additionally, there is a lack of knowledge among procurers with regard to foreign tenderers.
- A shortage of land for development, the municipal planning and building permission process, and construction prices are considered the three major obstacles the public housing companies face in their quest to expand their house-building operations. The municipalities, which both own land and hold the municipal monopoly on planning, have an important role to play if the public housing companies are to increase the construction of new housing.
- Major procurements of ready-to-occupy apartment blocks, such as the Swedish Association of Public Housing Companies'

(SABO) framework agreement procurements of Kombohus may present possibilities for foreign operators since these provide opportunities for larger procurement volumes.

- SABO's framework agreement procurements of Kombohus demonstrates that it is possible to reduce construction costs.
- Improved coordination between the municipal public housing companies in the public procurement of housing construction and the development of ready-to-occupy apartment blocks can lead to better competition, as well as stimulating industrialised house building and reducing construction prices.

1 Inledning

Det byggs för få bostäder i Sverige. I Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät (BME) uppger 126 kommuner att den lokala bostadsmarknaden präglas av brist på bostäder i förhållande till efterfrågan.⁵ Detta efterfrågeöverskott på marknaden har resulterat i högre priser på bostäder.

Den svenska byggmarknaden har under många år ansetts som problemtungd.⁶ Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det av stor vikt att utbudet på bostadsmarknaden matchar efterfrågan eftersom bostadsbristen enligt flera utredningar kan leda till att tillväxten i den svenska ekonomin hämmas och att den ekonomiska stabiliteten äventyras.⁷

Ett flertal rapporter och studier har under senare tid försökt identifiera de faktorer som hindrar eller fördröjer produktionen av bostäder och kommit med förslag för att förbättra funktionen på marknaden för bostadsbyggande.⁸ Trots detta kvarstår problemet med en allt för låg bostadsproduktion. Det ökande antalet analyser och studier av bygg- och bostadsmarknaden och genomförda reformer under senare år kan emellertid tolkas som en större förändringsvilja.

⁵ Boverket, 2013. "Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013", rapport 2013:19.

⁶ Se bland annat Nybyggarkommissionen, 2014, "En bostadspolitisk agenda för Sverige – 63 förslag för ökat byggande", 20 februari 2014. Konkurrensverket, 2013, "Konkurrensen i Sverige 2013 – Så kan det byggas mer och billigare", rapport 2013:10.

⁷ Ibid.

⁸ Se bland annat Konkurrensverket, 2013, ESO, 2013, "Bäste herre på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar", ESO 2013:1. Statskontoret, 2012, "Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen", rapport 2012:25.

Bland annat har en rad ändringar i plan- och bygglagen (PBL) genomförts i syfte att göra plan- och bygglovsprocessen mer effektiv. Kommunerna måste också sedan 1 januari 2015 ha tydliga riktlinjer för kommunala markanvisningar i syfte att göra den kommunala markanvisningen mer transparent och förutsebar för marknadens aktörer.⁹ Vidare har det blivit enklare för privatpersoner att hyra ut lägenheter i andra hand.

Som en del av Konkurrensverkets konkurrensfrämjande arbete har verket under 2014 initierat en rad studier som syftar till att identifiera existerande och potentiella konkurrensproblem. En del i detta arbete har varit att följa upp en tidigare genomförd studie som presenterades 2006.¹⁰ Konkurrensverket har också valt att genomföra nya studier med fokus på hur konkurrensen fungerar vid allmännyttans offentliga upphandling av bostadsbyggande och hur kommunala plan- och byggprocesser och markpolitik påverkar konkurrensen och bostadsbyggandet. Denna rapport fokuserar på den undersökning som Konkurrensverket gjort avseende de kommunala allmännyttiga bostadsföretagens upphandlingar av bostadsbyggande 2009–2013.

Med allmännyttigt bostadsaktiebolag avses, enligt lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, ett aktiebolag som en kommun eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt, främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeflyttande och

⁹ Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

¹⁰ Konkurrensverket, 2006, "Bättre konkurrens i bostadsbyggandet!", rapport 2006:2. Rapporten baserades på en totalundersökning som Statistiska Centralbyrån (SCB) genomförde på uppdrag av Konkurrensverket avseende nybyggnation av flerbostadshus under 2002 och 2003.

inflytande i bolaget. I Sverige fanns det år 2014 cirka 300 allmännyttiga bostadsföretag.

En viktig anledning till att vi har valt att undersöka de allmännyttiga kommunala bostadsföretagens upphandlingar är att det saknas övergripande studier av denna marknad och att de genom sitt existerande bostadsbestånd och bostadsbyggande är centrala aktörer för att kunna lösa bostadsbristen i Sverige.

En ytterligare av anledningen till att Konkurrensverket initierade denna undersökning är att det finns indikationer på att anbuds-konkurrensen skulle kunna förbättras och att företagen upplever olika problem vid just offentlig upphandling av bostadsbyggande. När det gäller konkurrensen finns det indikationer på att få utländska aktörer lämnar anbud och att fler små och medelstora företag (SME) skulle kunna delta i upphandlingarna, vilket skulle kunna förbättra konkurrenssituationen.

Det finns också tecken på att mindre kommunala bostadsbolag drar sig för att bygga nya bostäder eftersom de anser att upphandlingslagstiftningen och processen är komplex och betungande.¹¹ Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) anser att LOU inte alltid är effektiv utan snarare är ett handikapp och en fördyrande företeelse i konkurrensen med privata företag.¹²

En annan fråga som ställts i detta sammanhang är om den relativt nya Allbolagen (2010:879) – lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, som avser bland annat att göra kommunala bostadsbolag affärsmässiga, kan påverka incitamenten för de kommunala bostadsbolagen att bygga nya bostäder.

¹¹ Nybyggarkommissionen, 2014.

¹² Ibid.

Huvudsyftet med denna rapport är att presentera fakta om allmännyttans upphandlingar av bostadsbyggande som kan vara till hjälp för såväl upphandlande företag som potentiella anbudsgivare i framtida upphandlingar. Undersökningen har förutom detta övergripande syfte i princip fyra delsyften. Det första är att ge en övergripande bild av de allmännyttiga bostadsföretagen upphandlingar avseende bland annat storlek på upphandlingarna, val av entreprenadform samt vilka tilldelningsgrunder och vilka utvärderingsmodeller som används. Det andra delsyftet är att kartlägga anbudskonkurrensen avseende vilka företag som vinner upphandlingar, hur många som deltar, om det förekommer utländska anbudsgivare och hur väl SME lyckas vid upphandlingarna. Det tredje delsyftet är att försöka identifiera vilka faktorer som påverkar anbudskonkurrenssituationen och vad de upphandlande företagen prioriterar vid upphandlingar. Det fjärde syftet är att baserat på resultaten i undersökningen komma med förslag om hur anbudskonkurrensen kan förbättras i framtiden.

2 Bakgrund

De allmännyttiga bostadsföretagen stod för cirka 13 procent av antalet nybyggda bostäder och cirka 20 procent av antalet nybyggda lägenheter i flerbostadshus under 2009–2013.¹³

När det gäller de allmännyttiga bostadsföretagens bostadsbyggande kan de i princip välja mellan att bygga i egen regi eller upphandla byggentreprenaderna på den öppna marknaden. I praktiken har dock inte de kommunala bolagen resurser för att bygga i egen regi utan måste upphandla byggentreprenader enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU).

En utgångspunkt i offentlig upphandling är "den goda affären". En god affär är då offentliga medel används på effektivt sätt genom att tillvarata konkurrensen på marknaden. För att offentliga aktörer ska nå den goda affären krävs det att de tar ett strategiskt grepp om inköpsprocessen med allting ifrån behovsanalys och målsättning till uppföljning. LOU ger stor möjlighet att ställa långtgående krav på vad som ska upphandlas – men inte från vem.

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

¹³ Statistiska Centralbyrån (SCB), 2015, Statistikdatabas, "Boende, byggande och bebyggelse".

Konkurrensverket redovisar årligen statistik rörande genomförda offentliga upphandlingar.¹⁴ Denna berör dock inte specifikt allmännyttans upphandling av bostäder utan beskriver generellt hur strukturen ser ut inom offentlig upphandling.

¹⁴ Konkurrensverket, 2014, "Siffror och fakta om offentlig upphandling – Statistik om upphandlingar som genomförts 2013", rapport 2014:1.

3 Undersökningen

Då det saknas lättillgänglig statistik över de allmännyttiga bostadsföretagens upphandlingar har Konkurrensverket använt olika källor och datainsamlingsmetoder. Utgångspunkten har varit sökningar i Vismas upphandlingsdatabas. De CPV-koder som använts vid sökningar av upphandlingar av bostadsbyggande har varit koderna 45211300 "Byggnation av bostäder" och 45211341 "Byggnation av lägenheter".

3.1 Avgränsningar

För att kunna jämföra olika upphandlingar har Konkurrensverket valt att fokusera på upphandling av bostäder för vilka det inte finns några specialkrav och som inte handlar om ombyggnationer och olika former av kringtjänster. Totalt annonserades över 500 upphandlingar med ovanstående koder under 2009–2013. Flertalet av dessa upphandlingar avsåg dock inte nybyggnad av lägenheter eller bostäder utan en stor del var ramavtal för entreprenader/tjänster som består av nyinstallationer, reparations-, underhålls- och ombyggnadsarbeten. Dessa upphandlingar har rensats bort. Även upphandlingar av ombyggnad av lokaler till bostäder, där lokalarean är större än boarean (BOA) och/eller där det ställs specifika krav på byggnationen som vid byggande av specialbostäder, som gruppboende, äldreboende eller lägenheter för funktionshindrande har rensats bort. Detta för att kunna göra adekvata jämförelser mellan de olika projekten.

Vidare är inte upphandlingar som avbrutits eller överprövats med i undersökningen. En annan typ av upphandlingar som inte finns med är SABO:s ramavtalsupphandlingar av Kombohus. Kombo-

husen är nyckelfärdiga flerbostadshus som ska byggas till en maximal entreprenadkostnad per kvm boarea (BOA). SABO:s ramavtalsupphandlingar och samverkan vid upphandlingar kommer dock att diskuteras mer ingående längre fram i rapporten då de haft en stor påverkan på upphandlingsmarknaden.

3.2 Antal upphandlingar och lägenheter i undersökningen

Totalt uppgick antalet upphandlingar i undersökningen till 164 annonserade upphandlingar som omfattade lite mer än 8000 lägenheter. Det bör betonas att det finns ett visst bortfall av upphandlingar. En upphandling kan ha flera CPV-koder som inte alltid stämmer väl med vilken typ av upphandling det är. Av denna anledning måste man gå igenom samtliga upphandlingar som har en viss CPV-kod manuellt för att se vad upphandlingen de facto avsåg. Det manuella momentet och att upphandlingar ligger under andra CPV-koder innebär helt enkelt risk för bortfall.

