

Handläggare: Jan Lind  
Staben  
Tel: 508 264 71  
s.jan.lind@gfk.stockholm.se

2003-03-12

Dnr 03-720-568:1

Till  
Gatu- och fastighetsnämnden

**”Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn” SOU 2002:115  
Remiss av byggkommissionens betänkande**

**FÖRSLAG TILL BESLUT**

Gatu- och fastighetsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av byggkommissionens betänkande med gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande.

Olle Zetterberg

Lennart Gustafsson

Jan Lind

**SAMMANFATTNING**

Gatu- och fastighetsnämndens remisstid går ut 2003-04-09.

Byggkommissionen tillsattes av regeringen för endast ett år sedan mot bakgrund av bl a flera uppmärksammade fall av allvarliga byggfel och kartellmisstankar.

**Starkare beställare, en lag om parternas ansvar för byggfel, en bygghaverikommission, en lag mot svart arbetskraft och ett nytt ROT-avdrag för konsumenter. Det är några av de många åtgärder som kommissionen föreslår i sitt betänkande ”Skärpning gubbar”.**

Gatu- och fastighetskontoret konstaterar att de frågor som Byggkommissionen 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 samhällelig kontroll 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 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”.

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 byggtreprenader 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 starka 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.

### Byggkostnaderna

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 bl a 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 byggkostnaderna. Vi har nyligen i andra sammanhang pekat bl a på 1. behovet av att inte utforma de statliga investeringsstöden till fastighetsägare så att de riskerar bli kontraproduktiva, d v s 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 miljökvalitetsnormerna.

De ständiga propåerna 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 ofrukt samma. Några kommunalt subventionerade markpriser/tomträttsavgälder är som vi framhållit i flera sammanhang inte lagligen möjliga. Vi har för vår del alltför svårt att se några möjligheter för staden att stödja hyreshusbyggandet mer än genom att, som redan görs, erbjuda förmånlig tomträttsupplåtelse av marken.

### Byggfel, tillsyn och kontroll, Byggandets miljöpåverkan, Byggforskningen

Vi är positiva till många av kommissionens föreslagna åtgärder för förbättrad kunskapsuppbyggnad beträffande bl a 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.

## REMISSEN

Finansdepartementet har med skrivelse 2003-01-21 remitterat betänkandet till 98 instanser, bl a Stockholms stad, för synpunkter senast 2003-04-25. Inom staden har remiss skett 2003-02-14 till gatu- och fastighetskontoret för yttrande senast 2003-04-09. Enligt uppgift har remiss även skett till stadsbyggnadskontoret och stadens bostadsbolag. Gatu- och fastighetskontoret har valt att på sedvanligt sätt redovisa ärendet för gatu- och fastighetsnämnden.

## BETÄNKANDET

**Starkare beställare, en lag om parternas ansvar för byggfel, en bygghaverikommission, en lag mot svart arbetskraft och ett nytt ROT-avdrag för konsumenter. Det är några av de många åtgärder som regeringens Byggkommission (Fi 2002:01) föreslår i sitt betänkande "Skärpning gubbar".**

Byggkommissionen tillsattes av regeringen i februari 2002 för att föreslå åtgärder mot byggsektorns olika problem med allvarliga byggfel, höga priser, svart arbetskraft och karteller. I ett pressmeddelande presenteras kommissionens betänkande enligt följande.

### Orsaker till bristande konkurrens och kvalitet

Kommissionen konstaterar att bland annat koncentrerade marknader, homogena produkter, höga inträdesbarriärer och ovanligt många kontaktytor mellan aktörerna ger en svag konkurrens och bildar jordmån för bland annat kartellsamarbete.

Kommissionen anser att byggsektorn har svårigheter att se sambanden mellan sina problem och det egna agerandet, eller bristen på agerande, när det gäller till exempel personalutveckling, ny forskning och jämställdhet. Det leder, i kombination med svag konkurrens, till ett lågt omvandlingstryck, revirtänkande, svårigheter att ta till sig ny kunskap och en avskärmning från samhället och dess värderingar. I förlängningen ger det symptom i form av bristande kvalitet, höga priser och en dålig förståelse för konsumenternas behov och förväntningar.

