

## Bilaga 10:4 till kommunstyrelsens protokoll den 21 maj 2003, § 9

PM 2003 RII (Dnr 309-277/2003)

### Remiss av betänkandet ”Skärpning gubbar” - betänkande av Byggherrens (SOU 2002:115)

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid 7 maj 2003

Borgarrädsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Remissen av ”Skärpning gubbar” (SOU 2002:115) anses besvarad med vad som anförs i promemorian.

**Föredragande borgarrådet Kersti Py Börjeson** anför följande.

#### *Ärendet*

Finansdepartementet har remitterat Byggherrens betänkande ”Skärpning gubbar” (SOU 2002:115) till Stockholms stad. Sammanfattning i *bilaga 2*.

Betänkandet behandlar konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn.

En viktig slutsats är att styrkeförhållandena mellan byggherrar och byggföretag lett till en obalans som ger effekter i hela byggprocessen. Viktiga åtgärder blir, jämte en effektiv tillämpning av konkurrenslagen, att stärka byggherrarnas ställning på marknaden. Vidare är frågorna om svart arbetskraft och ansvar för fel i byggnadsverk av så stor betydelse från allmän synpunkt att lagstiftningsåtgärder bör vidtas.

Sammanlagt redovisas kommissionens förslag i 22 punkter. Betänkandet finns att tillgå i sin helhet på [www.regeringen.se/propositioner/sou/sou2002.htm](http://www.regeringen.se/propositioner/sou/sou2002.htm) eller i akten på KF/KS kansli.

#### *Remisser*

Ärendet har för synpunkter remitterats till gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadsledningskontoret, AB Familjebostäder, AB Svenska Bostäder och AB Stockholmshem.

Gatu- och fastighetsnämnden (GFN) konstaterar i sitt svar att de frågor som Byggherrens tar upp på intet vis är nya och att det knappast är någon brist på statliga utredningar som orsakat bristfällig konkurrens, höga kostnader och kvalitetsproblem. Statsmakterna torde enligt nämnden redan vara väl medvetna om behovet av en effektiv konkurrenslagstiftning och konkurrensbevakning i byggbranschen. Det kan inte heller komma som en överraskning för de ansvariga att minskad samhällelig kontroll av bostadsbyggandet utan samtidigt införande av striktare ansvar i alla producentled och längre garantitider, öppnat för kvalitetsförsäkringar. Vidare oroas man av att kommissionens tendens att föreskriva en lång rad mediciner, ofta i form av uppdrag med begränsad betydelse till olika statliga myndigheter, riskerar att ta bort fokus från kärnverksamheten, dvs. att ”projektera och bygga rätt”. GFN

menar att staten i första hand bör skapa några grundläggande incitament som 1. förbättrar konkurrensen inom byggsektorn och 2. ökar byggproducenternas och byggmaterialtillverkarnas ansvar för sina försålda produkter.

GFN är positiva till föreslagen utbildning på högskolenivå för dem som beställer byggentreprenader och förvaltar byggnader. Däremot är nämnden starkt kritisk till kommissionens förslag att ge Konkurrensverket ansvar för tillsynen av hur lagen om offentlig upphandling, LOU, efterlevs samt för information om hur lagen kan tillämpas och anser att LOU bör ses över innan ytterligare resurser satsas på utökad statlig kontroll.

Stadsbyggnadsnämnden (SBN) menar att den bristande insyn och överblickbarhet som utmärker byggsektorn bidrar till att påverkan och kontroll av byggprodukterna i stort sett blir obefintlig.

Vidare påpekar SBN att byggnadsnämnden enligt gällande lagstiftning enbart kan ställa krav på byggherren och inte på entreprenörer. Det är därför väsentligt att ansvaret mellan entreprenör och byggherre (beställare) för den färdiga produkten ses över och tydliggörs.

SBN menar att aktörerna själva har det största ansvaret för att ta itu med problemen inom branschen, där den bristande konkurrensen synes vara den viktigaste frågan. Från samhällets sida framstår några åtgärder som särskilt väsentliga för att bidra till kravet på förändringar inom byggsektorn. Det är en effektiv tillämpning av konkurrenslagen samt en tvingande lagstiftning för parterna om utökat/längre ansvar för byggfel.

Stadsledningskontoret (SLK) är i stort positiv till att dessa frågor aktualiseras men befarar bl.a. att förslaget med obligatoriskt entreprenadavdrag kommer att medföra en ökad administration inom kommunen. SLK finner förslaget att förbättra statistik över byggproduktionskostnader positivt men utvecklingen av denna statistikutveckling måste ske med beaktande av kostnaden för att ta fram informationen samt den slutliga informationens kvalitet för användaren.

AB Familjebostäder anser att utredningen har goda ansatser och bra förslag, men kanske inte lyckats fullt ut. Uppdraget är lovvärt, men svårt till följd av krav på god kvalitet och hälsa i byggproduktionen, samtidigt som kostnaderna skall pressas. Det kan inte uteslutas att påtaglig kostnadspress måste innebära kvalitetsförändringar ur vissa aspekter och att prioritering av olika kvalitetskrav blir nödvändiga för att nå de i övrigt önskade effekterna. Gångna tiders solidariska hyressättning tillämpas inte längre, och varje enskild produktion skall ekonomiskt stå på egna ben.

AB Familjebostäder instämmer i kritiken av att bostadsbyggandet på marknaden generellt förskjutits mot att byggherren blivit byggentreprenör utan förvaltaransvar och att en oönskad förändring av styrkeförhållandena inom bostadsproduktionssektorn följt därav.

AB Svenska Bostäder och AB Stockholms hem instämmer i stora drag i den beskrivning av byggsektorns förändring och konkurrensen som ges i utredningen. För Stockholms del har utvecklingen under senare år kännetecknats av att produktionsresurserna i första hand styrts mot produktion av bostadsrätter där prissättningen är rent marknadsmässig. Intresset hos entreprenörer/bostadsrättsproducenter för att konkurrera om mindre lönsamma hyresrättsentreprenader har varit begränsat vilket varit en av orsakerna till kraftigt ökade priser på dessa entreprenader.

### *Mina synpunkter*

Bostadsbristen är en av de viktigaste politiska frågorna. I Stockholms stad skall det under mandatperioden byggas 20 000 nya bostäder och det är i det sammanhanget mycket angeläget att finna medel för att motverka höga boende- och byggkostnader samt byggfel.

Av de åtgärder som föreslås i betänkandet vill jag framhålla två som särskilt viktiga; en effektiv tillämpning av konkurrenslagen samt en tvingande lagstiftning för parterna om utökat/längre ansvar för byggfel. Jag delar liksom flera av remissinstanserna betänkandets slutsats att styrkeförhållandena mellan byggherrar och byggföretag lett till en obalans som ger effekter i hela byggprocessen och vill poängtera att det måste finnas ett tydligt och i tiden långtgående ansvar för fel i byggnadsverk. Det är inte rimligt att enskilda personer eller skattekollektivet ska drabbas ekonomiskt av fel som har sitt ursprung i bristande konstruktion, beställning eller utförande. Det är därför viktigt att ansvaret mellan entreprenör och byggherre för den färdiga produkten ses över och tydliggörs.

Vad gäller föreslagen utbildning på högskolenivå är jag positiv, men delar stadsbyggnadskontorets synpunkter att en sådan utbildning bör kompletteras med ett uppdrag till Boverket att i samarbete med olika branschorganisationer utreda utbildningsbehov och en form av behörighetskompetens för olika aktörer inom projektering och produktion. Idag ställs endast krav på behörighet på en enda personkategori i hela organisationen, den kvalitetsansvarige. Det är inte tillräckligt.

Jag är liksom övriga remissinstanser positiv till att statistik utvecklas för att bättre kunna användas vid jämförelse av produktionskostnader/priser, men delar stadsledningskontorets synpunkter angående informationens kvalitet. Det krävs en avvägning mellan behovet av statistik för alla byggnadsverk och kostnaderna för att insamla och bearbeta informationen. Det är viktigt att information ej inhämtas som inte kan bli statistik av sådan kvalitet att den ger någon information till den som i senare led skall använda den. En sådan statistik bör som Familjebostäder påpekar också redovisa regionala skillnader, med bakgrund av de senaste årens regionalt olika prisutveckling.

Jag är positiv till kommissionens förslag att Boverket ges i uppdrag att ta fram föreskrifter om fuktdimensionering före byggstart och fuktmätning innan inbyggnad, inklädnad eller idrifttagande av relevanta byggnadsdelar. En föreskrift om krav på fuktskyddsbeskrivning i Boverkets byggregler, liknande den beträffande brandskyddsdokumentation, skulle underlätta byggnadsnämndernas hantering av dessa frågor. En sådan föreskrift skulle också vara bra ur konkurrenssynpunkt. Vidare anser jag att Boverkets byggregler även borde innehålla ett avsnitt avseende samhällets krav på miljöhänsyn i byggandet.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Remissen av ”Skärpning gubbar” (SOU 2002:115) anses besvarad med vad som anförs i promemorian.

Stockholm den 14 maj 2003

KERSTI PY BÖRJESON

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. godkänna förslaget till beslut
2. därutöver anförä.

Det är inte en brist på statliga utredningar som orsakat bristfällig konkurrens, kvalitetsproblem och höga kostnader. Det är istället regeringens brist på effektiva åtgärder för att få sunda förutsättningar för bostadsbyggandet som lett till problem. Regeringen agerar kortsiktigt när det gäller subventioner och skatter för byggandet, vilket rubbar främst den konkurrens som är viktig för alla parter. Istället för statliga utredningar behövs sänkt skatt på byggande.

De problem som idag finns beror i huvudsak på att byggmarknaden till för några år sedan var en helt genomreglerad marknad med mycket kraftiga subventioner. Bristen på marknadsekonomi samt politisk kläfingrighet har lett till en i grunden osund bransch med bristande konkurrens, kvalitetsproblem och höga kostnader.

Lösningen på problemen är inte att skapa nya subventioner. Sådana leder ofelbart till att samma problem återigen uppstår. Istället borde regeringen lägga förslag som stärker konkurrensen.

Fastighetsskatten måste avskaffas.

## ÄRENDET

Finansdepartementet har remitterat Byggkommissionens betänkande ”Skärpning gubbar” (SOU 2002:115) till kommunstyrelsen i Stockholms stad. Sammanfattning i bilaga 1. Betänkandet behandlar konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn.

En viktig slutsats är att styrkeförhållandena mellan byggherrar och byggföretag lett till en obalans som ger effekter i hela byggprocessen. Viktiga åtgärder blir, jämte en effektiv tillämpning av konkurrenslagen, att stärka byggherrarnas ställning på marknaden. Vidare är frågorna om svart arbetskraft och ansvar för fel i byggnadsverk av så stor betydelse från allmän synpunkt att lagstiftningsåtgärder bör vidtas.