För upphandlingarna har grundläggande data sökts avseende:

- Upphandlande företag/enhet
- Projekt
- Antal lägenheter som ska byggas i varje projekt
- Val av entreprenadform (totalentreprenad, partnering, generalentreprenad, delad entreprenad, mycket delad entreprenad (construction management))
- Tilldelningsgrund – Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud/Lägsta pris
- Utvärderingskriterier/modell vid "Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud"
- Vinnande anbud
- Antal anbudsgivare

- Konkurrerande anbud
- Projektvärde (baserat på vinnande anbud)

Företaget Sweco har även på uppdrag av Konkurrensverket skickat en enkät till ansvariga upphandlare. 81 svarade på enkäten vilket ger en svarfrekvens på strax under 50 procent. En viktig anledning till att svarsfrekvensen var relativt låg är att enkäten riktades direkt mot ansvarig upphandlare och att en relativt stor del av dessa inte gått att nå då de slutat, är barnlediga eller bytt arbetsuppgifter. Med utgångspunkt i detta, och det faktum att ett visst bortfall skett genom att några inte velat delta eller inte kunnat nås, beräknar undersökningsföretaget Sweco att den egentliga svarsfrekvensen till 72 procent.

Det finns även ett visst bortfall när det gäller grundläggande upphandlingsdata. Ibland har företagen inte kunnat svara eller valt att inte svara på frågor. Vid presentation av resultaten kommer dock antalet upphandlingar (n) att presenteras så att man kan se bortfallet. När det gäller de riktade frågorna svarade över 90 procent av företagen som inte hade rapporterat in det som beskrivs som grundläggande data ovan för de upphandlingar som identifierats i Vismas upphandlingsdatabas.

4 Allmännyttans upphandlingar av bostadsbyggande

Nedan följer en redogörelse för undersökningens resultat inom olika områden och därefter följer en diskussion och presentation av slutsatser som kan dras av resultaten.

4.1 Projektstorlek och entreprenadform

Konkurrensverket har låtit SCB genomföra en undersökning av den totala marknaden för nybyggnation av lägenheter för åren 2009–2012. SCB:s undersökning visar att det genomsnittliga antalet lägenheter som byggs i nybyggnadsprojekt är 49 stycken. Detta gäller för hela marknaden för nybyggnation av lägenheter.

När det gäller offentlig upphandling visar undersökning att det genomsnittliga antalet lägenheter i ett nybyggnadsprojekt är cirka 51 lägenheter, vilket är i linje med marknaden i stort. Det genomsnittliga projektvärdet var enligt undersökningen cirka 66 miljoner kronor, vilket innebär att varje lägenhet kostade i genomsnitt 1,3 miljoner kronor att bygga.

Storleken på de offentliga upphandlingarna varierar dock och den minsta upphandlingen gällde fyra nybyggda lägenheter till ett värde av 3,75 miljoner kronor till en upphandling med ett värde om 350 miljoner kronor för att bygga 276 lägenheter. Det finns också någon upphandling som har ett större värde i kronor räknat men där en större andel utgjorts av byggnad av kommersiella ytor. I tabell 1 nedan presenteras några grundläggande data avseende storleken på allmännyttans upphandlande bostadsprojekt.

Tabell 1 Projektstorlek – grundläggande data (n=164)

Parameter	Storlek/värde
Genomsnittlig storlek upphandling – antal lägenheter	51
Genomsnittlig storlek upphandling – värde	66 miljoner kronor
Minsta upphandling – värde exkl. moms (antal lägenheter)	3,75 miljoner kronor (4 lgh)
Största upphandling – värde exkl. moms (antal lägenheter)	350 miljoner kronor (276 lgh)

4.2 Olika entreprenadformer vid offentlig upphandling

När de allmännyttiga bostadsföretagen upphandlar byggentreprenader kan de välja entreprenadform beroende på hur man vill fördela ansvaret mellan sig och entreprenören/entreprenörerna.

Traditionellt brukar man använda sig av tre entreprenadformer: totalentreprenad, general eller utförarentreprenad och delad entreprenad. Gränserna mellan dem är i praktiken ofta flytande men har sinsemellan olika för- och nackdelar och påverkar konkurrensen i upphandlingen på olika sätt.

Vid totalentreprenad träffar beställaren avtal med endast en entreprenör som projekterar och utför byggnaden i överensstämmelse med funktionskrav eller ett program som beställaren tillhandahåller.

Vid generalentreprenad upphandlar beställaren utförandet eller entreprenaden av en generalentreprenör som i sin tur handlar upp och gentemot beställaren ansvarar för nödvändiga underentreprenader.

Vid delad entreprenad upphandlar beställaren de olika delentreprenaderna var och en för sig. Entreprenörerna är sidoentreprenörer i

förhållande till varandra och beställaren har samordningsansvaret. Ett exempel där man tillämpar mycket delad entreprenad är construction management (CM). CM innebär att beställaren/byggherren anlitar en konsult för att samordna både projektering, upphandling och utförande. Vid val av denna entreprenadform hänvisas vanligen till tidsvinster eftersom projektering ofta bedrivs parallellt med upphandling och utförande och till bättre konkurrens i varje del.

Val av entreprenadform kan påverka såväl vilka företag som deltar som hur många företag som kan delta i upphandlingen. Val av entreprenadform styrs inte enbart av vilken konkurrens som upphandlaren vill ha i upphandlingen utan också av vilka resurser som de upphandlande företagen har internt.

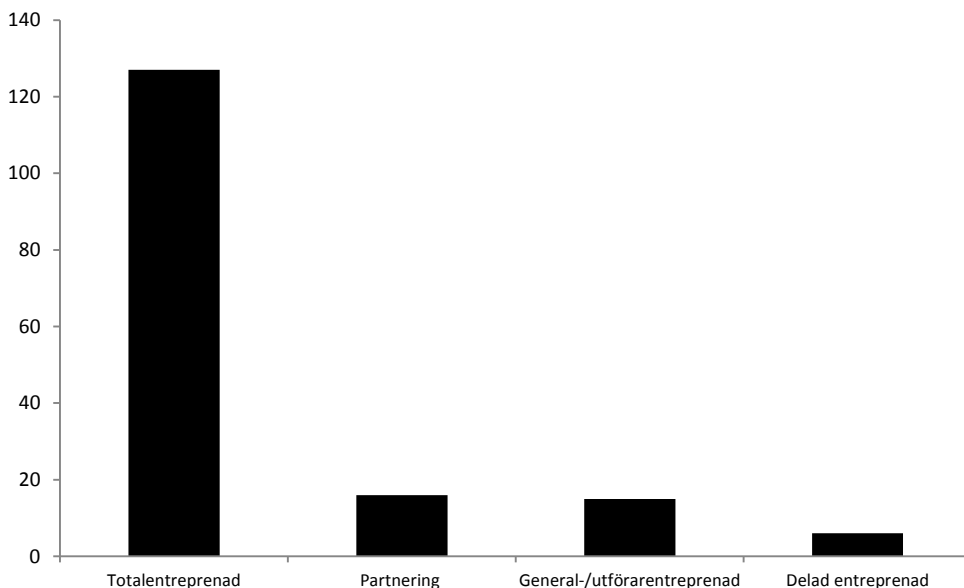
Rent generellt kan man säga att totalentreprenad anses vara den enklaste entreprenadformen avseende ansvarsförhållandet mellan beställaren och entreprenören. Det är också en entreprenadform som kan få anbudsgivare att konkurrera med innovativa lösningar. En nackdel med totalentreprenader är att anbudskonkurrensen kan minska då små företag inte har tillräckliga resurser för att kunna utföra projekteringen och ta det ansvar som det innebär att vara totalentreprenör. En nackdel ur beställarsynpunkt är att det kan vara resurskrävande och svårt att jämföra anbud med olika tekniska lösningar.

Generalentreprenader kan förbättra konkurrensen då fler mindre entreprenörer kan delta då de inte behöver utföra projekteringen. Det kan också vara lättare att jämföra anbuden mellan anbudsgivare då det gäller samma tekniska lösningar. Nackdelen med generalentreprenader är att det kan bli mindre konkurrens med tekniska lösningar och att beställarorganisationen kan behöva mer interna resurser än vid totalentreprenad.

Delade eller mycket delade entreprenader har fördelen att när kontraktet delas upp i mindre delar kan fler entreprenörer delta i upphandlingen. Det kan göra att konkurrensen ökar i varje del av entreprenaden vilket kan leda till totalt lägre kostnader för projektet. Nackdelen är att det kan uppstå samordningsproblem då beställaren har många avtal att hantera och att delentreprenörerna kan få svårt att skapa sig en egen helhetsbild över projektet. Detta kan innebära att idéer som i och för sig förbättrar deras delområde får negativa konsekvenser för projektet som helhet.

Partnering är en samverkansform som ryms inom gränserna för de befintliga entreprenadformerna men det är mest applicerbart på traditionell totalentreprenad.

Konkurrensverkets undersökning visar att totalentreprenad är den mest valda entreprenadformen. I cirka 77 procent av upphandlingarna valdes totalentreprenad som entreprenadform. Till detta kommer vissa av de entreprenader som anges vara så kallad "partnering" och som oftast är totalentreprenader. Sammantaget innebär detta att andelen totalentreprenader uppgår till över 80 procent. Generalentreprenad som entreprenadform har endast valts i cirka 9 procent av upphandlingarna. Delade entreprenader är enligt undersökning relativt ovanliga och valdes som entreprenad- och upphandlingsform i färre än 5 procent av upphandlingarna, vilket illustreras i figur 1.

Figur 1 Val av entreprenadform antal (n=164)

I enkätundersökningen fördjupades frågan om varför de allmännyttiga bostadsföretagen valde en specifik entreprenadform. När det gäller totalentreprenad visar de öppna svaren att de viktigaste anledningarna till att man valde totalentreprenad är att:

- upphandlarna vill få tillgång till byggentreprenörernas kompetens och resurser då den egna beställarorganisationen är relativt slimmad,
- upphandlarna vill minimera antalet gränssnitt med entreprenören och vill köpa samordning och produktionsstyrning av entreprenören,
- upphandlarna anser att det är enklare att genomföra och följa upp under garantitiden,

- upphandlarna anser att entreprenörerna är bäst lämpade att ta fram innovativa och kostnadseffektiva lösningar.

Flera svarade helt enkelt att deras beställarorganisation var anpassad för just totalentreprenad. En av respondenterna pekade på att det fanns flera fördelar med just totalentreprenad:

”Totalentreprenad ger anbudslämnaren möjlighet att friare välja lösningar, och i och med det få ned storleken på anbudssumman. Enklare hantering under projektiden vad gäller tillkommande kostnader då ansvaret för handlingar ligger på totalentreprenören. Entreprenadformen kortar också den egna tiden för framtagande av förfrågningsunderlag.”

En annan respondent pekade explicit på att totalentreprenad skapar möjligheter för anbudsgivarna att konkurrera med olika innovativa lösningar:

”Vi valde totalentreprenad eftersom denna typ passar vår organisation bäst i och med att vårt fokus ligger på förvaltning. Vi vill köpa samordning och produktionsstyrning av entreprenören för vi tror att de är bäst på det. Vi tror också att entreprenören är bäst lämpad att hitta de mest effektiva byggkoncepten och behöver frihet i projekteringen för att hitta de bästa produktionsmetoderna för aktuellt projekt. Vi deltar aktivt dock i projekteringen och övriga processer på ett partneringsinspirerat sätt.”

Valet av partnering som rent tekniskt ofta är en totalentreprenad väljs bland annat för att upphandlaren vill få tillgång till entreprenörernas kunskap och kompetens:

”Vi valde partnering för att nyttja entreprenörens kunskap och innovation gällande framför allt produktionsmetoder och systemlösningar. Skapa en gemensam målbild och en öppen ekonomi för att få mer för pengarna. Att säkerställa både ekonomi och tid.”