### Obalans mellan parterna

En annan viktig orsak till byggsektorns problem är att beställarna av byggentreprenader numera har sämre kunskaper och en betydligt svagare ställning än tidigare. Den vanligaste "beställaren" i bostadsbyggandet är en bostadsrättsförening med enskilda konsumenter. Byggföretagen däremot har på många sätt stärkt sitt inflytande över byggandet. Det har lett till en obalans mellan parterna. Svaga beställare riskerar att själva få svara för byggfel och har små möjligheter att påverka byggnadernas utformning, pris och kvalitet. Svaga beställare leder även till dålig konkurrens. För att

komma till rätta med problemen föreslår kommissionen en rad åtgärder för att stärka beställarnas ställning, bland annat utbildning.

### Lagstiftning mot fel och fusk

Kommissionen föreslår också en lagstiftning med tvingande minimiregler för parternas ansvar för byggfel. Fukt är en vanlig orsak till byggfel. En obligatorisk fuktkontroll vid projektering och i produktion föreslås. En haverikommission för byggfel bör inrättas för att kartlägga orsakerna till fel i enskilda fall. Kommissionen föreslår en lag mot svart arbetskraft. Företag i byggsektorn som anlitar underentreprenörer skall betala in uppdragstagarens skatter m.m. till ett särskilt entreprenadkonto hos skattemyndigheten. ROT-avdraget bör återinföras för enskilda konsumenter. Slutligen föreslås bland annat att berörda myndigheter får i uppdrag att under tre år följa utvecklingen i byggsektorn. Av särskilt intresse är då byggsektorns egna åtgärder i anledning av kommissionens slutsatser.

Det 440-sidiga betänkandet finns tillgängligt på <http://regeringen.se/propositioner/sou/sou2002.htm>.

## **GATU- OCH FASTIGHETSKONTORETS SYNPUNKTER**

### Bakgrund

Bygghälsö Kommissionen tillsattes för endast ett år sedan mot bakgrund av bl a flera uppmärksammade fall av allvarliga byggfel och kartellmisstankar.

De frågor som kommissionen tar upp är dock på intet vis nya; liknande frågeställningar och tankegångar aktualiserades för inte så länge sedan av byggkostnadsdelegationen. I dess nästan 2 400 sidor omfattande slutbetänkande "Från byggsekt till byggsektor" (SOU 2000:44) gjordes en bred och i stora delar starkt kritisk beskrivning av byggbranschens funktion. Byggkostnadsdelegationen ansåg bl a att ett effektivare byggande och en ökad konkurrens kan åstadkomma besparingar på mer än 10 procent. Färre byggfel ansågs kunna uppnås med längre planerings tider och erfarenhetsåterföring.

Gatu- och fastighetskontoret framhöll i sitt yttrande över detta slutbetänkande sammanfattningsvis följande (tj utl 2000-08-17).

En lång rad förslag framförs, ofta intressanta och tankeväckande. Gatu- och fastighetskontoret har självfallet en positiv grundinställning till åtgärder som kan medverka till sänkta byggkostnader. Vi ser positivt på t ex skärpt statlig konkurrensbevakning och restriktioner för företagsuppköp samt anpassning av LOU till internethandel.

Stockholms stad och gatu- och fastighetskontoret har lagt ner ett mycket stort arbete på att utveckla upphandlingsarbetet. Vi avser att närmare gå igenom och ta till oss delegationens många rekommendationer i vårt fortsatta förbättringsarbete i den mån de inte redan genomförts.

Förslaget om kommunal dumpning av markpriset skulle tillförsäkra de förstagångsboende betydande reavinster eller byggarna övervinster. Detta känns dock inte som särskilt angeläget.

För att öka bostadsbyggandet anser vi att man måste söka en integrerad syn på *alla* de omständigheter som hindrar ett ökat bostadsbyggande.

Redan tio år tidigare hade konkurrenskommittén diskuterat ett flertal konkurrensbefrämjande åtgärder i sitt delbetänkande "Konkurrensen inom bygg/bosektorn" (SOU 1990:62).

Fastighetskontoret såg i sitt yttrande (tj utl 1990-11-01), inte minst mot bakgrund av den begränsade effekt som dithills vidtagna åtgärder lett till, positivt på kommitténs genomgång av olika konkurrensbegränsande m fl åtgärder och på flera av kommitténs förslag och intentioner. Kontoret tillstyrkte exempelvis en mer strikt tillämpning av gällande konkurrenslagstiftning och om så behövs en skärpning speciellt mot anbuds- och priskarteller.