Sammanlagt redovisas kommissionens förslag i 22 punkter. Betänkandet finns att tillgå i sin helhet på [www.regeringen.se/propositioner/sou/sou2002.htm](http://www.regeringen.se/propositioner/sou/sou2002.htm). samt i akten på KF/KS kansli. I denna finns även det material som ligger till grund för stadens remissvar.

## REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, AB Familjebostäder, AB Svenska Bostäder och AB Stockholmshem.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande av den 22 april 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret är positivt till att staten föreslår åtgärder med syfte att förbättra konkurrensen, minska den svarta marknaden inom byggsektorn m.m. Stadsledningskontoret väljer att i sitt svar ej kommentera alla förslag i och med att bl.a. stadsbyggnadsnämnden och gatu- och fastighetsnämnden lämnar remissvar för det som berör deras verksamhetsområden. Stadsledningskontorets synpunkter berör förslagen om tvingande minimiregler, förbättrad produktionskostnadsstatistiken, det nya entreprenadavdraget och den förändrade hanteringen av montering. Byggkommissionens förslag att utreda hur en tvingande lagstiftning med tvingande minimiregler för parternas fel vid projektering och utförande av byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader kan vara nödvändigt för att finna vägar att stävja byggfel. Dock är det (vanligtvis) önskvärt att ej inskränka avtalsfriheten mellan parterna, i de fall parterna kan ses som jämlika i styrkeförhållande. Kommissionen konstaterar att styrkeförhållandena i dagsläget förmodligen ej är jämlika. I detta fall kan det vara positivt om utredningen prövar i vilka situationer och i vilken omfattning det kan vara nödvändigt med tvingande minimiregler.

Stadsledningskontoret finner det även positivt om statistik utvecklas för att bättre kunna användas vid jämförelse av produktionskostnader/priser. Det krävs dock en strikt avvägning mellan behovet av statistik för *alla* byggnadsverk och kostnaderna för att insamla och bearbeta denna information. Det är av stor vikt att information inte inhämtas som ej kan bli statistik av sådan kvalitet att den ger någon information/kunskap till den som i senare led skall använda den.

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till grundtanken med införandet av ett obligatoriskt entreprenadavdragssystem och den omvända skattskyldigheten för mervärdesskatten, d.v.s. att försvåra för oseriösa (under-/)entreprenörer att ej erlägga sina skatter och avgifter. Dock ogillar stadsledningskontoret den ökade arbetsbelastning som administrationen av främst entreprenadavdraget medför för kommunen. I praktiken medför det fler manuella kontroller av uppgifter, utbetalningar som skall delas upp, entreprenaddeklarationer, kontrolluppgifter skall fyllas i m.m.. Den ökade administrationen är ej påkallad för att kommunen/uppdragsgivaren inte skall ”smita” från skatt utan problemet ligger i tidigare led. Behov kan föreligga att ytterligare

beakta skrivningen i den föreslagna lagstiftningens §15 där det framkommer att entreprenaddeklarationen skall lämnas till skattemyndigheten senast samma dag som betalningen av den ersättning från vilket avdraget har gjorts, sker till uppdragsgivaren. För större organisationer/företag kan den interna hanteringen eventuellt underlättas om en viss tidsfrist ges mellan betalningsdag och entreprenaddeklarationen.

**Gatu- och fastighetsnämnden** beslutade vid sammanträde den 1 april 2003 att i huvudsak godkänna kontorets förslag samt att därutöver anföra följande

Att minska bostadsbristen är idag en av de viktigaste politiska frågorna för Stockholm. För att få fram ett stort antal bra bostäder måste staden pröva alla tänkbara möjligheter. Vår uppfattning är att staden kan göra en hel del för att åstadkomma en bättre användning av befintliga fastigheter och på så sätt skapa fler bostäder.

*Reservation* anfördes av vice ordföranden *Sten Nordin* (m), ledamöterna *Berthold Gustavsson* (m), *Ulf Fridébäck* (fp), *Madeleine Sjöstedt* (fp) och *Mats Rosén* (kd) samt tjänstgörande ersättaren *Helena Bonnier* (m), *bilaga 1*.

**Gatu- och fastighetskontorets** tjänsteutlåtande från 12 mars 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Gatu- och fastighetskontoret konstaterar att de frågor som Bygghälsan tar upp på intet vis är nya; kommissionen gör på ungefär samma sätt som tidigare byggkostnadsdelegationen och konkurrenskommittén en genomgång av situationen inom byggsektorn.

Det är alltså knappast någon brist på statliga utredningar som orsakat bristfällig konkurrens, höga kostnader och kvalitetsproblem. Statsmakterna torde redan vara väl medvetna om behovet av en effektiv konkurrenslagstiftning och konkurrensbevakning i byggbranschen. Det kan inte heller komma som en överraskning för de ansvariga att minskad samhälls- och byggkontroll av bostadsbyggandet utan samtidigt införande av striktare ansvar i alla producentled och längre garantitider, öppnat för kvalitetsförsämringar.

Efter en belysning av Stockholms stads eget arbete för att motverka höga boende- och byggkostnader samt byggfel går vi igenom de olika förslag som kommissionen presenterat. Vi oroas av att kommissionens tendens att föreskriva en lång rad regler, ofta i form av uppdrag med begränsad betydelse till olika statliga myndigheter, riskerar att ta bort fokus från kärnverksamheten, dvs. att ”projektera och bygga rätt”.

Om incitamenten och förutsättningarna för de olika aktörerna är de rätta menar vi att dålig kvalitet och höga kostnader i byggbranschen inte borde vara något stort problem. Vi menar att staten i första hand bör skapa några grundläggande incitament som 1. förbättrar konkurrensen inom byggsektorn och 2. ökar byggproducenternas och byggmaterialtillverkarnas ansvar för sina försålda produkter.

#### *Byggherrens ställning och konkurrensen*

Vi har samma inställning som fastighetskontoret redovisade redan för över 12 år sedan. Det är således hög tid att det äntligen synes bli aktuellt för statsmakterna att överväga vilka lagreglerade ansvars- och garantibestämmelser för bostadsbyggandet som erfordras.

Vi är också positiva till föreslagen utbildning på högskolenivå för dem som beställer byggentreprenader och förvaltar byggnader.

Däremot är vi starkt kritiska till kommissionens förslag att ge Konkurrensverket ansvar för tillsynen av hur lagen om offentlig upphandling, LOU, efterlevs samt för information om hur lagen kan tillämpas. LOU är enligt vår mening inte ägnad att befrämja beställarens ekonomi vid

upphandling. Vi anser att LOU bör ses över innan ytterligare resurser satsas på utökad statlig kontroll.

Kommissionens totalt sju förslag för att bli att stärka konkurrensen ger sammantagna knappast några effekter mot det allvarligaste problemet inom byggsektorn - företagskoncentrationen. Vi menar att vad som krävs är en mer strikt tillämpning av gällande konkurrenslagstiftning från 1993 eller snarare, eftersom lagen trots viss skärpning på senare tid synes ha varit otillräcklig, ytterligare skärpningar.

#### *Byggekostnaderna*

Vi är positiva till kommissionens förslag om officiell statistik över produktionskostnader och priser för alla typer av byggnadsverk samt att Boverket ska ges möjlighet att, oberoende av projekttyp, stödja pilotprojekt som har till syfte att sänka bygg- och/eller boendekostnaderna eller på andra sätt utgöra goda exempel i ett livscykelperspektiv. En förutsättning för ytterligare riktade statsstöd till bostadsbyggandet är dock att de inte medför en skärpt hyresreglering, och därmed riskerar att rubba hela bruksvärdessystemet, eller ges inslag som stimulerar olagliga kommunala subventioner så som det nyss föreslagna statliga tillfälliga investeringsstödet.

Vi menar dock att det är andra omständigheter och åtgärder bli att olika statliga insatser av annat slag än de som nu förs fram av byggkommissionen, som skulle behöva göras för att få fart på bostadsbyggandet och på allvar bidra till att sänka byggekostnaderna. Vi har nyligen i andra sammanhang pekat bli att på 1. behovet av att inte utforma de statliga investeringsstöden till fastighetsägare så att de riskerar bli kontraproduktiva, dvs leder till färre nya hyreslägenheter i stället för fler. 2. Införande av statliga bidrag till ombyggnad. 3. Bruksvärdessystemets utformning och tillämpning. 4. Återinförande av statsbidrag för marksanering som bäddar för nya bostäder. 5. Utformning och tillämpning av olika statliga sektornormer etc såsom miljökrav och byggnadsregleringar från statligt håll, nu även från byggkommissionen, om att kommunerna ska förbättra sin planberedskap och via en aktiv markpolitik med nya grepp hålla igen mark- och exploateringskostnaderna känns däremot tämligen ofruktbar. Några kommunalt subventionerade markpriser/tomträttsavgifter är som vi framhållit i flera sammanhang inte lagligen möjliga. Vi har för vår del alltså svårt att se några möjligheter för staden att stödja hyreshusbyggandet mer än genom att, som redan görs, erbjuda förmånlig tomträttsupplåtelse av marken.

#### *Bygghälsa, tillsyn och kontroll, Byggandets miljöpåverkan, Bygghälsan*

Vi är positiva till många av kommissionens föreslagna åtgärder för förbättrad kunskapsuppbyggnad beträffande bli att hållbar utveckling, metoder för utvärdering av kemiska produkter och modeller för livscykelbedömning i förvaltningsskedet. Vi medverkar gärna i diskussioner om den närmare inriktningen av sådana statliga insatser.

Vad gäller tillsyn och kontroll anser vi att det i första hand får ankomma på stadsbyggnadsnämnden att ta ställning till kommissionens förslag att även statliga organ ska bedriva tillsyn.

**Stadsbyggnadsnämnden** beslutade vid sammanträde den 3 april 2003 att som svar på remissen överlämna och återge kontorets utlåtande.

*Reservation* anfördes av vice ordföranden *Lotta Edholm* (fp), *Bengt Gunnar Herrström* (fp) och *Kerstin Rossipal* (kd), bilaga 1.

*Reservation* anfördes av *Kristina Alvendal* (m), *Joakim Larsson* (m) och *Regina Kevins* (m), bilaga 1.

**Stadsbyggnadskontorets** tjänsteutlåtande av den 21 mars 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Allmänna synpunkter på problemen i byggsektorn:

I den komplexa byggprocessen är många aktörer inblandade, vilket till en del kan förklara problemen inom byggsektorn. Den bristande insyn och överblickbarhet som utmärker byggsektorn bidrar till att påverkan och kontroll av byggprodukterna i stort sett blir obefintlig.

Byggnadsnämnden kan enligt gällande lagstiftning enbart ställa krav på byggherren och inte på entreprenörer. Det är därför väsentligt att ansvaret mellan entreprenör och byggherre (beställare) för den färdiga produkten ses över och tydliggörs.