Ett mindre antal av de upphandlande företagen har valt general-entreprenad som entreprenadform. Det som framgår av enkäten är att de som valt generalentreprenad redan har en teknisk lösning och att man vill få så bra konkurrens som möjligt vid upphandlingen. Detta illustreras bland annat av följande öppna svar:

"Då vi vet hur våra byggnader ska se ut och hur de utrustas så väljer vi att tala om det för anbudsgivaren, då räknar alla på samma produkt vilket innebär att ingen missgynnas. Det innebär också att priset blir det som utvärderas."

En annan respondent pekade också på att entreprenadformen var lämplig då man hade tagit fram en specifik lösning:

"Vi valde entreprenadformen eftersom vi visste vad vi ville ha, och husen var genomarbetade under en lång tid."

När beställaren valt delad entreprenad var det främsta skälet att upphandlaren ville ha konkurrens i projektets olika delar. När man valt mycket delad entreprenad eller "construction management" så tycks de främsta skälen vara att man vill få konkurrens i projektets olika delar och tidsvinster. Det är dock uppenbart att denna entreprenadform ställer krav på den interna beställarorganisationen och inte sällan anlitas en extern konsult som ansvarig för upphandlingarna. Det är möjligt att fler upphandlingar upphandlas som mycket delade entreprenader då de olika delarna kan ligga under andra än valda CPV-koder. Ett företag som använder sig av "construction management" som entreprenadform i sina upphandlingar är Stockholmskem AB. Stockholmskem är en av de största aktörerna vad gäller upphandling av bostäder och har erfarenhet av att driva stora och komplexa projekt, vilket inte är fallet för flertalet allmännyttiga bostadsföretag.

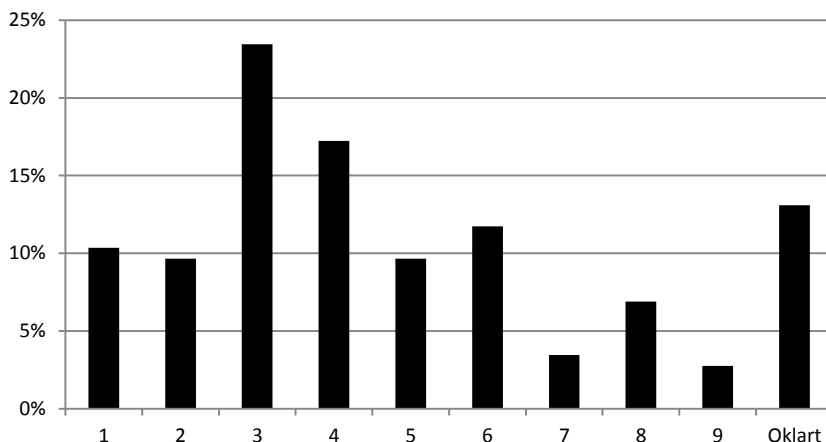
4.3 Antal anbudsgivare, tilldelningsgrund och överprövningar

För att konkurrensen ska fungera väl vid offentlig upphandling är det av vikt att antalet anbudsgivare är tillräckligt stort och att dessa inte begränsar konkurrensen genom olika former av samarbeten. Antalet anbudsgivare vid offentliga upphandlingar kan således vara en indikation på hur väl konkurrensen fungerar.

För den totala upphandlingsmarknaden som helhet år 2013 låg genomsnittet för antal anbudsgivare på 4,6.¹⁵ För upphandling av bostadsbyggande är genomsnittet något lägre med cirka 4,1 anbudsgivare per upphandling. Den procentuella fördelningen illustreras i figur 2 nedan. Det bör noteras att det finns ett visst bortfall (13 procent) då de allmännyttiga bostadsföretagen inte annonserat vilka övriga anbudsgivare som deltagit eller inte valt att svara på frågan. Det kan konstateras att i över 60 procent av upphandlingarna har antalet varit fyra eller färre och i nästan 20 procent av upphandlingarna endast en eller två kvalificerade anbudsgivare.

¹⁵ Konkurrensverket, 2014, "Siffror och fakta om offentlig upphandling – Statistik om upphandlingar som genomförts 2013", rapport 2014:1.

Figur 2 Procentuell fördelning antal anbudsgivare per upphandling (n=164)



Flera undersökningar visar att val av tilldelningsgrund kan påverka antalet anbudsgivare.¹⁶ Det finns två alternativa utvärderingsgrunder som får tillämpas vid anbudsutvärderingen: "lägsta pris" eller "ekonomiskt mest fördelaktiga anbud". Om man väljer lägsta pris ska man anta det anbud som uppfyller förfrågningsunderlagets krav och som har lägst pris. Enligt Konkurrensverkets statistik var "lägsta pris" den vanligaste tilldelningsgrunden på upphandlingsmarknaden som helhet 2013 och tillämpades i nästan hälften av upphandlingarna.¹⁷

Val av tilldelningsgrund kan påverka antalet anbudsgivare och därmed konkurrensen vid upphandlingar. Rent generellt är det i genomsnitt något fler anbudsgivare då tilldelningen baseras på "ekonomiskt mest fördelaktiga anbud" än när den baseras på "lägsta pris". 2013 var genomsnittet anbudsgivare 4,8 vid

¹⁶ Konkurrensverket, 2014, "Siffror och fakta om offentlig upphandling – Statistik om upphandlingar som genomförts 2013", rapport 2014:1.

¹⁷ Ibid.

tilldelningsgrunden "ekonomiskt mest fördelaktiga anbud" och 4,4 vid "lägsta pris".

Hur stor påverkan tilldelningsgrunden kan ha för antalet anbudsgivare beror på vilken typ av tjänst eller produkt som upphandlas. En studie som Konkurrensverket genomfört avseende upphandling av måltidstjänster så visade att antalet genomsnittliga anbudsgivare var 2,6 när "ekonomiskt mest fördelaktiga anbud" användes och endast 1,2 vid "lägsta pris".¹⁸

Antal anbudsgivare vid offentlig upphandling av bostadsbyggande

När det gäller offentlig upphandling av nybyggnation av bostäder så är tilldelningsgrunden "ekonomiskt mest fördelaktiga anbud" den absolut mest använda tilldelningsgrunden. Den användes enligt undersökningen vid 71 procent av upphandlingarna och lägsta pris vid 27 procent av upphandlingarna.

Tabell 2 Tilldelningsgrund vid offentlig upphandling av nybyggnation av bostäder, procent n=164

Tilldelningsgrund	Procent
Ekonomisk mest fördelaktiga anbud	71 %
Lägsta pris	27 %
Oklart	2 %

Val av tilldelningsgrund tycks inte ha någon stor påverkan på antalet anbudsgivare som ligger strax över 4 för både tilldelnings-

¹⁸ Konkurrensverket, 2015, "Offentlig upphandling av mat - En kartläggning av Sveriges offentliga upphandling av livsmedel och måltidstjänster", rapport 2015:1.

grunderna, vilket illustreras i tabell 3 nedan. Det bör noteras att delade entreprenader ofta ger totalt fler anbudsgivare då det är konkurrens om varje delentreprenad. Då vi har uppgifter om dessa har vi beräknat anbudsgivare på byggentreprenaden.

Tabell 3 Anbudsgivare i genomsnitt per upphandling och tilldelningskriterium – upphandling av nybyggnation av bostäder n=142

Tilldelningsgrund	Antal anbudsgivare i genomsnitt
Ekonomisk mest fördelaktiga anbud	4,1
Lägsta pris	4,3

Syftet med att välja ekonomiskt mest fördelaktiga anbud som tilldelningsgrund är generellt att man vill värdera andra aspekter än pris, t.ex. kvalitet, energieffektivitet, gestaltning och miljöegenskaper. När man väljer ekonomiskt mest fördelaktiga anbud så kan man använda sig av en rad av utvärderingsmodeller där andra kriterier än pris viktas och/eller poängsätts och/eller värdesätts i kronor.

Det som är centralt för att konkurrensen ska fungera väl vid upphandlingen är att den upphandlande enheten tydligt definierar tilldelningskriterierna och beskriver vad som beaktas vid utvärderingen och grunden för bedömningen och hur viktning av kriterier och poängsättning går till.

När man studerar upphandlingarna av bostadsbyggande så används en rad tilldelningskriterier utöver pris som både fokuserar på den tekniska lösningen och den kompetens och resurser som leverantörerna har. Några exempel på kriterier som används

avseende den tekniska lösningen och kvalitet samt efterkommande service är:

- Energieffektivitet
- Driftsekonomi
- Gestaltning/Arkitektur
- Service under garantitiden

Kriterier som fokuserar främst på leverantörernas kompetens och resurser som använts i upphandlingar är:

- Erfarenhet och referenser från liknande uppdrag
- Referensprojekt, samverkan och samarbetsförmåga
- Organisation och bemanning för projektet
- Kvalitets- och miljöledningssystem
- Finansiell stabilitet

Vid användande av ekonomiskt mest fördelaktiga anbud kan det konstateras att företagen använder flera olika utvärderingsmodeller. Vid vissa upphandlingar används få utvärderingskriterier som exempelvis pris (viktning 90 procent) och erfarenhet från tidigare projekt (10 procent) eller pris (80 procent) och kvalitets- och miljöledningssystem (20 procent). I andra upphandlingar används utvärderingsmodeller med betydligt fler utvärderingskriterier, vilket följande modell som ett av företagen använt vid flera upphandlingar:

- Pris 70 procent,
- Pris ändrings- och tillägsarbeten (ÄTA) material och varor 3 procent,
- ÄTA hjälpmedel 3 procent
- ÄTA underentreprenörer 3 procent,
- ÄTA arbetare 3 procent,
- Erfarenhet 5 procent,
- Kompetens projektledare och platschef 10 procent
- Resurser och organisation 8 procent.

4.4 Överprövningar

Totalt överprövades 2013 i genomsnitt 7,8 procent av alla offentliga upphandlingar. När det gäller offentlig upphandling av nybyggnation av bostäder är siffran lägre. Med hjälp av bland annat Visma och en genomgång av upphandlingar som blivit överprövade under åren 2009–2013 beräknas att under 3 procent av upphandlingarna av bostadsbyggande blev överprövade. Det tycks dock vara så att det är vanligare med överprövningar vid upphandling av närliggande byggtjänster som ombyggnad, rivning och underhållstjänster än vid upphandling av själva bostadsbyggandet.

Även om det är möjligt att någon upphandling som överprövats har fallit bort indikerar resultaten att det är relativt få överprövningar vid upphandling av nybyggnation av lägenheter.

4.5 SABO:s upphandling av Kombohus

En typ av upphandling av nybyggnation av bostäder som inte finns med i undersökningspopulationen är de upphandlingar som baseras på avrop från SABO:s ramavtal avseende typhus som kallas "Kombohus". Kombohusen är nyckelfärdiga flerbostadshus. SABO:s ramavtal avseende Kombohus har visat sig kunna pressa byggpriser och möjliggjort nybyggnation på exempelvis svaga bostadsmarknader.¹⁹

SABO genomförde under 2011–2014 tre upphandlingar avseende tre typer av nyckelfärdiga flerbostadshus till en maximal entreprenadkostnad per kvm BOA. Dessa nyckelfärdiga hus finns i

¹⁹ Se bl.a. Byggvärlden, 2013, "Prispressat Kombohus öppnar dörrar", 7 februari 2013.

dagsläget i tre modeller: Kombohus Bas, Kombohus Plus och Kombihus Mini.