Kontoret ansåg liksom stadsbyggnadskontoret en minskning av de dåvarande byggnormernas detaljregler och övergång till funktionskrav vara önskvärd. Samtidigt påpekade kontoret att om samhällets normer och kontrollsystem avseende bostadsbyggandet begränsas ter det sig naturligt att samtidigt byggproducenternas och byggmaterialtillverkarnas ansvar för sina försålda produkter utökas. Det borde således också övervägas vilka förändringar av ansvars- och garantibestämmelserna för bostadsbyggandet som erfordras. Kontoret framhöll att större frihet för bostadsproducenterna inte får leda till att nya svårlösta problem med t ex sjuka hus uppstår och drabbar de boende.

### Byggkommissionens allmänna analys

Byggkommissionen gör nu på ungefär samma sätt som tidigare byggkostnadsdelegationen och konkurrenskommittén en genomgång av situationen inom byggsektorn. Den problembild med bristfällig konkurrens, höga kostnader och kvalitetsproblem i byggbranschen som byggkommissionen tecknar är väl känd. Problemen kan således sägas redan ha analyserats i flera omgångar och de tidigare förslag som framkommit har även remissbehandlats. Efter konkurrenskommitténs arbete trädde konkurrenslagen i kraft 1993. Konkurrenslagen (1993:20) har också nyligen kompletterats för att bl.a. underlätta kartellbekämpning.

De många utredningarna, förslagen och lagstiftningen till trots är situationen fortfarande mycket bekymmersam och uppenbarligen inte lätt att lösa.

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 samhällelig kontroll av bostadsbyggandet utan samtidigt införande av striktare ansvar i alla producentled och längre garantitider, öppnat för kvalitetsförsämringar.

Bidragande till dagens situation har, utöver bristen på statliga beslut i de frågor som staten har rådighet över enligt ovan, nog varit att utredningarna inte helt förstått hur det fungerar i verkligheten. Byggkommissionen menar i ”Skärpning gubbar” att byggsektorn bl a har svårigheter att se sambanden mellan sina problem och det egna agerandet, eller bristen på agerande, och att det leder till bl a svårigheter att ta till sig ny kunskap och en avskärmning från samhället och dess värderingar. Byggkostnadsdelegationen synes ha haft en liknande inställning eftersom man ägnade merparten av sitt slutbetänkande åt att ge rekommendationer till hur byggsektorns aktörer, byggherrar, fastighetsägare, offentliga beställare, kommuner etc borde agera och inte lade något enda förslag om hur statsmakterna skulle kunna förbättra förutsättningarna. I många fall slogs dock synbarligen öppna dörrar in.

Denna bild av byggbranschen stämmer inte helt med vår erfarenhet. Visserligen är kunskapsnivån kanske framförallt på miljöområdet mycket varierande mellan olika företag och varierar även inom ett och samma företag. Men man måste förstå att byggarna agerar utifrån de spelregler som finns på marknaden i form av t ex svag konkurrensbevakning och måttliga garantikrav.

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 kommer efter en belysning av Stockholms stads eget arbete för att motverka höga boende- och byggkostnader samt byggfel att gå igenom de olika förslag som kommissionen presenterat. Vi vill dock redan nu förutskicka att vi oroas av att byggkommissionens 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”.

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.

#### Stockholms stads insatser för att motverka höga boende- och byggkostnader samt byggfel

Stockholms stad har en klart uttalad ambition att det ska byggas bostäder som alla kan efterfråga. Målet är enligt budget 2003 att 20 000 nya lägenheter ska tillskapas under mandatperioden. Åtgärder ska också vidtas

för att bli minska boendekostnaderna i nyproducerade lägenheter. Fler allmännyttiga hyresrätter ska produceras.

För gatu- och fastighetsnämnden anges i budgeten bli följande.