Staten och kommunerna har viktiga uppgifter i byggprocessen. Kommunerna har utifrån sitt bostadsförsörjningsansvar att tillse att det finns en planering och en planberedskap som möjliggör byggande. Stadsbyggnadskontoret anser sig ha en planprocess som fungerar tidsmässigt effektivt. Problemen med förseningar i planprocessen ligger huvudsakligen i överklagningsmöjligheterna och där förutsätter kontoret att den sittande kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen ska komma med förslag till förenklingar som kan förkorta tidsutsträckningen i överklagandeprocessen. Statens ansvar för bostadsbyggandet skulle kunna förstärkas genom bättre förutsättningar för finansiering och risktagande.

De förslag som byggkommissionen huvudsakligen föreslår för att komma tillrätta med bristerna inom byggsektorn handlar om uppdrag till Boverket, Fastighetsverket, Formas, Konkurrensverket, Naturvårdsverket, Riksskatteverket och SCB. Förslagen kan i sig vara rimliga men kommer endast i mindre grad kunna förändra byggsektorn.

Kontoret menar att aktörerna själva har det största ansvaret för att ta itu med problemen inom branschen, där den bristande konkurrensen synes vara den viktigaste frågan. Det torde på längre sikt också ligga i deras eget intresse i en omvärld som blir mer öppen för konkurrens utifrån.

Från samhällets sida framstår några åtgärder som särskilt väsentliga för att bidra till kravet på förändringar inom byggsektorn. Det är en effektiv tillämpning av konkurrenslagen samt en tvingande lagstiftning för parterna om utökat/längre ansvar för byggfel.

Stadsbyggnadskontoret har främst valt att kommentera de avsnitt som berör byggherrens ställning samt byggfel, tillsyn och kontroll eftersom det är frågor som ligger inom stadsbyggnadsnämndens ansvarsområde och erfarenhet.

De förslag kontoret valt att kommentera mer detaljerat är följande:

#### Byggherrens ställning och konkurrensen

- Tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå en lagstiftning med tvingande minimiregler för parternas ansvar för fel vid projektering och utförande av byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader.
- Ge Boverket i uppdrag att i samarbete med högskolor och universitet utforma en utbildning på högskolenivå för byggherrar.

#### Samt

##### Byggfel tillsyn och kontroll

- Ge i uppdrag åt Boverket och länsstyrelserna i de tre storstadslänen att bedriva en försöksverksamhet med fördjupad och samordnad tillsyn över byggandet.
- Ge Boverket i uppdrag att ta fram föreskrifter om *fuktdimensionering* före byggstart och *fuktmätning* innan inbyggnad, inklädning eller idrifttagande av relevanta byggnadsdelar.

#### *Byggherrens ställning och konkurrensen*

Kommissionen föreslår en lagstiftning som ska leda till en mer rimlig fördelning av ansvaret mellan dem som ritar, konstruerar och bygger byggnadsverk och byggherren. Regleringen ska tydliggöra vem som ska bära ansvaret och stärka byggherrarnas ställning på marknaden. Vidare

föreslås att Boverket ska ges i uppdrag att i samarbete med högskolor och universitet utforma en utbildning för byggherrar.

Stadsbyggnadskontoret vill understryka att det måste finnas ett tydligt och i tiden långtgående ansvar för fel i byggnadsverk. Det är orimligt att enskilda personer eller skattekollektivet ska drabbas ekonomiskt av fel som har sitt ursprung i bristande konstruktion, beställning eller utförande.

Kontoret har inga invändningar mot förslaget om en utbildning på högskolenivå för byggherrar.

Det bör dock kompletteras med ett uppdrag till Boverket att i samarbete med olika branschorganisationer utreda utbildningsbehov och en form av behörighetskompetens för olika aktörer inom projektering och produktion. Idag ställer samhället krav på behörighet på en enda personkategori i hela organisationen, dvs den kvalitetsansvarige.

#### *Byggsfel, tillsyn och kontroll*

Kommissionen föreslår att Boverket ges i uppdrag att ta fram föreskrifter om *fuktdimensionering* före byggstart och fuktmätning innan inbyggnad, inklädnad eller idrifttagande av relevanta byggnadsdelar. Kontoret anser att detta är ett viktigt förslag.

Stadsbyggnadskontoret har aktivt arbetat med fuktskyddsfrågorna genom att utarbeta mallar för upprättande av en fuktskyddsbeskrivning, vilket är en metod för hantering av fuktskyddsfrågorna under projektering, byggande och förvaltning. Vi anser därför att en föreskrift om krav på fuktskyddsbeskrivning i Boverkets byggregler, liknande den beträffande brandskyddsdokumentation, skulle underlätta byggnadsnämndernas hantering av dessa frågor. Det skulle också vara bra ur konkurrenssynpunkt om föreskriften infördes.

Boverkets byggregler borde även innehålla ett avsnitt avseende samhällets krav på miljöhänsyn i byggandet.

Vidare föreslås att Boverket och länsstyrelserna i de tre storstadslänen får i uppdrag att bedriva försöksverksamhet med fördjupad och samordnad tillsyn över byggandet. Det beskrivs som "ett försök med en fördjupad statlig tillsyn över byggandet sker i de tre storstadslänen".

Enligt nuvarande bestämmelser har byggnadsnämnderna ett renodlat tillsynsansvar och länsstyrelsens uppgift är att ha tillsyn över byggnadsnämndernas verksamhet. Stadsbyggnadskontoret anser inte att det erfordras någon fördjupad statlig insyn över byggandet utan förutsätter att principen om byggnadsnämndernas respektive länsstyrelsens ansvar för tillsynen kommer vara densamma även fortsättningsvis. Kontoret vill poängtera vikten av att kommande förslag från PBL-kommittén rörande tillsyn och kontroll inte försenas.

Beträffande *tillsyn och kontrollsystemet* som helhet finns en samstämmig uppfattning om att systemet enligt PBL inte säkerställer att byggnadsverken uppfyller samhällets krav. Det har bland annat anförts att byggherrarnas och entreprenörernas kontroll- och kvalitetssystem inte fungerar i praktiken, att den kvalitetsansvariges roll är oklar samt att byggnadsnämndernas resurser att utöva tillsyn över byggandet är otillräckliga.

Kommissionen hänvisar i dessa frågor i första hand till kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen som fått i uppdrag att se över kontrollsystemet och den kvalitetsansvariges roll och kompetens. Kontoret väljer ändå att i detta sammanhang framföra synpunkter på dagens tillsyn och kontrollsystem.

#### *Kontorets synpunkter på kontroll enligt PBL*

Systemet med kvalitetssäkring genom egenkontroll och byggherrens ansvar bör vidareutvecklas.

Byggnadsnämnderna har en central roll för att få PBL-systemet att fungera dels genom att besluta om kontrollplan för arbetena dels genom att utöva tillsyn över systemet. Byggnadsnämnderna borde också kunna ställa krav på kontrollmetodik med avseende på egenkontrollens utformning. Det är angeläget att påpeka att byggnadsnämnderna ska ställa krav på effektiv kontrollmetodik, inte ta över byggherrens ansvar att upprätta en projektanpassad kontrollplan.

Kontrollmetodikerna bör leda till att det tydligt framgår vilka funktionskrav eller andra krav som ska uppfyllas för varje kontrollpunkt. Förtydligande skrivningar angående en önskad kontrollmetodik kan antingen föras in i en handbok eller ges ut i ett Nyhetsbrev från Boverket.

Vid redovisad och fungerande egenkontroll blir byggnadsnämndens uppgift att genom tillsyn kontrollera att byggherren har tagit sitt ansvar, men det måste även finnas en möjlighet att hantera ärenden då detta inte fungerar.

Byggnadsnämnderna måste ges resurser att genomföra sin tillsynsroll för att systemet ska vara trovärdigt.

Den uppdelning som gjordes i bygglov och bygganmälan genom ändringen av PBL 1995 har försvårat byggnadsnämndernas hantering. För många är detta en svårförståelig ordning, ett faktum som bör beaktas av de nu pågående statliga utredningarna.

I lagstiftningen saknas krav på att byggherren ska göra en anmälan när byggnadsarbetena slutförts. PBL 9 kap. 10 § bör ändras så att sanktioner införs om byggherren inte har uppfyllt sitt åtagande enligt kontrollplanen innan berörda byggnadsdelar tas i bruk.

#### *Övriga förslag från byggkommissionen*

Av de övriga förslag som läggs av byggkommissionen konstaterar kontoret att vi inte har tillräcklig kunskap och erfarenhet för att bedöma effekterna av dessa. Vi anser dock att några frågor synes särskilt angelägna att uppmärksammas. Viktiga framtidsfrågor är till exempel de förslag som syftar till att skapa insyn i byggkostnadernas utveckling, att främja utbildning forskning och information inom området samt att motverka svart arbetskraft.

**AB Familjebostäder** anför i sitt yttrande av den 9 april 2003 i huvudsak följande.

Familjebostäder har, med hänsyn till områdets strategiska betydelse för bolaget, valt att utöver generella synpunkter redovisa ett antal detaljsynpunkter på några av de lämnade förslagen och rekommendationerna.

#### *Generella synpunkter*

Som konstateras nedan har man goda ansatser och bra förslag, men har enligt vårt synsätt kanske inte lyckats fullt ut. Det bör emellertid beaktas att en sådan omställning av en hel bransch som utredningen påvisar behov av, sannolikt inte kan genomföras annat än på längre sikt oavsett vilka förslag som läggs fram med det angivna syftet.

Uppdraget är lovvärt, men svårt särskilt till följd av krav på god kvalitet och hälsa i byggproduktionen, samtidigt som kostnaderna skall pressas. Det kan inte uteslutas att påtaglig kostnadspress måste innebära kvalitetsförändringar ur vissa aspekter och att prioritering av olika kvalitetskrav blir nödvändiga för att nå de i övrigt önskade effekterna.

Man har i **utredningsarbetet** valt att analysera redan utförda resultatsammanställningar och forskningsresultat. Vi tror att detta har varit en bra utgångspunkt som minimerar dubbelarbete utan att – med hänsyn till underlagets mångfald – riskera att förbise viktiga förutsättningar.

Utredningen utpekar 1979 års reform med **produktionskostnadsbelåning**, som en orsak till en som man påstår förlorad kunskap för att ”med gott resultat upphandla konsulttjänster och byggentreprenader” hos de allmännyttiga byggherrarna. I framförallt storstadsregionerna har dock de berörda företagen kontinuerligt – om än i mindre skala än under miljonprogrammets dagar – byggt nya hyresrätter. Byggnationen har bedrivits i samma former som tidigare d v s med bibehållna kompetenser för upphandling av byggproduktion om än på en starkt förändrad och svårare marknad.