Upphandlingen har gjorts genom selektivt förfarande i två steg. I ett första steg fick de anbudssökandena lämna anbud och prövas mot de prekvalificeringskrav som ställts upp av SABO. SABO bjöd sedan in de anbudssökande som klarade av prekvalificeringskrav att lämna anbud.

SABO har därefter i egenskap av inköpscentral tecknat ramavtal med de entreprenörer som lämnat in de bästa anbuden från vilka medlemsföretagen kan göra avrop. Förutsättningen i ramavtalsupphandlingen för entreprenadföretagen var att förbinda sig att producera det nyckelfärdiga punkthuset till ett maximalt fast pris för husentreprenaden per kvm boarea (BOA) exklusive moms.

Den första upphandlingen annonserades 2011 och gällde typhuset Kombohus Bas som är ett nyckelfärdigt flerbostadshus i 2–4 våningar som ska byggas till en maximal entreprenadkostnad exklusive moms och mark- och grundläggning på 12 000 kr/kvm BOA. Tio stycken företag visade intresse att delta. Sex lämnade anbud och efter utvärdering tecknades ramavtal med följande tre företag (rangordning):

1. JSB – John Svensson Byggnadsfirma AB
2. BoKlok Housing AB (Skanska och IKANO)
3. Lindbäcks Bygg AB

Den andra upphandlingen annonserades 2012 och gällde det nyckelfärdiga huset Kombohus Plus som är ett nyckelfärdigt flerbostadshus i 5-8 våningar som ska byggas till en maximal

entreprenadkostnad exklusive moms och mark- och grundläggning på 13 000 kr/kvm BOA. Sex företag visade intresse. Fyra lämnade anbud och efter utvärdering tecknades ramavtal med följande tre företag (förnyad konkurrensutsättning):

- Lindbäcks Bygg AB
- NCC Construction Sverige AB
- Skanska Sverige AB

Den tredje upphandlingen gällde Kombohus Mini och är ett nyckelfärdigt flerbostadshus i 3–6 våningar till en maximal entreprenadkostnad exkl. moms och mark- och grundläggning på 13 999 kr/kvm BOA. Sju stycken företag visade intresse och efter utvärdering tecknades ramavtal med följande tre företag (rangordning):

1. Peab PGS AB
2. JSB – John Svensson Byggnadsfirma AB
3. Lindbäcks Bygg AB

Vid utgången av 2014 hade närmare 80 projekt i över 60 kommuner omfattande över 170 flerfamiljshus färdigställt, eller var i process att byggas genom att SABO:s medlemsföretag avropat från ramavtalen. Över 1000 lägenheter var inflyttade och ytterligare minst 4000 lägenheter bedöms kunna uppföras under de kommande fyra åren. Detta innebär att ca 20 procent av allmännyttans upphandlingar de närmaste åren kan ske genom avrop från SABO:s ramavtal avseende Kombohus.

Utgångspunkten är att SABO:s Kombohus ska kunna byggas i hela landet. Givetvis finns det dock begränsningar för att bygga denna typ av hus. Detta kan till exempel gälla byggnation i områden där

det ställs speciella krav kring gestaltning på fastigheten som exempelvis i delar av Stockholms innerstad.

4.6 Slutsatser

Resultaten från undersökningen och de svar som framkommit i enkätundersökningen visar att de projekt som upphandlas av allmännyttan är i ungefär samma storlek som på marknaden som helhet. Valet av entreprenadform är i över 80 procent totalentreprenad.

Det indikerar att de upphandlande företagen i hög utsträckning inte prioriterar uppdelning av projekt i mindre delar för att öka anbuds-konkurrensen. Istället tycks den stora majoriteten anse att totalentreprenad ger samordningsfördelar och bättre tillgång till entreprenörernas resurser och kompetens och att konkurrens med kompetens och tekniska lösningar prioriteras framför priskonkurrens. Det är också så att många av företagens beställarorganisationer är anpassade efter totalentreprenad som entreprenadform.

Upphandlingar är förenade med transaktionskostnader för upphandlande myndighet varför en upphandlande myndighet kan motiveras att genomföra få upphandlingar till stora värden, snarare än många mindre upphandlingar. Med alltför stora kontrakt och krav riskerar SME att uteslutas vilket innebär färre potentiella anbudsgivare.

Att det genomsnittliga antalet anbudsgivare tycks ligga något under snittet för hela offentliga upphandlingsmarknaden kan indikera att det finns en potential att öka antalets anbudsgivare vid upphandlingarna. Denna bild förstärks då det i relativt många upphandlingar endast varit en eller två anbudsgivare. Antalet

anbudsgivare är också lägre i genomsnitt än för de tre ramavtalsupphandlingar som SABO genomfört avseende Kombohusen.

Att tilldelningsgrunden ekonomiskt mest fördelaktiga anbud är dominerande vid allmännyttans upphandling skiljer sig också från den offentliga upphandlingsmarknaden generellt. Ett generellt ökat fokus på energieffektivitet och livscykelkostnader torde också bidra till att företagen väljer ekonomiskt mest fördelaktiga anbud som tilldelningsgrund.

Att de allmännyttiga bostadsbolagen använder främst ekonomiskt mest fördelaktiga anbud som tilldelningsgrund är kanske inte så förvånande med tanke på storleken på projekten och då man väljer totalentreprenad som entreprenadform. Givetvis kan utvärderingsmodeller som lägger stor vikt vid entreprenörernas resurser, finansiella ställning och tidigare erfarenhet fungera som inträdeshinder för nya, mindre och utländska företag, vilket måste beaktas när förfrågningsunderlaget och utvärderingsmodellen utformas. Enligt proportionalitetsprincipen ska den upphandlande myndigheten inte ställa andra eller högre krav än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med kraven.

Det finns dock inga tydliga indikationer på att själva tilldelningsgrunden har någon avgörande påverkan på antalet anbudsgivare i upphandlingarna. Däremot kan det inte uteslutas att den stora variationen i ställda krav och utvärderingsmodeller kan vara ett hinder för SME att delta i upphandlingar, vilket uppmärksammats i tidigare studier.²⁰

²⁰ NUTEK, 2005, "Småföretag och offentlig upphandling: hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar. Stockholm: Verket för näringslivsutveckling (NUTEK).

Det faktum att många företag väljer att kunna utvärdera anbudet utifrån fler kriterier och lägga relativt stort fokus på anbudsgivarnas resurser, kompetens och erfarenhet indikerar att det finns en strävan att minimera risken att entreprenören inte lyckas genomföra projektet, att det uppstår kvalitetsbrister eller att entreprenören gör väsentliga kostnadsöverdragningar. Från ett konkurrensperspektiv kan det dock göra att SME har svårare att delta och vinna upphandlingar.

Att det tycks vara färre överprövningar vid upphandlingar av bostadsbyggande än på andra upphandlingsmarknader skulle kunna förklaras av att det är en mogen marknad. Detta i bemärkelsen att allmännyttans upphandling av bostadsbyggande pågått under lång tid och att både upphandlare och entreprenörer har en lång erfarenhet av offentlig upphandling. Detta till skillnad från "mindre mogna/nyare" marknader i bemärkelsen att de upphandlande enheterna under lång tid haft verksamheten i egen regi och nyligen börjat upphandla tjänsterna. På dessa typer av marknader finns det inte samma erfarenhet kring offentlig upphandling vilket gör att dessa marknader dras med "barnsjukdomar", vilket resulterar i fler överprövningar.

Frekvensen av överprövningar kan också påverkas av marknadsstrukturen och konkurrensen. Om det är få anbudsgivare och stora kontrakt kan det exempelvis finnas incitament för den som förlorade upphandlingen att begära överprövning då kostnaden för att begära överprövning är låg i förhållande till det potentiella ekonomiska utfallet om överprövningen bifalles.

5 Marknadskoncentration och konkurrens

Hur väl konkurrensen fungerar på en upphandlingsmarknad kan analyseras med olika konkurrensindikationer. En indikator är hur många anbudsgivare det finns varvid få anbudsgivare kan indikera att konkurrensen fungerar mindre väl. En annan indikator är att titta på vilka aktörer som vinner upphandlingarna och hur ofta och på detta sätt erhålla en bild över de olika anbudsgivarnas marknadsandelar och hur marknadskoncentrationen ser ut. En annan viktig faktor som kan påverka är om det förekommer utländsk eller internationell konkurrens i upphandlingarna. Slutligen är det av vikt att det inte förekommer några olagliga konkurrensbegränsande samarbeten som anbudskarteller vid upphandlingarna.

Några viktiga frågor att belysa är således marknadskoncentration, hur många aktörer som deltar, vilka aktörer som vinner upphandlingarna, om det finns en variation av anbudsgivare (såväl SME som stora företag) och om det finns någon internationell konkurrens där utländska företag lämnar anbud och vinner upphandlingar.

5.1 Nationella aktörer dominerar

När det gäller marknadskoncentration och marknadsandelar visar undersökningen att tre stora nationella företag vinner fler upphandlingar än övriga aktörer och som tillsammans har en uppskattad marknadsandel omkring 39–42 procent beroende på hur man räknar (dvs. i antal projekt, lägenheter eller totalt projektvärde).

Det bör också betonas att just dessa tre företag är de som lämnar flest anbud vi offentliga upphandlingar totalt.²¹ Tillsammans lämnar de över 3000 anbud inom olika offentliga upphandlingar.²²

Det som undersökningen visar är också att värdet på de upphandlingar som de tre företagen vinner också är större än genomsnittet. Det genomsnittliga värdet på de upphandlingar som de tre företagen vunnit hade ett värde om cirka 75 miljoner kronor jämfört med genomsnittet på cirka 60 miljoner kronor för övriga företag.

**Tabell 4 Marknadskoncentration och anbuds konkurrens –
vinnande upphandlingar**

Antal upphandlingar (där vinnare är identifierad)	159
Antal företag som vunnit upphandlingar	63
De tre största företagens marknadsandel baserat på antal upphandlingar, antal lägenheter och värde	39–42 %
De tre största företagens genomsnittliga värde – vunna upphandlingar	75 miljoner kronor

5.2 Stora lokala aktörer

Den svenska byggmarknaden utgörs dels av en nationell marknad där större företag konkurrerar, och dels av ett antal mindre regionala och lokala marknader. När det gäller den offentliga upphandlingsmarknaden deltar de större nationella företagen vid upphandlingar över hela Sverige. Det är dock relativt tydligt att marknaden är lokal och att de nationella aktörerna möter konkurrens från lokala aktörer i upphandlingarna. På flera

²¹ Konkurrensverket, 2014, "Siffror och fakta om offentlig upphandling-Statistik om upphandlingar som genomförts under 2013", rapport 2014:1.