#### Boendekostnader

När bostadsbristen tilltar stiger boendekostnaderna i alla boendeformer. Byggekostnaderna i Stockholm har dessutom ökat dramatiskt de senaste åren, vilket också driver upp boendekostnaderna. Allt som kan göras för att begränsa boendekostnaderna, utan att långsiktiga kvalitetskrav eftersätts, skall uppmuntras. Fyra områden framstår som särskilt angelägna: konkurrenssituationen inom byggsektorn, kommunala tomträttsavgifter, avgifter och övriga krav på byggherrarna i samband med exploatering. Staden skall aktivt arbeta med alla dessa delar i syfte att hålla ner boendekostnaderna. Möjligheten att pressa ner boendekostnaderna med hjälp av en tidsbegränsad avgäldsbefrielse skall utredas. De statliga investeringsbidragen för nybyggnation, som villkoras med hyrestak, skall utnyttjas till fullo i staden.

En modell för partnerskap skall arbetas fram. Staden skall där tillsammans med andra aktörer, utifrån en eftersträvansvärd hyresnivå, genomlysa byggprocessen och söka anpassa kostnaderna efter den tänkta hyresnivån.

Även för stadens tre bostadsbolag anges i budgeten att bostäder och boendemiljö ska vara av god kvalitet. Bolagen ges bli följande uppdrag.

I syfte att sänka hyrorna i nyproduktion skall bolagen arbeta för att ta fram upphandlingsformer och produktionsmetoder, som leder till lägre byggekostnader. Ett brett grepp skall tas över olika idéer för att hålla ner boendekostnaderna i nyproduktion och befintliga fastigheter. Det avser även driftkostnaderna. Bostadsbolagen skall fortsätta rationaliseringsarbetet och öka kostnadseffektiviteten ytterligare. Bolagen skall utreda förutsättningarna för behovet av ett kommunalt byggföretag.



bostadsbyggandet. Ett antal sådana incitament för bostadsbyggandet som ligger i statsmakternas händer att lösa framgår av den listning som vi gjort i tjänsteutlåtande 2003-02-17 angående möjligheten att konvertera lokaler, kontor och industrifastigheter till bostäder.

Vi pekar där bl a på 1. behovet av att inte utforma de statliga investeringsstöden till fastighetsägare så att de riskerar bli kontraproduktiva, d v s 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 miljö kvalitetsnormerna.

De ständiga propåerna från statligt håll om att kommunerna ska förbättra sin planberedskap och via en aktiv markpolitik med nya grepp hålla igen mark- och exploateringskostnaderna känns däremot tämligen ofruktosamma. Några kommunalt subventionerade markpriser/tomträttsavgälder 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.

Vad gäller problematiken med sjuka hus genomför gatu- och fastighetskontorets projektorganisation för Hammarby sjöstad miljökontroll av stadens egna arbeten där i form av återkommande miljöronder. Därutöver besöks andra byggarbetsplatser inom området i syfte att följa upp miljömålen för stadsdelen. Projektorganisationen har därvid konstaterat att byggherrarnas egenkontroll under genomförandeskedet i många fall har varit bristfällig. Numera fungerar dock fuktskydd mm enligt gjorda kontroller mycket bra. Den erfarenhet som kontoret erhållit av miljöarbetet under genomförandeskedet i Hammarby sjöstad bör, som vi framhållit i tjänsteutlåtande 2003-01-20 om revisionsrapporten Miljöhänsyn i byggandet, tillvaratas och integreras i andra byggprojekt inom staden samt i stadens program för ekologiskt byggande.

Kommissionens mer detaljerade förslag med gatu- och fastighetskontorets kommentarer

<p><b>Byggherrens ställning och konkurrensen</b> Kommissionens förslag:</p>
---

- 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 täktillstånd.

Kommissionen menar att de standardvillkor som tillämpas på marknaden förstärker obalansen mellan byggherrar och deras motparter. Särskilt reglerna om felansvar sägs i många fall te sig oskäligen mot bakgrund av de förhållanden som numera råder i byggsektorn. Garantitiden, normalt två år, konstateras inte vara längre än vad som ofta tillämpas vid konsumentköp av t.ex. vitvaror eller hemelektronik. Dessutom är det i många fall oklart vem som ska 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 byggt byggnadsverk och byggherren. En sådan reglering ska tydliggöra vem som ska bära ett sådant ansvar och stärka byggherrarnas ställning på marknaden.