Av större betydelse är den ökade insikten om och behovet av att nyproduktion måste bära sina egna kostnader. Gångna tiders solidariska hyressättning tillämpas inte längre, och varje enskild produktion skall ekonomiskt stå på egna ben. Betydelsen härav har förstärkts av statens syn på hur resurser styrs till byggproduktion, med allt mindre subventioner till följd av skatteomläggningar.

Vi instämmer i ”kritiken” av att bostadsbyggandet på marknaden generellt förskjutits mot att byggherren blivit byggtreprenör utan förvaltaransvar och att en oönskad förändring av **styrkeförhållandena** inom bostadsproduktions-sektorn följt därav. De senaste årens efterfrågebild har gjort att produktionen styrts till marknadsprissatta bostadsrätter som därmed ianspråktagit stora resurser i byggproduktionen

Betänkandet belyser förtjänstfullt konsekvenser av koncentrationen och den bristande **konkurrensen** vad gäller framförallt strategiska byggnadsmaterial och inom grossistledet. Man noterar svårigheterna att t ex få installatörer att arbeta med av byggherren tillhandahållet material. Vi delar bilden av en marknad som fungerar på ett icke tillfredsställande sätt. En analys av de bakomliggande orsakerna, såsom om rådande timpriser täcker alla kostnader för personalen, är en förutsättning för att ha en möjlighet att komma till rätta med förhållandena.

Som vi har framhållit i vårt remissvar om ”Byggekostnadsdelegationens betänkande” *finns det ett stort behov av att uppnå en bättre transparens i byggsektorn. Vi bedömer detta vara av synnerlig vikt för att branschen skall utvecklas i kostnadsreducerande riktning. Även formella hinder för vertikal integration och krav på materialleveranser via grossistledet bör övervägas.*

*Som en följd av strukturomvandlingen i byggbranschen har alltför byggherrar påbörjat en utveckling av sina upphandlingsfunktioner, inte minst i syfte att med alternativa entreprenadformer kunna pressa ner entreprenadkostnaderna. Vi finner det angeläget att man tar fasta på utredningens rekommendationer till olika byggherrar att fortsätta på den inslagna linjen. Familjebostäder har i nu förestående nybyggnadsprojekt i Hammarby Sjöstad tagit konsekvenserna av denna utveckling fullt ut och anpassat sin upphandling till delad entreprenad.*

Betänkandet redovisar uteslutande negativa konsekvenser av de **hjälpmedel** för **prissättning** som tillhandahålls av installatörsorganisationerna. Det förtjänar att uppmärksammas att dessa hjälpmedel rätt använda, kan hjälpa oberoende byggherrar att bedöma rimligheten av lämnade anbud.

Kommissionen för ett resonemang kring branschens **standardvillkor** såsom begränsande entreprenörers och konsulters ansvar för fel, ställt i relation till en bild av en ”kompetensförsvagad” byggherre. En utvidgad analys av den även positiva betydelse standardvillkoren haft för marknaden generellt liksom även t ex utökade garantitiders påverkan på prisbilden för entreprenad- och konsulttjänster, entreprenadtyper i de enskilda produktionerna o s v är dock av väsentlig betydelse vid en eventuell fortsatt utvärdering av standardvillkorens betydelse.

Man konstaterar att **byggkostnaderna** har ökat mer än konsumentprisindex efter 1995. Som en viktig förklaring framhålls ökade markpriser – vilket speglar främst bostadsrättsproduktionen. Vidare kan påpekas att betalningsviljan – priset för en nyproducerad bostadsrätt - generellt dragit upp priset för byggproduktionen. Vi delar kommissionens uppfattning att det i princip inte borde kosta mer att bygga ett bostadshus i Stockholm än i landsorten. De hyresrättsprojekt som på senare tid genomförts i Stockholm har dock legat på en förhållandevis hög kostnadsnivå. Bidragande orsaker har då varit stadens inriktning att tillkommande bebyggelse skall ge ett positiv tillskott till stadsbilden, med höga krav på arkitektonisk utformning. Vidare ställs höga krav på miljömässighet samt tillgänglighetskrav som går utöver de krav som ställs i lagar och förordningar. Som en ytterligare fördyrande faktor kan nämnas att parkering till övervägande del skall ske under mark, vilket innebär stora tillkommande produktionskostnader för garage.

#### *Kommissionens förslag*

Av kommissionens förslag för att stärka byggherrens ställning och konkurrensen synes uppdraget till en **särskild utredare** att föreslå lagstiftning med minimiregler för parternas ansvar för fel vid projektering och utförande av entreprenader *och brister*, vara det viktigaste liksom det som berör oss mest. Vi delar kommissionens uppfattning att ansvarsuppdelningen bör tydliggöras, men är tveksam till en lagreglering med hänsyn till de komplicerade förhållanden som råder mellan projektör, entreprenör och byggherre i olika projekt och med hänsyn till val av entreprenadformer m m . Vidare delar vi kommissionens syn att kunniga byggherrar är en förutsättning för stärkt konkurrens och därmed lägre priser med bibehållen kvalitet. Kunniga byggherrar har dock i princip redan de redskap som behövs i detta avseende, och gör i varje

enskilt fall ekonomiska avväganden mellan nytta och kostnad för att frångå standardregelverken för garantier och ansvar.

Bygghuset föreslår i syfte att **sänka byggkostnaderna** att SCB och Boverket ges i uppdrag att utveckla system för officiell statistik för produktionskostnader. Vi vill i det sammanhanget – mot bakgrund av de senaste årens regionalt olika prisutveckling - understryka vikten av att en sådan statistik även redovisar regionala skillnader. Även kommissionens andra förslag om stöd till pilotprojekt för sänkta byggkostnader finner vi välgörande. Vi erinrar om vad Bolaget redovisat redan i sitt remissvar om ”Bygghusetdelegationens betänkande”: *Staten torde i framtiden ha begränsade resurser för sitt direkta stöd till byggsektorn. Mot den bakgrunden torde den viktigaste insatsen för innovationer inom sektorn ske genom stöd till teknikupphandling. Processen kan ytterligare utvecklas genom den föreslagna inriktningen på Teknikupphandling vid Bomässor.*

*Vi vill i sammanhanget liksom tidigare varna för en övertro på att nyckeltal med delvis olika grundförutsättningar skall kunna utnyttjas för prisjämförelser och därefter leda till prispress på entreprenörerna.*

Kommissionen föreslår en bygghaverikommission för att utreda orsaker till **byggfel** i enskilda fall. Det är troligt att en sådan kommission i sin verksamhet kommer att finna orsaker till fel och brister i byggandet, men det torde vara betydligt mera osäkert om en sådan kommissions slutsatser och förslag kommer att vinna allmän acceptans i byggsektorn. Eftersom en sådan acceptans förefaller avgörande för att haverikommissionens verksamhet skall leda till något mer än att utpeka syndabockar, är det av synnerlig vikt att den får en partsgemensam och neutral sammansättning.

Bygghuset föreslår vidare att man skall bedriva försöksverksamhet med fördjupad och samordnad **tillsyn över byggandet**. Familjebostäder tycker det skulle vara olyckligt om detta förslag genomfördes innan byggherrarna givits möjlighet att i praktiken ta det ansvar som framförallt i PBL (Plan- och Bygglagen) lagts på dem. I många fall har kommunerna i genom plan- och exploateringsföreskrifter direkt motverkat byggherrarnas möjligheter att ta sitt ansvar. Vi tror att en försöksverksamhet i syfte att begränsa kommunernas vilja till detaljstyrning i kombination med ökade sanktionsmöjligheter för de byggherrar som då inte visar sig motsvara kraven är en mera framgångsrik väg mot bättre byggande.

Av samma skäl som ovan avvisar vi förslaget om nya regler för fukt-dimensionering och fuktmätning. Det skall emellertid inte tolkas som att vi anser att fuktsäkrare byggande inte behövs. Däremot tror vi att man med råd och rekommendationer når längre.

De förslag som kommissionen lämnar om byggandets **miljöpåverkan** riktar sig främst till de statliga aktörerna i byggsektorn. Vi vill i sammanhanget emellertid framhålla behovet av allmänt accepterade och i praktiken tillämpbara system för **livscykelanalyser** med tillräckligt beaktande av riskkostnader. Vanligtvis beaktas i livscykelberäkningar investeringen i form av avskrivning och räntekostnad under produktens tekniska livslängd, intäktsökning eller kostnadsminskning under samma tid, varefter beräkningarna korrigeras med hänsyn till antagen realränta. Med ovanstående teoretiska synsätt borde betydligt fler nya produkter slå igenom på marknaden än vad som verkligen sker. En tänkbar förklaring är att beräkningar efter ovanstående modell inte görs med tillräcklig riskkostnad. Riskkostnad kan kortfattat definieras som den extra premie som en investerare vill ha för att han avhänder sig möjligheten att skjuta sin investering på framtiden i hopp om att det då föreligger ännu mer lönsamma investeringsalternativ.

Bygghuset berör även problemen med **byggforskningen** och lämnar förslag till förbättringar. Det har i många sammanhang påpekats att splittring och fragmentisering inom byggsektorn bidrar till sektorns problem. Vi finner det därför önskvärt om de förslag till förändring av byggforskningens utförande och finansiering som framkommit, syftar till att motverka den utmålade bilden. Ett vetenskapligt råd knutet till Boverket kan vara en steg på vägen, men det förutsätter att man kan nå en allmän uppslutning till att på sikt föra över all styrning av byggforskningen till Boverket. Det synes därför olyckligt att kommissionen samtidigt lägger vissa av forskningsuppdrag en på annan part.

Bygghuset föreslår system och regler i syfte att motverka förekomsten av svart arbetskraft inom byggsektorn. AB Familjebostäder har i sina upphandlingsavtal regleringar och utför kontroller som syftar till att motverka risken för förekomst av svart arbetskraft inom de byggprojekt bolaget bedriver. Ett regelverk till stöd för detta syfte är säkerligen angeläget.

Familjebostäder vill slutligen erinra om några av de förslag och kommentarer som bolaget lämnade med anledning av Byggekostnadsdelegationens betänkande i augusti 2000.

Utredningen (ovannämnda) kommer med rekommendationer till kommunerna. För Familjebostäders vidkommande torde rekommendationen att tillämpa enkelt planförfarande vara av störst värde, framförallt för att få snabbare komma igång med, och därmed minska kostnaderna för bostadsproduktionen i Stockholm. Vad gäller övriga förslag angående kommunala kostnader tror vi att avskaffande av monopol har större effekt än prisövervakning, forskning om avgiftsutveckling och förtydligande av exploateringskostnader.

Att stärka slutkundens ställning i syfte att bättre tillmötesgå dennes preferenser är viktigt på en konkurrensutsatt bostadsmarknad. Dock finns fortfarande många hinder för att detta synsätt skall komma att tillämpas i praktiken exempelvis avseende möjligheterna att lämna hyresrabatter för eget arbete.