²² Ibid.

geografiska delmarknader finns det relativt starka lokala aktörer som deltar och vinner såväl större som mindre upphandlingar. Det finns ett antal byggföretag som enligt undersökningen har vunnit såväl mindre som mycket stora upphandlingar i konkurrens med de stora företagen på sina lokala marknader. Det som präglar dessa företag är att de har ett tydligt geografiskt fokus och har som strategi att på dessa geografiska marknader vara ett alternativ och komplement till de nationella företagen. De är också att betrakta som relativt stora på sina lokala marknader. Några av de företag som står ut i undersökningen är följande:

- *Asplundsgruppen* är en mindre byggkoncern som omsätter omkring 400 miljoner kronor (2013) och är verksamma i Örebro, Falköping, Jönköping och Skövde. Företaget har vunnit flera upphandlingar i Örebro och Jönköping.
- *Byggmästarn i Skåne AB* omsätter nästan 800 miljoner kronor (2013) och har enligt egen uppgift sedan starten 1993 haft som ambition att inom sitt geografiska område utgöra ett komplement och ett alternativ till de stora rikstäckande byggföretagen.
- *Byggpartner i Dalarna AB* startades 1992 och omsätter nästan 800 miljoner kronor (2013). Företaget verkar i Dalarna, Mälardalen och Stockholm. Byggpartner i Dalarna har vunnit upphandlingar i olika kommuner i Dalarna men också stora upphandlingar i Uppsala.
- *NIMAB* grundades 1985 och har framför allt varit aktiva i södra Sverige. NIMAB omsätter cirka 470 miljoner kronor (2013). NIMAB har vunnit flera upphandlingar i Skåne i konkurrens med PEAB och Skanska. I maj 2011 köptes NIMAB upp av det

österrikiska företaget Strabag AG, det största byggföretaget i Central- och Östeuropa, och är idag en del av Strabag SE.

- *Serneke* (tidigare SEFA byggnads AB). Företaget grundades 2002 och omsätter nästan 1,2 miljarder kronor (2013). Företaget har vunnit i sammanhanget mycket stora upphandlingar (över 200 miljoner kronor). Sedan september 2014 ingår även Värmdö Byggtreprenader AB som vunnit stora upphandlingar i Stockholm i Serneke-koncernen.
- *Tuve Bygg AB* som omsätter 765 miljoner kronor (2013) och är framför allt verksamma i Göteborgsregionen. Tuve Bygg har vunnit flera upphandlingar i Göteborgsregionen.

Det bör påpekas att även om de är mindre än de nationella bolagen så har flera av dem deltagit och vunnit inte bara mindre utan även i detta sammanhang mycket stora upphandlingar (över 150 miljoner kronor) i konkurrens med de tre största nationella företagen.

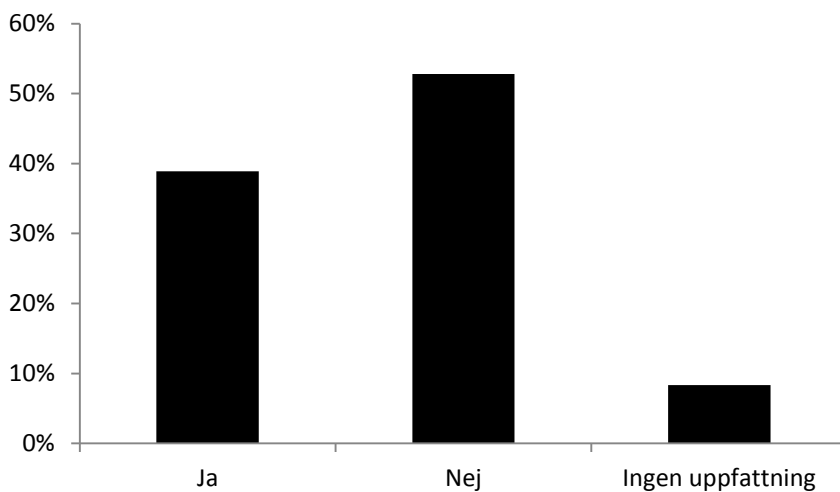
Med sin höga omsättning, dvs. 400 miljoner kronor och mer, är det tveksamt om de ska betraktas som SME utan snarare som stora lokala företag till skillnad från de stora nationella företagen. Givetvis finns det gränsdragningsproblem huruvida ett företag kan klassas som stort eller SME.

5.3 Små och medelstora företag (SME) i upphandlingarna

En försiktig uppskattning av materialet indikerar att omkring 80 procent av upphandlingarna antingen vinnas av stora nationella företag eller stora lokala företag.

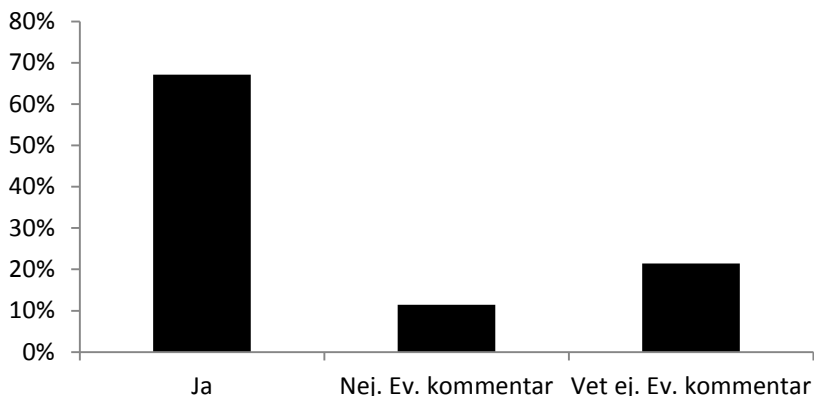
Vad vi kan konstatera är att det är relativt få SME som deltar och vinner upphandlingar. I den enkät som riktades till ansvariga upphandlare ställdes frågan om upphandlarna upplevde att det var svårt att få in anbud från SME och 39 procent ansåg att det svårt att få in anbud från SME, vilket illustreras i figur 4.

Figur 4 Anser du att det är svårt att få in anbud från SMEs (n=72)



På en följdfråga om upphandlarna ansåg att det är viktigt att underlätta för SME att lämna anbud svarade 67 procent att de ansåg att det var viktigt.

Figur 5 Anser du att det är viktigt att underlätta för SME att lämna anbud på era upphandlingar för att öka anbudskonkurrensen? (n=70)



I enkäten ställdes även en öppen följdfråga om vad upphandlaren hade gjort för att få SME att lämna anbud i upphandlingarna.

Några respondenter har pekat på att man delat upp entreprenaden och att man sänkt omsättningskraven och att man även besökt SME för att sälja in upphandlingen och för att lyssna hur de tyckte att upphandlingen borde utformas. Ett annat sätt för att få SME att lämna anbud har varit en strävan att ta fram mindre komplexa förfrågningsunderlag som sänker kostnaderna för att ta fram ett anbud.

Samtidigt är det tydligt att flera respondenter betonar vikten av att leverantören har kapacitet, kompetens och erfarenhet för att genomföra projektet. Detta är inte minst viktigt då de flesta väljer totalentreprenad som entreprenadform.

Flera respondenter har pekat på vikten av kapacitet och organisation för att kunna genomföra projektet, vilket betonas av två respondenter nedan:

”Vi försöker alltid ställa krav på relevant omsättning och organisation i våra upphandlingar. I just den aktuella upphandlingen krävdes stor kapacitet så här var det inte konstigt att inga mindre företag kom in med anbud. Upplever ofta att de mindre aktörerna inte klarar de formella kraven enligt LOU utan i större utsträckning inte lämnar kompletta anbud eller kompletta referenser.”

”Beroende på projektets omfattning och komplexitet varierar vi omsättningskrav och övriga administrativa krav. Samtidigt som att det är viktigt att öppna för även små och medelstora företag kan det vara fördömande om en mindre firma utan erforderlig kompetens ger sig i kast med projekt man inte reder ut. Det har vi exempel på!”

Flera respondenter menar att fokus på ”lean production” och industriellt byggande också kan vara något som försvårar för SME att vinna upphandlingar:

”Vi sökte ett industriellt byggande med relativt stora volymer vilket medvetet straffade ut mindre entreprenörer i detta projekt.”

”Det var inte viktigt att få med SME i detta fallet då det är ett spjutspetsprojekt. Att klara de högt ställda kraven kräver hög kompetens och erfarenhet när det gäller gröna produkter, grön produktion och Lean. De små företagen kunde inte ens lämna in en energiuppföljning på ett genomfört projekt.”

Någon menade att definitionen på SME är flytande och att när det gäller nyproduktion bör medelstora företag jämföras med företag på en omsättning på cirka 500 miljoner kronor. Att få anbuds-

konkurrens i denna situation är då att säkerställa att det inte bara är de stora bolagen som lägger anbud men också stora lokala byggföretag som upphandlarna anser ha kapacitet, kompetens och erfarenhet för att kunna genomföra ett nybyggnadsprojekt med allt det innebär.

5.4 Utländsk etablering och konkurrens vid offentlig upphandling av bostadsbyggande

Den svenska marknaden för bostadsbyggande brukar beskrivas som "nationell" präglad av låg internationell eller utländsk konkurrens. Enligt Tillväxtanalys utgör de utländska företagen mindre än 1 procent av det totala antalet företag i branschen.²³ Flera av dessa företag är mycket små byggföretag främst från Polen och Baltikum som antingen agerar underentreprenörer eller genomför mindre byggnadsprojekt i egen regi. Sedan finns det ett fåtal större utländska företag som framför allt är verksamma i stora entreprenadprojekt som österrikiska Strabag och finska Lemminkäinen.

När det gäller bostadsbyggande är den internationella närvaron begränsad. Ett undantag är norska Veidekke som växt bland annat genom förvärv av svenska byggföretag. Även om konkurrensstrycket har ökat på materialsidan och bland underentreprenörer de senaste åren är det internationella konkurrensstrycket begränsat. Det har dock ökat något. Österrikiska Strabag har inte bara förvärvat skånska byggföretaget NIMAB utan är också aktiv med bostadsutveckling i Stockholmsområdet. Strabags strategi i Sverige baseras inte bara på lokal närvaro utan innefattar även att använda sig av koncernens leveranskedjor och samlade resurser bland annat

²³ Tillväxtanalys, 2013, "Regional tillväxt 2013– en rapport om tillstånd och utveckling i Sveriges regioner", rapport 2013:06.

genom att använda sig av byggkoncept som utvecklats internt inom koncernen och som används på flera geografiska marknader.²⁴

Även om det finns enstaka exempel på utländsk närvaro vad gäller projektutveckling och byggande av bostäder är det dock sammantaget fortfarande få utländska aktörer på den svenska bostadsmarknaden.

Utländsk konkurrens vid offentlig upphandling av bostäder är ytterst begränsad

Enligt undersökningen så är den enda utländska aktören som vunnit någon offentlig upphandling av bostadsbyggande norska Veidekke. Veidekke har dock verkat länge på den svenska marknaden och växt såväl organiskt som genom uppköp av svenska byggföretag. Förutom Veidekke är det endast ett tyskt företag Ochs GmbH som lämnat ett kvalificerat anbud vid en offentlig upphandling. Denna genomfördes av Tanums Bostäder AB 2009 och vanns av PEAB. Det är möjligt att det förekommit något ytterligare anbud från utländska aktörer men den tydliga bilden är att upphandlingsmarknaden är nationell.

En tidigare studie initierad av Konkurrensverket kring etablerings- och tillväxthinder för byggföretag i Sverige pekade på att utländska företag inte etablerar sig i Sverige för att den svenska marknaden är för liten, att de svenska bostadsprojekten är för små, dvs. att det planläggs för många byggrätter inom ett bostadsområde samt att de möter hård konkurrens från de stora svenska företagen.²⁵ Utländska

²⁴ Se bl.a. www.strabag.se.

