

Plats för fler som bygger mer

*Betänkande av Utredningen om bättre konkurrens
för ökat bostadsbyggande*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:105

Innehåll

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

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

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

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

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

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

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

Bilagor

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

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

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

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

Bostadsbyggandets förutsättningar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Byggmarknadernas struktur

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

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

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

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

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

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

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

Integration, ägarsamband och konkurrens

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

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

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

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

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

Finansiering av bostadsbyggande

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

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

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

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

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

Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande

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

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

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

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

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

Vad begränsar deltagande?

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

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

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

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

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

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

Skala, enhetlighet och etablering

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

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

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

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

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

Kommuner och staten

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

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

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

En gemensam problembild i flera europeiska länder

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

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

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

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

Hur kan konkurrensen förbättras?

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

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

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

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

Brist på byggbar mark

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

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

genom hur mycket mark som kommunen markanvisar till olika byggherrar.

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

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

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

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

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

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

Kommunernas planarbete

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

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

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

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

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

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

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

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

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