De slutsatser utredningen drar vad gäller sambandet mellan köparnas bristande påtryckningar för att omvandla byggbranschen och bristande dynamik i byggsektorn, är enligt vårt förmenande inte relevant vad gäller de stora flergångsköparna. Dessa har istället i stor utsträckning efterfrågat alternativa lösningar, som sedermera alltför många gånger inte kunnat bäras inom ramen för gällande former för hyressättning.

Avslutningsvis vill vi framhålla den stora ekonomiska skillnaden för branschens slutkunder då bostadshyresgäster från momssynpunkt är sista man i kedjan och får bära hela momspåslaget, såväl i investeringsskedet som i den löpande förvaltningen. Effekterna har dock indirekt delvis lindrats genom det investeringsstöd för hyresrättsproduktion som regeringen föreslagit. Detta är visserligen skattefrågor som kanske inte legat i kommissionens uppdrag att belysa, men som från konsumentkostnadssynpunkt är väsentlig att beakta. Tyvärr har inte fastighetsskatteutredningen heller övervägt momsens belastning på bostadssektorn. Bolaget har i annat sammanhang framhållit att skattesituationen för hyresgäster i flerbostadshus bör leda till en översyn av bland annat momsfrågan. En synpunkt som vi således återigen vill framhålla betydelsen av.

#### **AB Svenska Bostäder** lämnar i huvudsak följande synpunkter.

Svenska Bostäder instämmer i stora drag i den beskrivning av byggsektorns förändring och konkurrensen som ges i utredningen. För Stockholms del har utvecklingen under senare år kännetecknats av att produktionsresurserna i första hand styrts mot produktion av bostadsrätter där prissättningen är rent marknadsmässig. Intresset hos entreprenörer/bostadsrättsproducenter för att konkurrera om mindre lönsamma hyresrättsentreprenader har varit begränsat vilket varit en av orsakerna till kraftigt ökade priser på dessa entreprenader.

#### *Byggherrrens ställning och konkurrensen*

SB är överens med utredningen om att byggherrarnas ställning generellt sett måste stärkas. Vi är positiva till att förslag tas fram om tvingande minimiregler för parternas ansvar för fel vid projektering och utförande av byggnads-, anläggning- och installationsentreprenader. Vi är också positiva till en förbättrad utbildning om byggherrrollen på högskolenivå. Utbildningen bör läggas upp i samråd med företrädare för branschen.

Däremot är vi mycket tveksamma till utredningens förslag beträffande tillsyn av hur LOU tillämpas. Vi vill starkt ifrågasätta om LOU bidrar till förbättrad konkurrens och får i dessa delar hänvisa till GFK's remissyttrande.

Vi delar också GFK's uppfattning att statens insatser bör inriktas på att förbättra konkurrensen inom byggsektorn och öka byggproducenternas och byggmaterialtillverkarnas ansvar för sina försålda produkter. Samtidigt måste statens subventioner till bostadsbyggandet utformas så att de ger incitament till ökat bostadsbyggande. De verkställande direktörerna i Stockholm allmännyttiga bostadsföretag har nyligen i yttrande över Finansdepartementets PM om "investeringsstöd till bostadsbyggandet" framfört vad man anser krävs för att skapa rimliga förutsättningar för nyproduktion.

Som ett inslag i strävandena att förbättra byggherrarnas ställning deltar SB i ett arbete som syftar till att utveckla och stärka Byggherreföreningen. Tanken är att en ”ny Byggherreförening” till att börja med ska koncentrera sig på att utveckla beställarrollen och stärka byggherrarnas ställning genom att bättre precisera kvalitetskrav, miljökrav och funktionskrav. Till uppgiften hör också att, på marknaden, ställa gemensamma krav, tex på femårsgarantier. Vidare är frågor om rekrytering till byggbranschen av största betydelse. Hanteringen av forskning inom sektorn kan vara ännu en uppgift, vidareutbildning av beställaransvariga i företagen likaså. Medlemmar i en ny Byggherreförening ska vara offentliga och privata byggherrar som för egen räkning och förvaltning beställer fastigheter och anläggningar.

#### *Byggekostnaderna*

SB stödjer utredningens förslag att förbättra den officiella statistiken över produktionskostnaderna. Den statistik som idag finns gör det inte möjligt att göra rättvisande jämförelser mellan olika projekt.

#### *Byggherrens tillsyn och kontroll*

Kommissionens förslag att ge Boverket och Länsstyrelserna i storstadslänen i uppdrag att öva tillsyn över byggandet kan innebära ökad stelbenthet och detaljstyrning som knappast gynnar bostadsbyggandet. Det kan snarare innebära att byggherrarna ytterligare försvagas genom att ansvar och befogenheter fräntas byggherren.

#### *Byggherrens forskning*

Byggbranschen är med sina barriärer och sin struktur svår att förändra. Inte mycket forskning genomförs inom byggbranschen. För att erhålla kostnadseffektiva, miljövänliga och goda bostäder anser SB det vara nödvändigt med ökade forskningsinsatser och mer öppenhet inom branschen.

#### *Svart arbetskraft*

SB ser positivt på att åtgärder mot svart arbetskraft vidtas. Vi har dock svårt att bedöma effektiviteten i det föreslagna systemet med obligatoriska entreprenadavdrag. Det är viktigt att systemet utformas så att det inte leder till ökade kostnader.

Vad gäller ROT-avdrag för konsumenttjänster gäller att såväl privata som allmännyttiga fastighetsägare har stort behov av att kunna underhålla sitt fastighetsbestånd. Tidigare regler om ROT-avdrag har omfattat flerbostadshus och detsamma bör gälla även för ett ev nytt avdragssystem.

**AB Stockholmshem** avger i huvudsak följande svar på remissen.

Stockholmshem instämmer i stora drag i den beskrivning av byggsektorns förändring och konkurrensen som ges i utredningen. För Stockholms del har utvecklingen under senare år kännetecknats av att produktionsresurserna i första hand styrts mot produktion av bostadsrätter där prissättningen är rent marknadsmässig. Intresset hos entreprenörer/bostadsrättsproducenter för att konkurrera om mindre lönsamma hyresrättsentreprenader har varit begränsat vilket varit en av orsakerna till kraftigt ökade priser på dessa entreprenader.

#### *Byggherrens ställning och konkurrensen*

Stockholmshem är överens med utredningen om att byggherrarnas ställning generellt sett måste stärkas. Vi är positiva till att förslag tas fram om tvingande minimiregler för parternas ansvar för

fel vid projektering och utförande av byggnads-, anläggning- och installationsentreprenader. Vi är också positiva till en förbättrad utbildning om byggherrerollen på högskolenivå.

Däremot är vi mycket tveksamma till utredningens förslag beträffande tillsyn av hur LOU tillämpas. Vi är för vår del helt övertygade om att LOU inte bidrar till förbättrad konkurrens och får i dessa delar hänvisa till Stockholms stads Gatu- och fastighetskontors remissyttrande. Det kan vidare konstateras att ingen byggherre frivilligt skulle välja att fullt ut tillämpa LOU. Dtta gäller exempelvis statliga Vasakronan som bara till vissa delar tillämpar lagstiftningen och de kommunala bostadsbolagen i Göteborg som valt att inte tillämpa lagen. Även det kommunägda Stångastaden i Linköping har valt att genom delägarskap i ett produktionsbolag undvika LOU:s konsekvenser. Vi delar också Gatu- och fastighetskontorets uppfattning att statens insatser bör inriktas på att förbättra konkurrensen inom byggsektorn och öka byggproducenternas och byggmaterialtillverkarnas ansvar för sina försålda produkter. Samtidigt måste statens subventioner till bostadsbyggandet utformas så att de ger incitament till ökat bostadsbyggande. De verkställande direktörerna i Stockholms allmännyttiga bostadsföretag har nyligen i yttrande över Finansdepartementets PM om ”Investeringsstöd till bostadsbyggandet” framfört vad man anser krävs för att skapa rimliga förutsättningar för nyproduktion.

Som ett inslag i strävandena att förbättra byggherrarnas ställning deltar Stockholms hem i ett arbete som syftar till att utveckla och stärka Byggherreföreningen. Medlemmar i en nygammal Byggherreförening ska vara offentliga och privata byggherrar som för egen räkning beställer fastigheter och anläggningar. Tanken är att den uppgraderade Byggherreföreningen till att börja med ska koncentrera sig på att utveckla beställarrollen och stärka byggherrarnas ställning genom att bättre precisera kvalitetskrav, miljökrav och funktionskrav. Till uppgiften hör också att, på marknaden, ställa gemensamma krav, tex på femårsgarantier. Vidare är frågor om rekrytering till byggbranschen av största betydelse. Hanteringen av forskning inom sektorn kan vara ännu en uppgift, vidareutbildning av beställaransvariga i företagen likaså.

#### *Byggekostnaderna*

Stockholms hem stödjer utredningens förslag att förbättra den officiella statistiken över produktionskostnaderna. Den statistik som idag finns gör det inte möjligt att göra rättvisande jämförelser mellan olika projekt.

#### *Byggfel, tillsyn och kontroll*

Kommissionens förslag att ge Boverket och Länsstyrelserna i storstadslänen i uppdrag att öva tillsyn över byggandet kan innebära ökad stelbenthet och detaljstyrning som knappast gynnar bostadsbyggandet. Det kan snarare innebära att byggherrarna ytterligare försvagas genom att ansvar och befogenheter fråntas byggherren.

#### *Byggforskningen*

Byggbranschen är med sina barriärer och sin struktur svår att förändra. Inte mycket forskning genomförs inom byggbranschen. För att erhålla kostnadseffektiva, miljövänliga och goda bostäder anser Stockholms hem det vara nödvändigt med ökade forskningsinsatser och mer öppenhet inom branschen.

## RESERVATIONER M M

### **Gatu- och fastighetsnämnden**

Reservation anfördes av vice ordföranden Sten Nordin (m), ledamöterna Berthold Gustavsson (m), Ulf Fridebäck (fp), Madeleine Sjöstedt (fp) och Mats Rosén (kd) samt tjänstgörande ersättaren Helena Bonnier (m) enligt följande.

1. godkänna förslaget till beslut
2. att därutöver anför

Det är inte en brist på statliga utredningar som orsakat bristfällig konkurrens, kvalitetsproblem och höga kostnader. Det är istället regeringens brist på effektiva åtgärder för att få sunda förutsättningar för bostadsbyggandet som lett till problem. Regeringen agerar kortsiktigt när det gäller subventioner och skatter för byggandet, vilket rubbar främst den konkurrens som är viktig för alla parter. Istället för statliga utredningar behövs sänkt skatt på byggande.