²⁵ ARS Research, 2007, "Etableringshinder och tillväxthinder för företag i Sverige byggbranschen", rapport skriven på uppdrag av Konkurrensverket.

företag upplever också den svenska byggmarknaden som riskfylld och komplicerad, då plan- och byggprocessen ofta tar lång tid, kan skilja sig åt mellan kommuner och dessutom brister i transparens.²⁶

I detta sammanhang har offentlig upphandling beskrivits som en möjlighet för etablering av utländska företag. Utgångspunkten är att offentlig upphandling gör det möjligt för utländska aktörer att komma in på marknaden utan att behöva gå igenom den långdragna processen med marktilldelning och plan- och byggprocessen. När det gäller stora infrastrukturprojekt har offentlig upphandling bidragit till att utländska företag har etablerat sig i Sverige. Detta tycks dock inte vara fallet när det gäller upphandling av bostadsbyggande.

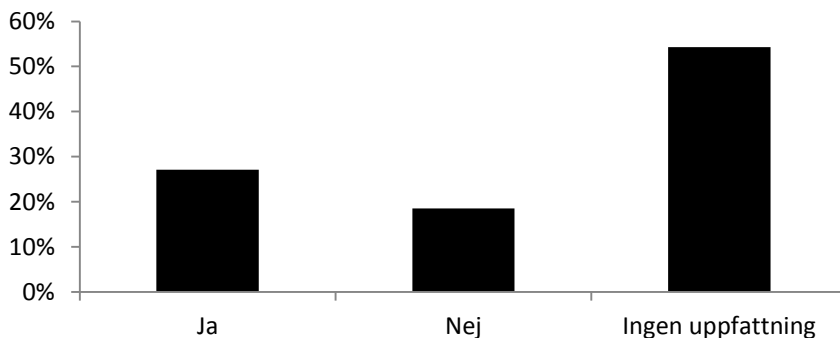
Marknaden är fortfarande nationell. Det finns dock tecken på en ökad internationell närvaro. Denna har möjliggjorts bland annat genom att utländska byggföretag har vunnit svenska upphandlingar av stora infrastrukturprojekt och att företagen baserat på dessa och företagsförvärv har kunnat bygga upp sin position i Sverige. Dessutom har konkurrenstrycket ökat på flera underleverantörsmarknader och det konstateras att det förekommer utländska underleverantörer såväl på den offentliga som privata marknaden.

Upphandlingarna om utländsk konkurrens

I enkätundersökningen ställdes frågan om det var svårt att få in anbud från utländska byggföretag. Även om nästan 30 procent svarade ja på frågan var det fler som inte hade någon uppfattning, vilket illustreras i figur 6.

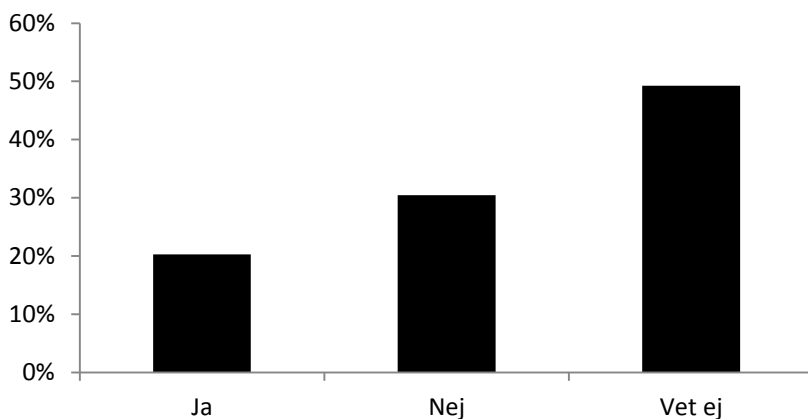
²⁶ Konkurrensverket, 2013, Konkurrensen i Sverige, rapport 2013:10.

Figur 6 Anser du att ni har haft problem att få in anbud från utländska entreprenörer i samband med upphandlingar? (n=70)?



I enkätundersökningen ställdes även frågan om upphandlarna ansåg att det var viktigt att få in anbud från utländska företag för att öka anbudskonkurrensen. Endast 20 procent ansåg att det var viktigt att få in anbud från utländska företag.

Figur 7 Anser du att det är viktigt att underlätta för utländska entreprenörer att lämna anbud på era upphandlingar för att öka anbudskonkurrensen? (n=69)



Flera respondenter pekade på att nybyggnadsprojekten är för små för att attrahera utländska aktörer och att det krävs en viss storlek för att utländsk konkurrens ska förekomma, vilket bland annat illustreras av följande kommentarer:

"I det avseendet (att utländska företag inte deltar i upphandlingar) är bostadsbyggen för små projekt för att nå lönsamhet. Helt naturligt."

"Våra entreprenader är för små för att kunna attrahera utländska anbudsgivare."

Andra pekar på att de har för liten erfarenhet av utländska entreprenörer och att uppfattningen är att det finns etableringshinder i form av språkbarriärer och svenska lagar och regleringar.

"Har för lite erfarenhet i frågan för att ha en synpunkt. Men i mindre underhållsprojekt har vi haft utländska entreprenörer och då har vi haft problem."

"Det finns inte mycket att göra för att få utländska företag i upphandlingar. Uppfattningen är att utländska entreprenörer ser risker i svenska regler och lagar."

"Inte mer än att använda oss av Tendsign som verktyg. Även om vi tycker det är viktigt har erfarenheten utav utlänska företag inte varit så lyckad. Krävs en helt annan byggherreorganisation för att klara av det. Vår erfarenhet är att de inte klarar av att bygga till våra kvalitetskrav och har inte heller kunskapen att kunna projektera/utföra enligt Boverkets byggregler."

Någon pekade också på det specifika svenska kraven som bland annat har med klimatet att göra:

”Att bygga i ett kallt klimat kräver speciella kunskaper som saknas hos de utländska aktörerna på den storleksnivå som vi handlar projekt på.”

Det finns även andra uppenbara hinder för utländska företag att vara framgångsrikt aktiva på upphandlingsmarknaden för bostadsbyggande. Ett är att språket vid upphandlingarna är svenska och att samtliga dokument liksom anbud är/ska vara på svenska. Detta går att lösa genom att översätta dokumenten men innebär en ökad kostnad för de utländska företagen. Ett annat är att upphandlarna vid såväl lägsta pris som ekonomiskt mest fördelaktiga anbud ofta ställer krav på liknande referensobjekt vilket utländska aktörer kan sakna.

5.5 Slutsatser

En relativt hög marknadskoncentration där stora nationella företag och lokala företag dominerar med i genomsnitt relativt få kvalificerade anbudsgivare vid varje upphandling indikerar att konkurrensen skulle kunna förbättras. Då ett genomsnittligt projekt är av ungefär samma storlek som på marknaden i övrigt, många allmännyttiga bostadsföretag använder sig av totalentreprenad och strävar efter att få tillgång till byggföretagens kompetens och erfarenhet framstår det inte som förvånande att relativt få SME vinner i allmännyttans upphandlingar av nybyggnation av bostäder.

Många företag gör inte något speciellt för att underlätta för SME att lämna anbud. Istället ställs relativt höga krav på omsättning och referensobjekt eftersom man anser att det är viktigt att entreprenörerna har en kapacitet och kompetens för att kunna genomföra

projektet. Krav på kapacitet och kompetens för att minska risken att projekten fallerar eller drabbas av oväntade kostnadsökningar. Samtidigt kan detta leda till att anbudskonkurrensen begränsas.

Flera företag har dock pekat på att det är viktigt att få in SME i upphandlingarna och flera åtgärder kan vidtas för att underlätta detta. Man kan förenkla förfrågningsunderlagen, uppsöka företag och marknadsföra upphandlingarna, använda sig av delad entreprenad eller helt enkelt dela upp projekten i mindre delar.

För upphandlarna är det dock närmast en strategisk fråga hur de utformar sina upphandlingar och vilken typ av anbudskonkurrens de vill uppnå. Upphandlingar är dock förenade med transaktionskostnader för företagen och det kan motivera företagen att genomföra få upphandlingar till stora värden, snarare än många mindre upphandlingar. Det finns ju också indikationer på att det finns en avvägning mellan att upphandla större projekt där entreprenörerna kan använda sig av ett mer industriellt byggande och mindre eller delade projekt som kan möjliggöra att fler deltar i upphandlingarna.

Med stora upphandlingar och hårda krav på omsättning och kapacitet m.m. riskerar SME att utestängas vilket innebär färre potentiella anbudsgivare. På längre sikt kan det riskera att medföra inträdesbarriärer för SME och leda till en ökad marknads-koncentration.

Vidare kan det konstateras att den utländska konkurrensen vid offentlig upphandling är ytterst begränsad. Detta då det bara inkommit något enstaka anbud från utländska företag. Att det inte förekommer utländska anbud kan förklaras av en rad faktorer som språkbarriärer, att de inte har resurser på plats, avsaknad av referensobjekt och att projekten är för små för att de utländska

företagen ska kunna konkurrera med stora nationella och lokala aktörer.

En möjlig slutsats skulle kunna vara att projekten som upphandlas måste vara större för att attrahera utländska anbudsgivare och att det krävs att upphandlande företag marknadsför sina upphandlingar för potentiella utländska anbudsgivare. Samtidigt är det en avvägning om upphandlaren ska premiera större projekt och möjligheten till utländsk konkurrens eller mindre projekt där svenska SME har bättre möjligheter att konkurrera. Vilket tidigare nämnts finns det också en rad inträdesbarriärer för utländska företag på den svenska marknaden för bostadsbyggande. Detta gäller inte minst på upphandlingsmarknaden.

På kort sikt torde den utländska konkurrensen vara mycket begränsad på den offentliga marknaden för bostadsbyggande. Det bör dock noteras att nya former för upphandlingar av bostadsbyggande som SABO:s upphandling av Kombohus kan förändra konkurrensbilden och öppna upp nya möjligheter för även utländska aktörer då det finns möjligheter till större volym och ett mer industriellt byggande.

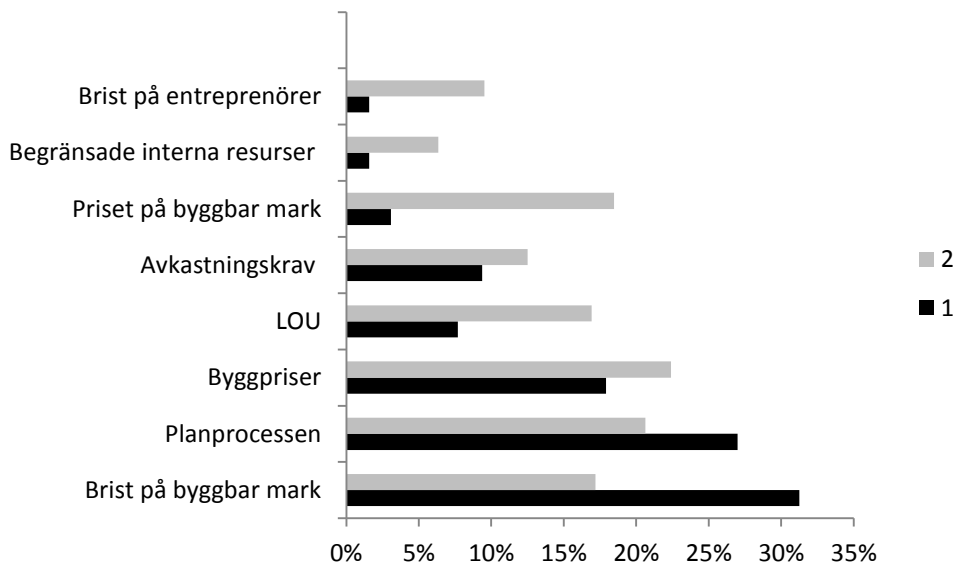
6 Vilka faktorer påverkar allmännyttans bostadsbyggande

I enkätundersökningen har Konkurrensverket även frågat vilka de främsta hindren är för att företagen ska kunna öka bostadsbyggandet. Frågan gick ut på att de ansvariga upphandlarna fick rangordna olika faktorer från 1 (störst hinder) till 9 (minst hinder). Syftet var att få en övergripande bild av vad upphandlarna uppfattade som hinder och inte en absolut mätning. De faktorer som upphandlarna fick ta ställning till var:

- Brist på byggbar mark
- Planprocessen
- Byggpriser
- Avkastningskrav som följer av lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag
- Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- Begränsade interna resurser
- Brist på entreprenörer
- Annat, vad (öppet svar)

Givetvis kan det vara svårt att dra några konkreta slutsatser av sådana skattningar då byggandet av bostäder är en komplicerad process och det är många faktorer som påverkar byggandet. I figur 8 kan det dock konstateras att brist på byggbar mark och den kommunala planprocessen är två av de viktigaste hindren för att allmännyttan ska kunna bygga mer. Den tredje viktigaste faktorn är byggpriser.