Gatu- och fastighetskontoret har samma inställning som fastighetskontoret redovisade redan för över 12 år sedan. Det är således hög tid att byggproducenternas och byggmaterialtillverkarnas ansvar för sina försålda produkter utökas. Vi ser mycket positivt på att det äntligen synes bli aktuellt för statsmakterna att överväga vilka lagreglerade ansvars- och garantibestämmelser för bostadsbyggandet som erfordras.

I sammanhanget kan nämnas att Rådet för byggkvalitet, BQR, under remissbehandlingen av byggkommissionens förslag beslutat att studera förutsättningar för och effekter av att införa en tioårig garantitid för byggprojekt.

lagen kan tillämpas snarare än på brister i dess utformning är inte korrekt; i vart fall stämmer den inte för gatu- och fastighetskontoret som har specialistkompetens inom området och gör omfattande upphandlingar av både bygg- och anläggningsprojekt. LOU är enligt vår mening inte ägnad att befrämja beställarens ekonomi vid upphandling. Huvudsyftet synes vara att ta till vara leverantörernas intressen. Ytterligare ett problem är att Nämnden för offentlig upphandling NOU inte tagit fram användbara anvisningar och praktiska tolkningar av lagen. Vår inställning är att LOU bör ses över innan ytterligare resurser satsas på utökad statlig kontroll. Kontroll av efterlevnaden sker redan via stadens revisorer.

Övriga förslag från kommissionen under denna punkt ser vi ingen anledning att närmare kommentera.

Kommissionens totalt sju förslag för att bli stärka konkurrensen ger enligt vår uppfattning sammantagna knappast några effekter mot den företagskoncentration inom byggsektorn som kommissionen anser är ett stort problem. Kommissionen konstaterar själv att det finns exempel på att koncentrationer, som utifrån gällande regelverk godkänts i högsta instans, ändå lett till att konkurrensen minskat. I vart fall har de positiva effekter för konsumenterna, som parterna förutskickat, uteblivit. 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**

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.

Utredningens kapitel om byggekostnader är en genomgång av begrepp och tillgänglig statistik. Utredningen slår t ex fast att en viktig utgångspunkt i arbetet att på kort och lång sikt sänka bygg- och boendekostnaderna är att skilja på begreppen pris och kostnad. Inledningsvis kan konstateras att dessa resonemang är mycket övergripande. Givetvis skall rätt terminologi användas men detta torde ha marginell påverkan på uppdraget att långsiktigt kunna sänka kostnaderna. Det förhållandet att en internationell jämförelse visar att svenska byggekostnader ligger bra till undanröjer inte heller det faktum att boendekostnader ändå upplevs som alldeles för höga och att betalningsviljan är låg i vissa områden.

Utredningen redogör för kostnader som slutligen påverkar den enskildes boendekostnader. Två kostnadsposter är dock dåligt belysta i sammanhanget.

Stockholms stad arbetar efter riktlinjen att bebyggelse främst skall ske på redan exploaterad mark. Detta medför i flera fall omfattande utredningar samt marksaneringskostnader som påverkar den totala kostnaden för det enskilda projektet. Marksaneringen styrs av riktlinjer som Naturvårdsverket utarbetat vilka är mycket högt satta och verkar i vissa fall till en onödig fördyring. Konsekvensen blir enligt vår erfarenhet att flertalet bostadsprojekt i staden belastas med kostnader på mellan 50 000 och 300 000 kronor per lägenhet. Vi har nyligen i yttrandet över ett tillfälligt statligt investeringsstöd framhållit att det är av stor betydelse för kommunen att åter kunna få statligt stöd för marksanering vid exploateringsprojekt.

Den andra kostnadsposten som saknas är moms och andra skatter. Beräkningar visar att om man räknar in samtliga skattedelar under bygg- och förvaltningsprocessen, inkl finansiella poster m.m. uppgår skatteandelen till 75 % av hyran under första året efter fastighetens färdigställande. Enbart vid investeringstillfället uppgår den totala skattesatsen till ca 60 % av investeringskostnaden.

Skattenivån är en fråga som staten själv rör över, men för att få en rättvisande bild hade det varit på sin plats med en analys av skattetryckets påverkan på såväl bostadsproduktionens volym som kostnader för bostadskonsumenten. För att komma tillrätta med problemet har vi länge hävdat att det är angeläget att söka en integrerad syn på *alla* de omständigheter som hindrar ett ökat bostadsbyggande och påverkar kostnadsbilden.