### **Stadsbyggnadsnämnden**

Reservation anfördes av vice ordföranden Lotta Edholm (fp), Bengt Gunnar Herrström (fp) och Kerstin Rossipal (kd) enligt följande.

**att** stadsbyggnadsnämnden i huvudsak bifaller kontorets förslag, samt därutöver anför

De problem som idag finns beror i huvudsak på att byggmarknaden till för några år sedan var en helt genomreglerad marknad med mycket kraftiga subventioner. Bristen på marknadsekonomi samt politisk kläfingrighet har lett till en i grunden osund bransch med bristande konkurrens, kvalitetsproblem och höga kostnader.

Lösningen på problemen är inte att skapa nya subventioner. Sådana leder ofelbart till att samma problem återigen uppstår. Istället borde regeringen lägga förslag som stärker konkurrensen.

Fastighetsskatten måste avskaffas.

Reservation anfördes av Kristina Alvendal (m), Joakim Larsson (m) och Regina Kevius (m) enligt följande.

**att** stadsbyggnadsnämnden överlämnar kontorets förslag, samt därutöver anför

Det är inte en brist på statliga utredningar som orsakat bristfällig konkurrens, kvalitetsproblem och höga kostnader. Det är istället regeringens brist på effektiva åtgärder för att få sunda förutsättningar för bostadsbyggandet som lett till problem.

Regeringen agerar kortsiktigt när det gäller subventioner och skatter för byggandet, vilket rubbar främst den konkurrens som är viktig för alla parter. Istället för statliga utredningar behövs bl. a sänkt skatt på byggande. Utredningen tar ej tag i de verkligt angelägna frågorna.

Vi vill gärna lyfta fram att en förlängd garantitid innebär i sig en skärpt kvalitetskontroll som resulterar i stärkt kvalitet.

## Sammanfattning

**Uppdraget**

Byggekommisionen (i det följande kommissionen) har enligt sina direktiv (2002:24) haft i uppdrag att granska byggsektorn och föreslå åtgärder som syftar till att främja konkurrensen och motverka konkurrensbegränsande beteende, användande av svart arbetskraft och kartellbildning inom bygg- och anläggningssektorn. Kommissionen skall vidare föreslå åtgärder som syftar till att hålla nere byggkostnaderna och höja kvaliteten inom bygg- och anläggningssektorn.

Åtgärderna skall syfta till att bryta strukturer som motverkar en effektiv konkurrens och pristransparens, motverka användningen av svart arbetskraft, stärka byggherrekompetensen samt tydliggöra ansvaret för större entreprenadarbeten. Kommissionen skall arbeta utifrån ett tydligt konsumentperspektiv, vari bl.a. ingår behovet av att säkra god kvalitet och hälsa och samtidigt nå sänkta bygg- och boendekostnader. Vidare skall kommissionen föreslå hur arbetet mellan berörda verk och myndigheter kan samordnas.

Direktiven redovisas i sin helhet i *bilaga 1*.

**Allmänna utgångspunkter**

Totalt ger byggsektorn i vid bemärkelse arbete åt omkring 450 000 personer eller drygt 10 procent av samtliga sysselsatta i Sverige. Det innebär att byggsektorn från sysselsättningsynpunkt är den näst största näringen i landet efter vårdsektorn. Det är således en sektor med stor betydelse för samhället och samhällsekonomin. Den byggda och formade miljön är också på flera sätt viktig för välfärden. Byggnader skall vara funktionella, ge låga förvaltningskostnader under lång tid, vara såväl socialt som ekonomiskt och ekologiskt hållbara samt, naturligtvis, estetiskt tilltalande. En god bostad är en social rättighet. En fungerande bostadsmarknad ger också människor möjlighet att påverka sin tillvaro genom att pröva ett nytt jobb, bilda familj eller utveckla något särskilt intresse. En väl fungerande byggsektor är därför ett viktigt samhällsintresse. Debatten om sjuka hus har t.ex. pågått länge. Under den senaste tiden har dock ett antal allvarliga fel i såväl bostadshus som andra typer av byggnadsverk uppmärksamats. Dessutom har konstaterats att svart arbetskraft används i stor utsträckning och att kartellsamarbete förekommit.

*Utredningsarbetet*

Byggsektorns struktur, olika problem och produktionsförutsättningar har under senare tid varit föremål för en omfattande genomlysning i en rad rapporter och forskningsprojekt. Byggekommisionen har mot den bakgrunden valt att sammanställa redan föreliggande utrednings- och forskningsresultat som underlag för sin analys. Kommissionen har också inbjudit företrädare för ett brett spektrum av aktörer, yrkesgrupper, myndigheter och andra intressenter inom byggsektorn att såväl i organiserade former som på egna initiativ framföra synpunkter och erfarenheter till kommissionen. Fokus har därvid legat på de problemområden som redovisas i direktiven och på tänkbara åtgärder.

*Betänkandets disposition*

Framställningen inleds med en allmän beskrivning av byggsektorns aktörer och viktigare utvecklingstendenser, som haft betydelse för byggsektorns verksamhetsförutsättningar. Kommissionens underlag och bedömningar redovisas härefter fortlöpande i betänkandet under rubriker som ansluter till problemformuleringarna i direktiven. Slutligen presenteras kommissionens förslag. Samma systematik används i sammanfattningen.

## Byggsektorn

Byggsektorn omfattar en rad olika branscher och produktmarknader för material och tjänster av många slag. De viktigaste aktörerna är byggherrar, brukare, byggentreprenörer, konsulter och arkitekter, staten och kommunerna. I de olika regelverk som gäller för byggandet, såsom plan- och bygglagen (1987:10), arbetsmiljölagen (1977:1160), lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. och i de standardvillkor som tillämpas inom byggandet, läggs sammantaget ett stort, kanske huvudsakligt, ansvar på byggherren för att det som byggs svarar mot samhällets och brukarnas krav på goda, funktionella, säkra och såväl socialt, ekonomiskt som ekologiskt långsiktigt hållbara bostäder, lokaler och anläggningar. Byggherren har därför, enligt gällande regelverk, en nyckelroll när det gäller att styra produktionen på ett sätt så att problem i processen eller vid användning av byggnadsverken undviks.

### *Stora förändringar*

Byggsektorn och dess förutsättningar har förändrats avsevärt under de senaste 20–30 åren. Miljonprogrammet ledde till ett storskaligt byggande som gynnade framväxten av stora och starka entreprenadföretag. Fastighetskrisen och den djupa lågkonjunkturen under 1990-talet ledde till att bostadsbyggandet i princip upphörde. Det påskyndade utvecklingen mot färre och större byggföretag på marknaden. Byggherrrollen förändrades också i betydande grad. Framför allt innebar det system med produktionskostnadsbeläning, som infördes 1979, att de allmännyttiga bostadsbolagen upphörde att bygga i egen regi och övergick till att i första hand förvalta det som byggs. Som en följd av detta förlorade bostadsföretagen den kunskap om byggande som krävs för att med ett gott resultat upphandla konsulttjänster och byggentreprenader. En liknande utveckling skedde bland de stora statliga byggherrarna. 1993 delades t.ex. Byggnadsstyrelsens samlade beställarkompetens upp och överfördes till ett antal olika företag och myndigheter.

I ett läge med minskande bostadsproduktion har de större byggföretagen övergått till att utveckla egna projekt, där lägenheterna i en allt större utsträckning bjuds ut direkt på bostadsmarknaden i form av bostadsrätter. Byggherren och byggföretagets motpart är då formellt en bostadsrättsförening sammansatt av enskilda konsumenter med för allmänheten genomsnittliga kunskaper om byggteknik, entreprenadjuridik och ekonomi. I praktiken är byggföretaget på en gång byggherre och byggentreprenör. Byggföretaget genomför, eller låter genomföra, hela processen från projektidé till färdiga hus inklusive planprocessen. År 1995 svarade bostadsrätter för ca 20 procent av de påbörjade lägenheterna. År 2001 var 69 procent av de påbörjade lägenheterna bostadsrätter. De fyra största byggföretagen innehar för närvarande byggätter för omkring 60 000 bostäder.

Den beskrivna utvecklingen har sammantaget lett till en förskjutning av styrkeförhållandena från byggherrar till byggentreprenörer.

Sammanfattningsvis kan sägas att byggsektorn tidigare präglades av ett "myller" av kunniga beställare, som i egen regi eller med hjälp av omsorgsfullt handplockade lokala byggmästare och hantverkare byggde för en egen långsiktig förvaltning. Numera råder en situation med ett fåtal stora, rikstäckande byggbolag, som på eget initiativ och med egen personal eller kontrakterade underentreprenörer och leverantörer planerar och producerar byggnadsverk som överläts till förvaltning av någon annan.

## Konkurrensen

Byggsektorn präglas i stora delar av att ett fåtal företag dominerar marknaden. Det gäller marknaden för byggentreprenader, i vart fall om marknaden avgränsas till medelstora byggprojekt såsom flerbostadshus med 50–100 lägenheter. Också en rad marknader för byggmaterial är koncentrerade. Särskilt koncentrerade är marknaderna för strategiska material och insatsvaror såsom betong, lättbetong, cement, ballast, asfalt, gipsskivor och isoleringsmaterial. Också marknaderna för gossistförsäljning av material för el- och vvs-installationer är starkt koncentrerade. För ett flertal av dessa marknader gäller också betydande inträdesbarriärer, såsom

höga kostnader för in- eller utträde på marknaden, vilket bidrar till att monopol eller fåtalsdominans uppkommer och bibehålls. Graden av vertikal integration och korsvis ägande är hög i byggsektorn.

Byggherrarnas generellt försvagade ställning har i kommissionens utfrågningar också lyfts fram som ett konkurrensproblem i sig. En effektiv konkurrens kan bara uppstå med köpare som förmår ge marknaden tillräckligt starka signaler om vad som efterfrågas.

Flera karteller har avslöjats inom byggsektorn. Av de karteller som Konkurrensverket sammantaget utrett berör ungefär en tredjedel byggsektorn. Den mest uppmärksammade är den kartell inom asfaltbranschen, som för närvarande utreds. Några av de företag som misstänks ha deltagit i kartellen har också offentligt bekräftat sitt deltagande.

Ett förhållande som belysts såväl i tidigare utredningar som av många aktörer i samband med kommissionens utfrågningar är de traditionella strukturer som råder för materialdistributionen, särskilt inom el- och vvs-branscherna. Försök, bl.a. av Skanska, att minska kostnaderna för byggmaterial genom att söka alternativa kanaler, såsom att köpa direkt från grossist eller utomlands, har mött svårigheter. Det har varit svårt att hitta säljare, men också att få installatörerna att installera material de inte själva fått sälja på traditionellt sätt som en del av entreprenaden. Företrädare för installationsbranscherna har givit en annan bild, men problematiken har så samstämmigt belysts av övriga aktörer av skilda slag att kommissionen, vid en samlad bedömning, tvingats konstatera att installationsbranschernas företrädare, i olika led, försöker motverka att rådande rollfördelning förändras och att konkurrerande företag med alternativa affärsidéer kommer in på marknaden.