Figur 8 Vilka är de främsta hindren för att ni ska kunna öka ert bostadsbyggande? Andel som svarat 1–2 (skala 1 störst hinder – 9 minst hinder) n= 65



En del av problemen som de allmännyttiga företagen upplever kan kopplas till generella problem kring PBL som sakägarkrets vid överklagande men också specifika kommunala krav som driver upp kostnader för byggande, vilket följande två respondenter pekat på:

”Möjligheten för sakägare och intressegrupper att överklaga i för många instanser som tar för lång tid och då blir en för stor riskfaktor för byggherrar. De som överklagar löper ingen kostnadsrisk eller behöver ta ansvar för sitt agerande. Sakägarna är starka i planprocessen, de som står i bostadskö eller är i behov av bostad har inga företrädare. Lagar som hindrar är ett stort problem, exempelvis strandskyddslagen i en stad som byggd på öar samt lagar som hakar i varandra där tillståndsplikt är en sådan som kan träda ikraft efter att detaljplanen vunnit laga kraft.”

”Kravställan avseende ljud, tillgänglighet och lokala tilläggskrav kopplade till tillgänglighet. Dessa krav driver upp byggkostnaden och begränsar den byggbara marken markant.”

6.1 Värderingsregler och risk för nedskrivning

En faktor som tagits upp som öppet svar i enkäten och som anses hindra byggandet är värderingsregler av färdiga projekt då de byggs i mindre attraktiva lägen eller på svaga bostadsmarknader. Flera av respondenterna pekar på att det finns tillgång till mark men inte i attraktiva lägen och att det kan vara svårt att bygga lönsamt i mindre attraktiva lägen eller på svaga bomarknader då byggpriserna är höga. Risken är helt enkelt att anskaffningsvärdet eller projektkostnaden blir högre än det faktiska marknadsvärdet och att nedskrivningar av värdet på fastigheten måste göras vilket innebär att projektet därmed blir olönsamt. Detta uttrycktes bland annat på följande sätt:

”Reglerna för värdering av projekt och därmed risk för nedskrivning av genomförda projekt hindrar bostadsbyggandet.”

”Det finns byggbar mark men i C-läge där risken är hög och där värderingarna av projekten blir låg och att det då finns en risk för nedskrivning.”

”Det finns inte brist på byggbar mark i C-läge. Vi är inlåsta i en modell med systemfel. Värderingarna av fastighetsobjekt tar inte hänsyn till omkringliggande fastighetsportfölj eller utvecklingsmöjligheter. De projekt som vi genomfört med undervkastning kan på ett par år ha ökat i värde. Vi har inte rätt beslutsunderlag!”

6.2 Krav på allmännyttans bostadsbyggande

I enkätundersökningen har Konkurrensverket även frågat vem som har det största inflytandet över vilka krav som ställs vid nybyggnation av bostäder. Liksom vid den tidigare frågan avseende faktorer som hindrade byggande fick de ansvariga upphandlarna rangordna olika aktörer från 1 störst inflytande till 9 minst inflytande. Syftet var liksom vid den tidigare frågan att få en övergripande bild av vad upphandlarna uppfattade som den intressent/aktör som påverkar mest och inte en absolut mätning. De faktorer som upphandlarna fick ta ställning till var:

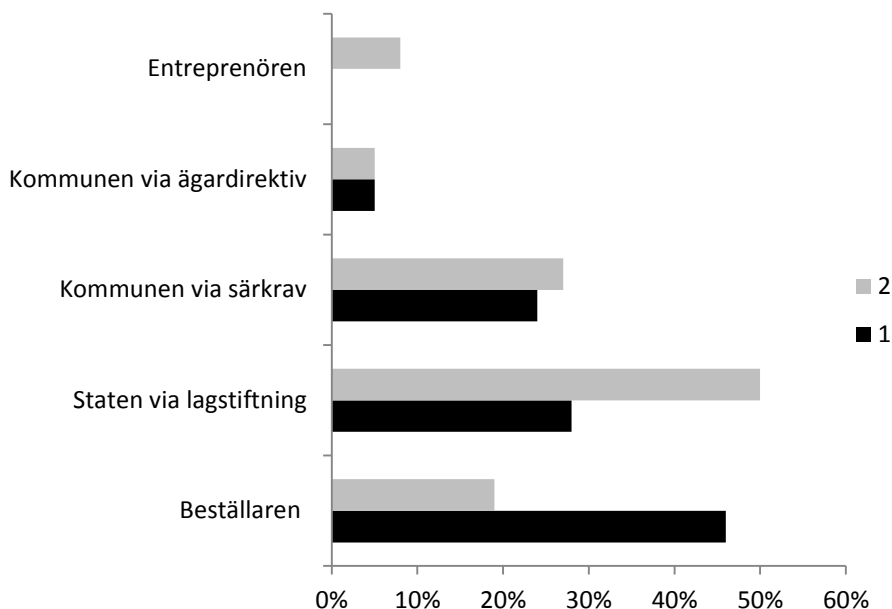
- Beställaren
- Lagstiftning PBL och BBR
- Kommunen via särkrav
- Kommunen via ägardirektiv
- Entreprenören
- Övrig, vem? (öppet svar)

Om man betraktar resultaten i figur 9 kan det konstateras att upphandlarna anser att beställaren, staten genom lagstiftningen och kommunen genom särkrav har störst inflytande över vilka krav som ställs vid nybyggnation av bostäder. Detta innebär att upphandlaren anser sig ha möjligheter att påverka kravbildningen. Samtidigt kan man se att flera respondenter har pekat på kommunen som en viktig kravställare genom kommunala särkrav. Kommunala särkrav vid nybyggnation av bostäder har i flera utredningar ansetts vara ett problem för bostadsbyggandet i Sverige.²⁷ Detta då kommunala särkrav kan bidra till att geografiskt fragmentera

²⁷ Se bl.a. Sveriges Bygginstrumenter, 2013, "Sveriges Bygginstrumenters remissvar på betänkande "Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav" (SOU 2012:86) och remissvar på betänkande "Ett effektivare plangenomförande" (SOU 2012:91) och Statskontoret, 2013.

marknad för bostadsbyggande, minska förutsebarheten och konkurrensen samt möjligheten till kostnadseffektivt industriellt byggande.

Figur 9 Vem anser du har det största inflytandet över vilka krav som ställs vid nybyggnation av bostäder. Andel som svarat 1–2 (skala 1 störst hinder – 9 minst hinder) n= 65



Kritiken mot kommunala särkrav och deras effekter på konkurrens och byggande har lett till lagändring i PBL.²⁸ Enligt de nya reglerna i PBL, som gäller från 1 januari 2015, får inte en kommun ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, i andra ärenden enligt denna lag eller i samband med genomförande av detaljplaner. Förbudet gäller dock inte när kommunen bygger i egen regi, vid arrende och tomträtt samt vid försäljning av enstaka tomter där det inte handlar om genomförande av detaljplan. Detta

²⁸ Se PBL 4 a § kap 8.

innebär konkret att kommunen kan fortsätta att ställa kommunala särkrav när de allmännyttiga bostadsföretagen bygger bostäder.

När det gäller frågan vilka andra som kan ha inflytande på byggandet pekar respondenterna specifikt på projekterande konsulter, stadsbyggnadskontoren och byggnadsnämnden. Några respondenter menar att just stadsbyggnadskontoret och byggnadsnämnden kan ha en stor påverkan då de kan ställa högre krav än vad som gäller enligt PBL eller Boverkets byggregler (BBR):

"Stadsbyggnadskontoret ställer ofta höga krav på gestaltning och kravställan som komplicerar processen och är kostnadsdrivande."

"En som har stort inflytande över kraven är den lokala byggnadsnämnden som gör sina tolkningar av lagen."

"Byggnadsnämnden har stor påverkan genom krav som är utöver Boverkets byggregler"

6.3 Allmännyttans byggande och byggpriser

Flera studier har pekat på att byggsektorn haft låg produktivitet utveckling de senaste 20 åren. Det finns dock kritik mot denna bild då det är svårt att mäta kvalitetsutveckling i byggande. Även om det finns olika sätt att mäta produktivitet utveckling och byggkostnader är det tydligt att byggpriserna har ökat vilket i sig har påverkat bostadsbyggandet och kanske också riktningsen på bostadsmarknaden där en stor del av nybyggnationen riktas mot ekonomiskt starka konsumentgrupper.

I undersökningen ställdes också frågan vad kostnaden/priset blivit per kvadratmeter boarea (BOA) exklusive moms. Det är inte alla

som kunnat eller velat uppge detta. En anledning till att det inte finns tillgänglig statistik på detta är att det är ett omfattande arbete att ta fram och att det är svårt att jämföra kostnadsbilden för olika projekt.

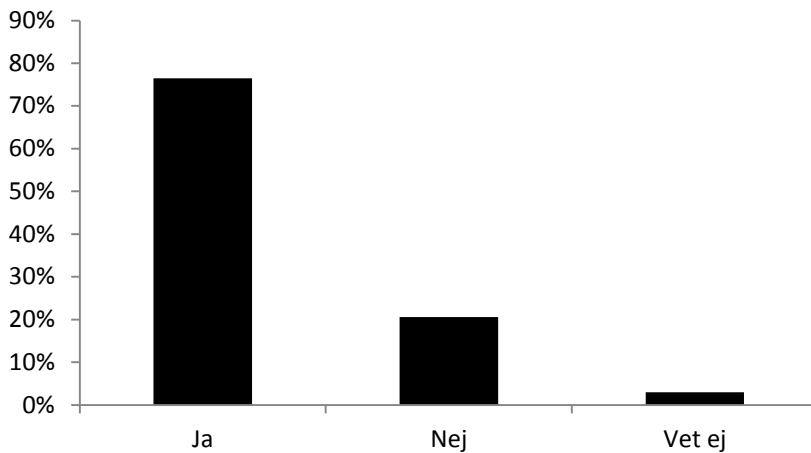
Totalt har vi dock kvadratmeterpriset BOA för 92 upphandlingar där den genomsnittliga byggkostnaden var 18 208 kronor per kvm BOA exklusive moms och medianen var 18 215 kronor. Detta kan jämföras med SABO:s nyckelfärdiga Kombohus där kostnaden ligger mellan 12 000–14 000 kronor kvm BOA exklusive moms och mark- och grundläggningkostnad. Mark- och grundläggningkostnader brukar ligga mellan 1 500–2 500 kronor per kvm.