Inom byggsektorn förekommer ett mycket stort antal kontaktytor genom branschföreningar och nätverk av olika slag. Det medför risker för konkurrensen av i huvudsak två slag. Risken för att samarbetet skall, mer eller mindre omedvetet, komma att avse detaljfrågor som skall vara förbehållna de enskilda företagens bedömningar, såsom prissättning och andra villkor, ökar ju tätare företagen samarbetar. Konkurrensverket prövar för närvarande om ett antal hjälpmedel för de enskilda företagens prissättning, som tillhandahålls av installatörsorganisationerna inom el- och vvs-sektorn, strider mot konkurrenslagen. Ett nära samarbete tenderar också att bevara befintliga strukturer och missgynna nya aktörer.

### **Byggfel och ansvaret för dem**

Kostnaderna för byggfel kan vara betydande och i byggsektorn gäller, kanske i högre grad än på andra områden, att det är billigare att göra rätt från början. Enligt vad kommissionen inhämtat under sina utfrågningar och andra kontakter med marknadens aktörer, minskar inte antalet byggfel.

Boverket har i två rapporter, år 2001 och år 2002, påvisat att kommunernas tillsyn över byggandet ligger på en låg nivå och att de flesta kommuner även minskat resurstilldelningen för sådan tillsyn. Kommunerna är också sparsamma med sanktioner. En majoritet har inte utfärdat föreläggande eller gjort påpekanden i samband med tillsynsbesök. Boverket har också kartlagt länsstyrelsernas roll när det gäller tillsyn över byggandet och kommit fram till att länsstyrelserna i praktiken saknar möjlighet att utöva sådan tillsyn.

Mot bakgrund av vad som redovisats om utvecklingen av byggfel kan den slutsatsen dras att byggföretagens egen kvalitetskontroll genom kvalitetsledningssystem och ISO-certifiering inte fungerar. Det kan heller inte uteslutas att det finns ett samband mellan resultaten i denna del och de neddragningar i den kommunala tillsynen som påvisats.

Enligt de standardvillkor som tillämpas i byggsektorn har entreprenörer och konsulter ett i jämförelse med många andra produktområden begränsat ansvar för fel i prestationen. Definitionen av fel är mycket snäv och de företeelser som får åberopas som fel är också på andra sätt starkt begränsade. Det krävs t.ex. med smärre undantag, att företeelsen antecknats vid slutbesiktning för att ett felansvar skall kunna ifrågakomma. Garantitiden, normalt två år, är inte längre än vad som ofta tillämpas vid konsumentköp av t.ex. vitvaror eller hemelektronik. Dessa till synes uppdragstagarvänliga regler bygger på antagandet att parterna är jämnstarka eller, rent

av, att byggherren är den starkare parten. Det system av regler som de olika standardvillkoren sammantagna utgör, bildar snäva gränser för entreprenörers och konsulters ansvar för fel i byggnadsverk och innebär i många fall att byggherren slutgiltigt får svara, också ekonomiskt, för att felen åtgärdas. De beskrivna förhållandena leder till brister i konsulters och entreprenörers incitament att rita, beräkna, konstruera och bygga med en hög kvalitet.

### **Byggekostnaderna**

Produktionskostnaderna för byggandet har ökat mer än konsumentprisindex efter 1995. Enligt SCB var produktionskostnaden för flerbostadshus avsevärt högre 2001 än 2000. Kostnaden räknat per kvadratmeter primär bruksarea ökade då i genomsnitt från 16 300 kronor till 23 900 kronor. En viktig förklaring till kostnadsökningarna är höjda markpriser. Markprisernas andel av produktionskostnaderna fördubblades mellan 1992 och 1999. En annan viktig förklaring är att en majoritet av den aktuella produktionen avser bostadsrätter samt att byggandet varit koncentrerat till storstadsområdena.

Enligt en internationell undersökning är de svenska byggekostnaderna dock inte högre än i andra länder. Därvid bör dock beaktas att undersökningen avser entreprenörernas kostnader och inte de priser som tas ut på marknaden. Den av SCB publicerade produktionskostnadsstatistiken baseras däremot på aktuella mark- och byggpriser.

### **Svart arbetskraft**

Enligt Riksskatteverkets, RSV, kartläggningar av svart arbetskraft inom byggsektorn, har skatteundandraganden satts i system inom vissa delar av sektorn. Enligt RSV kan man beskriva skattefusk i dessa delar som organiserad handel med svart arbetskraft. Skatteundandragandet sker vanligen i underentreprenörsleden, ofta i tredje eller fjärde led. Det finns t.ex. företag som har som enda ”affärsidé” att ställa ut luftfakturer för att täcka upp kostnader för löner och andra förmån hos andra företag. Av RSV:s rapporter framgår bl.a. att summan av de svarta lönerna enbart i installationsbranscherna kan uppskattas till mellan 2,5 och 3 miljarder kronor årligen.<sup>1</sup>

Den svarta verksamheten leder till stora förluster för skattebetalarna, betydande konkurrenssnedvridningar mellan de seriösa och de ohederliga företagen, stora risker för de inblandade och ett bristande förtroende för byggsektorn. Problemen med svart arbetskraft i byggsektorn är betydande också utomlands. I många länder, t.ex. Nederländerna, Irland, Tyskland och Österrike har också olika system vuxit fram för att lösa problemen. RSV har tagit fram två olika förslag på system, ett med obligatoriskt entreprenadavdrag och ett med frivilligt entreprenadavdrag och strikt ansvar för underentreprenörers skatte- och avgiftsskulder.

### **Slutsatser**

Sammantaget framträder en bild av en sektor där en branschstruktur med hög koncentration, vertikal integration och starka inslag av korsvis ägande i kombination med en rad problem, såsom svag importkonkurrens och inträdesbarriärer, leder till ett svagt konkurrenstryck. Det ger symptom i form av höga priser, svårigheter att påverka utbudet, låg produktivitet, dålig kvalitet och svagt omvandlingstryck. Byggsektorn förefaller också, enligt företagna undersökningar, vara ett av de områden där svart arbetskraft förekommer i särskilt stor utsträckning. Flera av de största byggföretagen har också medgivit att de deltagit i kartellsamarbete. Det förstärker mediabilden av att slarv men också fusk och fiffel utmärker byggsektorn. Denna bild är i många enskilda fall missvisande. Det finns många seriösa entreprenörer. Flera byggprojekt från senare tid har resulterat i goda byggnadsverk till låga kostnader och utformade så att de utifrån aktuell kunskap också kan förväntas ge låga livscykelkostnader. Det som utmärker dessa projekt är starka byggherrar som utifrån en mångårig erfarenhet utformat produktionsföresättningar,

---

<sup>1</sup> Angående detta stycke se Riksprojektet – Kontroll av svart arbetskraft inom byggbranschen, RSV Rapport 2001:9, och Svart arbetskraft inom byggbranschen, RSV Rapport 2002:6.

medvetet delat upp entreprenaderna, påverkat materialvalen, funnit nya distributionsvägar för byggmaterial och installationsprodukter och fortlöpande följt produktionen genom en aktiv egen kontroll.

Ett bestående intryck av kommissionsarbetet är också att aktörerna i de flesta fall ställer sig bakom problembeskrivningarna, men genomgående inte anser sig ha någon roll att spela när det gäller problemens uppkomst eller lösning. Det är också tydligt att en extremt ojämn könsfördelning i byggsektorn leder till vad aktörerna kallar ”machokultur”. Utbildningsnivån är låg i förhållande till andra områden. Dessutom framträder ett introvert synsätt på den egna rollen och på omvärldens förväntningar, som leder till defensiva attityder och en risk för avskärmning från samhället och de värderingar som råder där. Detta bidrar sammantaget, och i kombination med konkurrensförhållandena, till bristande omvandlingstryck, förändringsobenägenhet, revirtänkande, oförmåga att ta till sig ny kunskap och i förlängningen till kvalitetsbrister och priser som är högre än de borde vara.

Lösningen på problemen ligger, mot bakgrund av det anförda och med undantag för bl.a. skattefrågorna, inte i huvudsak i ytterligare regleringar. Tvärtom finns anledning anta att problemen delvis har sin orsak i de regelsystem som tidigare gällde för t.ex. statlig bostadsfinansiering. En viktig slutsats är däremot att förskjutningen av styrkeförhållandena mellan byggherrar och byggföretag har lett till en obalans på marknaden, som ger effekter i hela byggprocessen från projektering till färdig byggnad. En viktig åtgärd blir därför att, jämte en effektiv tillämpning av konkurrenslagen, på olika sätt stärka byggherrarnas ställning på marknaden. Kommissionen bedömer att frågorna om svart arbetskraft och ansvaret för fel i byggnadsverk har så stor betydelse från allmän synpunkt att lagstiftningsåtgärder bör vidtas.

### **Kommissionens förslag**

#### **Byggherrens ställning och konkurrensen**

##### **Kommissionens förslag:**

- ? Tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå en lagstiftning med tvingande minimiregler för parternas ansvar för fel vid projektering och utförande av byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader.
- ? Ge Statens Fastighetsverk i uppdrag, att i samråd med andra statliga byggherrar och förvaltare, utarbeta en allmän statlig byggherrepolicy.
- ? Avveckla verksamheten i Rådet för byggkvalitet, BQR.
- ? Ge Boverket i uppdrag att, bl.a. genom webbaserade arbetsverktyg för marknadsinformation m.m., stärka samverkan mellan offentliga byggherrar på regional bas.
- ? Ge Boverket i uppdrag att i samarbete med högskolor och universitet utforma en utbildning på högskolenivå för byggherrar.
- ? Ge Konkurrensverket ansvar för tillsynen av hur lagen om offentlig upphandling efterlevs samt för information om hur lagen kan tillämpas.
- ? Ge Miljöbalksutredningen tilläggsdirektiv att föreslå hur allmänna intressen såsom konkurrensintresset, kan vägas in vid länsstyrelsernas prövning av täkttillstånd.

Som framgått har byggherren en nyckelroll när det gäller hur byggnadsverken utformas och byggs, men också när det gäller kostnader för bygget. Att stärka byggherrens ställning är därför en central uppgift för att förbättra byggsektorns funktionssätt inte minst konkurrensen. De standardvillkor som tillämpas på marknaden förstärker obalansen mellan byggherrar och deras motparter. Särskilt reglerna om felansvar ter sig i många fall oskäligen mot bakgrund av de förhållanden som numera råder i byggsektorn. Dessutom är det i många fall oklart vem som skall bära ansvaret för felaktigheter i byggnadsverk. Kommissionen förslår därför lagstiftningsåtgärder som leder till en mer rimlig fördelning av ansvaret för fel mellan dem som ritat konstruerat och bygger byggnadsverk och byggherren. En sådan reglering skall tydliggöra vem som skall bära ett sådant ansvar och stärka byggherrarnas ställning på marknaden.