Om man tar hänsyn till mark- och grundläggningkostnader och att en del byggherrekostnader ingår i Kombohusens kvadratmeterkostnad så är kostnaden för Kombohuset lägre än den uppmätta genomsnittliga kvadratmeterkostnaden. Även om det är svårt att mäta och jämföra kvadratmeterkostnad tycks SABO genom sina ramavtalsupphandlingar ha lyckats pressa ner byggpriserna på nybyggnation väsentligt.²⁹

Resultaten från enkätundersökningen visar att höga byggpriser är ett hinder för ökat bostadsbyggande. I enkäten ställdes även frågan hur lägre byggpriser skulle kunna påverka hyran respektive byggandet. På frågan om lägre byggpriser skulle avspeglas i lägre nybyggnadshyror svarade över 70 procent att så skulle vara fallet.

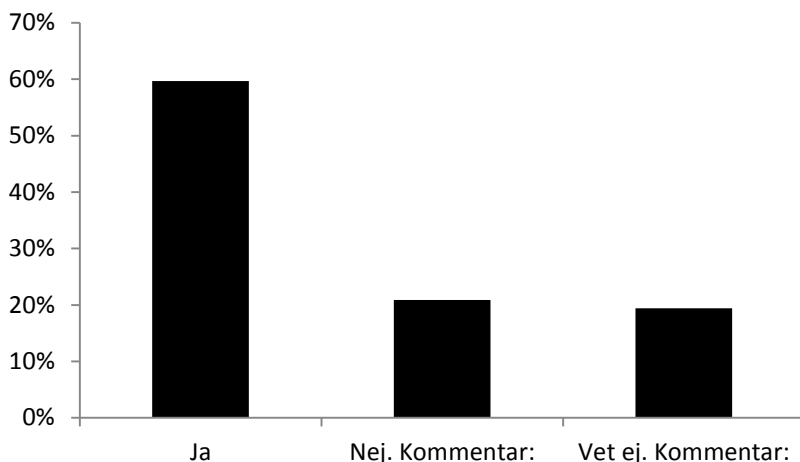
²⁹ Se även Boverket, 2015.

Figur 10 Avspeglas lägre byggkostnader/-priser i lägre nybyggnadshyror? n=68



Vidare ställdes frågan om en hypotetisk sänkning av byggpriserna på 10 procent skulle medföra större möjligheter att bygga fler bostäder. 60 procent menade att det skulle ge större möjligheter, vilket illustreras i figur 11.

Figur 11 Skulles lägre byggkostnader/-priser leda till att ni byggde fler bostäder? n=68



Bland de som svarade nej var det dock flera som pekade på att lägre byggpriser inte skulle göra att de skulle bygga fler bostäder men att det skulle innebära att de skulle kunna sätta lägre hyror:

"Vi skulle inte bygga fler bostäder men vi skulle sätta en lägre hyra."

Några respondenter menade att det trots en sänkning av byggpriserna med hypotetiska 10 procent var svårt att bygga mer. Anledningen är att man fortfarande inte har tillgång till byggbar mark i attraktiva lägen och att med höga byggpriserna har svårt att bygga så att mindre bemedlade grupper skulle ha råd att bo i nyproducerade lägenheter, vilket uttrycktes på följande sätt:

"Det är en för låg sänkning för att nå de breda inkomstgrupperna av hushållen."

"Det handlar också om att vi måste ändra avkastningskraven i C-läge."

Några respondenter menade att ökat byggande inte enbart handlar om byggpriser utan även om tillgång till mark och om ägardirektiv:

”Våra ägardirektiv säger att vi skall bygga ett visst antal lägenheter under mandatperioden, oavsett konjunktur.”

6.4 Upphandlarnas egna förslag till förbättringar

I denna rapport har det presenterats en del förslag för hur konkurrensen kan förbättras och hur byggpriserna kan pressas genom olika åtgärder. I enkätundersökningen ställdes som sista öppen fråga ”Vad tycker ni generellt att man kan göra eller borde göra för att få en effektivare konkurrensutsättning till stånd vid upphandling av nybyggnation av bostäder?”. Om svaren ska grupperas kan man dela in dem i följande åtta kategorier av förslag för att förbättra konkurrensen vid upphandling av bostadsbyggande:

1. Arbeta mer aktivt med typhus som SABO:s Kombohus och liknande koncept.
2. Arbeta internt med att ha bättre framförhållning och för att få en bättre bild av vilka större förfrågningar som är ute samtidigt.
3. Ta bort kommunala särkrav.
4. Förbättra formerna för kommunens marktilldelning.
5. Förenkla planprocessen.
6. Reformera PBL och minska överklagandekretsen.
7. Förenkla eller avveckla LOU och ge bättre möjlighet för förhandling med leverantörerna.
8. Längre avtalstider för ramavtal.

Om man sammanfattar de öppna svaren kan man konstatera att det är inom i princip tre områden som man kan se förbättringar. Det första är interna förbättringar (punkt 1–2 ovan) både vad gäller framförhållning och marknadskoll, som följande förslag:

”Öppna upp upphandlingen och redovisa mer för att intressera flera anbudsgivare, eller genomföra fler partneringsprojekt.”

En del i detta är också att man internt ska utnyttja de möjligheter som skapats av SABO:s Kombohus och liknande koncept:

”Vi kan upphandla fler typhus i samarbete med SABO eller liknande, tråkigt med lönsamt. Enkla tydliga förfrågningsunderlag med få osäkerhetsfaktorer.”

Det andra området är åtgärder som kommunen kan arbeta med vid marktilldelning och i plan- och byggprocessen (punkt 3–4), vilket följande svar illustrerar:

”Se till att kommunerna får fram detaljplaner och mark.”

”I vissa fall har det ställt högre kommunala särkrav vid produktion av flerfamiljshus med hyresrätter än vid annan produktion i kommunen.”

”Särkraven och kommunernas planmonopol bör ses över samtidigt som kommunens marktilldelning bör genomföras utifrån upplåtelseformernas förutsättningar när det gäller tilldelning och pris.”

Det tredje området är reformer av PBL vilket ligger utanför kommunernas och allmännyttans kontroll (punkt 5–6).

Det slutliga området är frågor som gäller LOU och de regler som omgärdar offentlig upphandling (punkt 7–8) vilket bland annat följande svar illustrerar:

”Förenklingar i LOU som möjliggör förhandling om projekt och projektidéer, överklagandeprocessen som många gånger går ut på att sätta krokben för sina konkurrenter. Längre avtalstider för ramavtal etc.”

Slutsatser

Undersökningen visar att kommunerna inte bara som ägare till de allmännyttiga bostadsföretagen utan också som markägare och genom planmonopolet kan spela en viktig roll för att öka de allmännyttiga bostadsföretagens byggande. Detta innebär konkret att kommunerna kan vidta åtgärder för att öka byggandet genom att säkerställa att de allmännyttiga företagen får tillgång till byggbar mark och att planprocessen blir mer effektiv, transparent och förutsebar. Dessutom kan slopande av kommunala särkrav förbättra konkurrensen vid upphandlingar och underlätta allmännyttans byggande.

Däremot verkar de avkastningskrav som följer av lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inte spela någon stor roll för byggandet. Indirekt kan denna dock spela en roll då det är svårt att bygga lönsamt i mindre attraktiva lägen och på svaga bostadsmarknader. Detta är också en följd av höga byggpriser och värderingsregler och är ett mer övergripande problem inom det svenska bostadsbyggandet.

Att pressa byggpriserna tycks vara centralt för att kunna öka allmännyttans byggande och även kunna pressa hyrorna, vilket skulle kunna ge upphov till ett mer varierat utbud av bostäder på

den svenska bostadsmarknaden. SABO:s upphandlingar av Kombohus har visat att det går att pressa ner byggpriserna. SABO:s samordning och ramavtalsupphandlingar ger inte bara ökad köpmakt utan även möjlighet till större upphandlingar av samma produkt vilket ger byggföretagen möjlighet att anamma ett industriellt byggande vilket kan sänka produktionskostnader och byggpriser, vilket skulle kunna beskrivas som en vinna-vinnalösning.

Denna typ av samverkan vid upphandling av typhus skulle även kunna öppna upp för utländska aktörer att komma in på marknaden då volymen är större och kravspecifikationerna givna för flera upphandlingar. Denna typ av hus med tydliga kostnadsramar för att bygga bostäder kan också förbättra anbuds konkurrensen på upphandlingsmarknaden som helhet då kvadratmeterkostnaden för Kombohus blir en referensram på upphandlingsmarknaden.

Referenser

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

Boverket, 2013, "Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013", rapport 2013:19.

Byggvärlden, 2013, "Prispressat Kombohus öppnar dörrar", 7 februari 2013.

ESO, 2013, "Bäste herre på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar", ESO 2013:1.

Fastighetsnytt, 2012-06-27, "Dyrare i Karlstad än i Växjö?"
Undersökning visar att det är 10 000 kronor dyrare per kvadratmeter att bygga i Karlstad än i Växjö, som är en jämförbar kommun.

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

Konkurrensverket, 2006, "Bättre konkurrens i bostadsbyggandet", rapport 2006:2.

Konkurrensverket, 2009, "Upphandling och mindre företag – öka SME:s deltagande och dra nytta av konkurrensen", PM
Konkurrensverket 2009.

Konkurrensverket, 2013, "Konkurrensen i Sverige 2013 – Så kan det byggas mer och billigare", rapport 2013:10.

Konkurrensverket, 2014, "Siffror och fakta om offentlig upphandling – Statistik om upphandlingar som genomförts under 2013", rapport 2014:1.

Konkurrensverket, 2015, "Offentlig upphandling av mat – En kartläggning av Sveriges offentliga upphandling av livsmedel och måltidstjänster", rapport 2015:1.

NUTEK, 2005, "Småföretag och offentlig upphandling: hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar." Stockholm: Verket för näringslivsutveckling.

Nybyggarkommissionen, 2014, "En bostadspolitisk agenda för Sverige – 63 förslag för ökat byggande", 20 februari 2014.

Statistiska Centralbyrån (SCB), 2015, Statistikdatabas, "Boende, byggande och bebyggelse".

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

Sveriges Byggindustrier, 2013, "Fakta om byggandet".

Sveriges Byggindustrier, 2013, Sveriges Byggindustriers remissvar på betänkande "Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav" (SOU 2012:86) och remissvar på betänkande "Ett effektivare plangenomförande" (SOU 2012:91).

Sveriges Byggindustrier, 2003–2012, "Statistik – De 30 största byggföretagen".

Tillväxtanalys, 2013, "Regional tillväxt 2013– en rapport om tillstånd och utveckling i Sveriges regioner", rapport 2013:06.

I den här rapporten presenterar vi en övergripande bild av de allmännyttiga bostadsföretagens upphandlingar. Vi har också kartlagt anbudskonkurrensen och identifierat vilka faktorer som de upphandlande företagen värderar vid upphandlingar. Rapporten innehåller också förslag på hur anbudskonkurrensen kan förbättras.



Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se