Kunniga byggherrar, som aktivt påverkar hur byggprocessen sker och vilka metoder, material och leverantörer som används, bör också leda till att konkurrensen stärks i byggsektorn. Andra viktiga frågor från ett konkurrensperspektiv är hur lagen om offentlig upphandling tillämpas och vilka kriterier som kan vägas in vid länsstyrelsernas prövning av täkttillstånd.

## **Byggekostnaderna**

### **Kommissionens förslag:**

- ? Ge SCB i uppdrag att i samverkan med Boverket utveckla ett system för officiell statistik över produktionskostnader och priser för alla typer av byggnadsverk.
- ? Ge Boverket möjlighet att, oberoende av projektyp, stödja pilotprojekt som har till syfte att sänka bygg- och/eller boendekostnaderna eller på andra sätt utgöra goda exempel i ett livscykelperspektiv.

Ett viktigt instrument för att följa utvecklingen av byggekostnaderna är en officiell statistik. För närvarande produceras sådan statistik enbart för bostadssektorn. Kostnaderna för andra byggnadsverk, t.ex. vägar och järnvägar, har också betydelse för samhället och slutligen för konsumenterna. En sådan statistik kan även, beroende på detaljeringsgraden, utgöra ett viktigt underlag för analyser av olika slag t.ex. när det gäller att utreda om karteller förekommer.

Boverkets Byggekostnadsforum disponerar medel för att stödja pilotprojekt med syfte att bygga billigare. Stöd kan emellertid utgå enbart till projekt som avser produktion av lägenheter med hyresrätt. Boverket bör ges möjlighet att stödja också andra typer av byggprojekt.

## **Bygghaveri, tillsyn och kontroll**

### **Kommissionens förslag:**

- ? Ge Boverket i uppdrag att inrätta en *bygghaverikommission* med uppgift att utreda orsakerna till bygghaveri i enskilda fall.
- ? Ge i uppdrag åt Boverket och länsstyrelserna i de tre storstadslänen att bedriva en försöksverksamhet med fördjupad och samordnad tillsyn över byggandet.
- ? Ge Boverket i uppdrag att ta fram föreskrifter om *fuktdimensionering* före byggstart och *fuktmätning* innan inbyggnad, inklädning eller idrifttagande av relevanta byggnadsdelar.

Kommissionen anser att en central "haverikommission" för bygghaveri bör inrättas inom Boverket. Haverikommissionen skall i enskilda fall utreda främst de byggtekniska orsakerna till bygghaveriet, men också andra samverkande orsaker såsom brister i parternas kommunikation. Ett viktigt syfte är att skapa ett samlat underlag för erfarenhetsåterföring och insatser av olika slag t.ex. regeländringar.

Kommissionen förslår också att ett försök med en fördjupad statlig tillsyn över byggandet sker i de tre storstadslänen. Försöksprojektet bör bedrivas i ett samarbete mellan Boverket och berörda länsstyrelser.

Fukt och mögel är en av de vanligaste orsakerna till skador på byggnader, trots att kunskaperna om de tekniska faktorer som leder till fuktproblem är kända och beprövad teknik och metoder finns för att minska risken för fuktskador. Fuktskador kan också ge upphov till hälsoproblem. Det finns därför enligt kommissionens bedömning anledning att se över byggreglerna i denna del.

## **Byggandets miljöpåverkan**

### **Kommissionens förslag:**

- ? Ge Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare en uttalad roll att verka för stöd och kunskapsuppbyggnad i arbetet för en från miljösynpunkt hållbar utveckling i byggsektorn.

- ? Ge statliga byggherrar och förvaltare i uppdrag att, med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap Miljöbalken (1998:808), i förfrågningsunderlag och kontraktshandlingar ställa krav på att konsulter och entreprenörer har en tydlig och dokumenterad metodik att utvärdera, godkänna, verifiera och använda kemiska produkter.
- ? Ge Boverket i uppdrag att, i samarbete med Naturvårdsverket och i samråd med Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare, utarbeta modeller och hjälpmedel för upphandling och förvaltning av byggnader baserat på livscykelbedömningar.

Samverkansforum är ett centralt organ för statliga fastighetsägare m.m. Därigenom kan kunskaper om hur en från miljösynpunkt hållbar utveckling kan säkerställas spridas till statliga byggherrar och fastighetsförvaltare.

I samband med offentliga upphandlingar av byggentreprenader och andra tjänster på byggområdet bör ställas krav på att uppdragstagaren har metoder att värdera och verifiera olika kemiska produkter som används då tjänsten utförs. Detta kan ske genom krav i t.ex. förfrågningsunderlagen. För att sådana krav skall få genomslag bör tydliga instruktioner ges till de statliga aktörerna.

Byggnaders miljöpåverkan är mycket större under förvaltningsskedet än under byggprocessen. Det finns därför anledning att ta fram hjälpmedel för analys av byggnaders miljöpåverkan från ett livscykelperspektiv, som kan användas i samband med offentlig upphandling på byggområdet.

## Byggeforskningen

### Kommissionens förslag:

- ? Ge Formas i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter föreslå hur samhällets stöd till forskning och utveckling inom bygg- och anläggningssektorn bör organiseras och finansieras, samt hur forskningsresultaten bäst kan nyttiggöras av byggsektorns aktörer.
- ? Ge Boverket i uppdrag att inrätta ett *vetenskapligt råd* med syfte att bygga upp, koordinera och förmedla kunskap inom byggsektorn.
- ? Ge Boverket i uppdrag att vara huvudman för Byggdok/byggtorget och säkerställ erforderliga resurser för att i samverkan med bygg- och anläggningssektorns aktörer vidareutveckla Byggdoks webbaserade bygginformationsplats.

Kommissionen har funnit att ett systematiserat återförande av kunskap bara förekommer i begränsad omfattning i byggsektorn och att den kunskap som finns är fragmenterad, svåråtkomlig och överblickbar. Samtidigt borde, med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen i byggandet, byggsektorn utgöra ett kunskapsintensivt område med ett fortlöpande behov av ny kunskap. Mot den bakgrunden finns anledning att vidta åtgärder för att utveckla system och institutioner för samordning av forskningsinsatser och finansiering och för att förbättra tillgängligheten till forskningsresultaten.

## Svart arbetskraft

### Kommissionens förslag:

- ? Inför ett obligatoriskt entreprenadavdragssystem för ersättningar för bygg- och anläggningsarbeten i kombination med en omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt.
- ? Återinför ROT-avdraget vid konsumenttjänster.

Kommissionen har närmare analyserat för- och nackdelarna med RSV:s olika förslag till entreprenadavdragssystem och vid en samlad bedömning stannat för att förorda en lösning med ett obligatoriskt entreprenadavdragssystem.

Kommissionens förslag innebär i korthet att uppdragsgivare, exklusive privatpersoner, som anlitar någon för att utföra ett bygg- och anläggningsarbete skall göra ett entreprenadavdrag på den ersättning han tänker betala till uppdragstagaren. Såväl svenska som utländska personer skall

omfattas av systemet. Avdraget belopp skall betalas in till skattemyndighetens särskilda entreprenadkonto och därefter tillgodoföras uppdragstagaren genom utbetalning till dennes skattekonto eller omföras på uppdragstagarens egna underentreprenörer. Avdraget belopp är inte avsett att täcka just de skatter och avgifter som belöper på aktuell ersättning för utfört arbete, utan kan användas för betalning av vilka skatter och avgifter som helst.

I underlaget för entreprenadavdraget skall mervärdesskatt inte ingå. Kommissionen föreslår i stället en omvänd skattskyldighet vid köp av bygg- och anläggningstjänster. Systemet liknar det som Österrike nyligen fått medgivande av Europeiska unionens råd, Rådet, att införa. Enligt kommissionens förslag blir beställaren skattskyldig för mervärdesskatten. Därmed försvinner möjligheten för beställaren att dra av ingående mervärdesskatt, som fakturerats, men inte betalats in av uppdragstagaren.

Entreprenadavdragssystemet är inte lämpligt vid arbeten där enskild konsument är beställare. Problemen med svart arbetskraft är dock stora också på konsumentområdet. Vid konsumenttjänster inom byggsektorn har emellertid det s.k. ROT-avdraget visat sig ha gynnsam effekt när det gäller att motverka användning av svart arbetskraft. Kommissionen föreslår därför att ROT-avdraget återinförs. En sådan åtgärd bör dock föregås av närmare analys och på nytt utvärderas när systemet tillämpats en tid.

## Myndigheternas roll och samverkan

### Kommissionens förslag:

- ? Ge Boverket i uppdrag att, i samråd med Konkurrensverket, Naturvårdsverket och Riksskatteverket utreda hur ett program för utveckling av svensk byggindustri kan utformas med det brittiska projektet *Rethinking Construction* som förebild.
- ? Ge Boverket, Konkurrensverket, Naturvårdsverket och Riksskatteverket i uppdrag att under tre år följa utvecklingen i byggsektorn inom de problemområden som kommissionen identifierat.

Kommissionen har konstaterat att byggandet i många länder, inte minst inom EU-området har liknande problem som den svenska byggsektorn. Inte minst i Storbritannien har man arbetat aktivt och med ett samlat grepp för att förbättra situationen. Arbetet har varit framgångsrikt. Kommissionen anser att den brittiska modellen kan tillämpas också i Sverige.

Kommissionen har konstaterat att byggherren har en nyckelroll i byggandet och stora möjligheter att genom sitt handlingssätt påverka kvalitet, priser och konkurrens. Detta innebär dock inte att entreprenörers och konsulters ansvar på något sätt skall underskattas. Dessa aktörer har sannolikt i praktiken störst möjligheter till den förändring av sina attityder och beteenden som leder till en bättre fungerande byggsektor. Det är därför angeläget att företagen på byggsektorns utförarsida ser över organisationen, arbetsformerna, försörjningssystemen, jämställdhetsplaneringen, kompetensbehovet och alla andra områden som kan vara motiverade utifrån kommissionens slutsatser. Det är också angeläget att alla anställda och uppdragstagare, från koncernledning till byggnadsarbetare, omfattas av och involveras i ett sådant förändringsarbete. Byggsektorns problem har sannolikt vuxit fram under lång tid. Även om kraftfulla åtgärder vidtas kan man förutse att det också kommer att ta tid att förbättra byggsektorns funktionssätt. Det finns därför anledning att under en tid närmare följa byggsektorns utveckling inom de områden som kommissionen identifierat som problematiska. Av särskilt intresse är resultaten av aktörernas egna åtgärder.