Kommissionen ägnar i stället en stor del av sin genomgång åt traditionella men för den skull inte mer korrekta statliga argument för att kommunerna skulle ha stora möjligheter att påverka kostnaderna för det byggda. Bl a upprepas byggkostnadsdelegationens påstående att kommunala markpriser, avgifter, anslutningsavgifter, bygglovsavgifter m.m. har stor betydelse för kostnaden för produktion av bostäder.

Vi har många gånger under de senaste åren i samband med yttranden över flera statliga utredningar bemött förslag om att kommunerna ska hålla igen mark- och exploateringskostnaderna. Senast skedde detta i tjänsteutlåtande 2003-01-30 om finansdepartementets förslag till ett tillfälligt investeringsstöd för att stimulera byggande av mindre hyreslägenheter med rimlig hyra.

Det finns skäl att ånyo upprepa att vi framförde bl a följande härom i vårt yttrande över Allbo-kommitténs slutbetänkande (tj utl 2001-06-25).

Det återstår också fortfarande att se om kommunerna kommer att, i större utsträckning än vad som redan görs, kunna "hålla igen" t ex mark- och exploateringskostnaderna. Bl a är, som vi påtalade redan i vårt yttrande över Allbo-kommitténs delbetänkande (SOU 2000:104), kommunens legala möjligheter att främja privata byggherrars bostadsbyggande numera starkt begränsade av statsmakterna. Även i slutbetänkandet slås fast att den tidigare rätten för kommunerna att ge stöd till enskilda företag upphörde när 1947 års bostadsförsörjningslag upphörde och lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet infördes. Eventuella subventioner till endast

stadens egna bostadsföretag bör enligt vår mening inte införas utan att föregås av en ingående kommunalrättslig utredning. Vidare bör beaktas att sådana subventioner snedvrider konkurrensen med privata byggherrar.

Gatu- och fastighetskontoret har svårt att se några möjligheter för staden att stödja hyreshusbyggandet mer än genom att, som redan görs, erbjuda förmånlig tomträttsupplåtelse av marken. Vi vill sålunda understryka att den av Stockholms stad länge erbjudna tomträttsformen i sig är mycket förmånlig för byggherren i förhållande till att köpa marken, som ofta är det enda till buds stående alternativet i många andra kommuner. De tomtkostnader som byggherren själv får bekosta om han äger marken kan han undvika när marken disponeras med tomträtt. Vid tomträtt svarar således staden för tomtkostnaden, dvs markköp inklusive utgifter för utredning, projektering och anläggning av gator och parker, evakuering, rivning, grundläggningsbidrag och anläggningsavgifter för vatten och avlopp. Detta torde vara anledningen till att de kommunala avgifterna endast utgör ca 10 %, eller mindre, av produktionskostnaden för flerbostadshus på tomträttsmark i Stockholm mot ca 21 %, enligt byggkostnadsdelegationen, när marken köpts.

---

Byggherren får vid tomträtt betala för stadens tomtkostnader via tomträttsavgälden. Tomträttsavgäldens storlek regleras av jordabalken. Avgälden utgör en skäligen ränta på markens värde, det s k avgäldsunderlaget, och har inte något direkt samband med stadens tomtkostnader. Vid större nybyggnadsprojekt i innerstaden täcker normalt avgäldsunderlaget inte tomtkostnaderna utan staden får ta på sig ett ofta högst betydande underskott. Underskottet beror på att de områden som bebyggs ofta har dåliga markförhållanden, trånga arbetsplatser, höga kostnader för evakueringar med mera. Tomträttsformen blir här särskilt förmånlig för byggherren. Avgäldsunderlag och tomtkostnader i ytterstaden balanserar bättre, men genom bl a fullmäktiges beslut om oförändrade avgälder är fördelarna med tomträtt i stället för äganderätt ändock påtagliga för byggherren även i ytterstaden.

I utlåtandet 2003-01-30 konstaterade vi även att våra farhågor om otillåtna kommunala stödsatser dessvärre synes ha varit befogade. I SABO:s tidning Bofast har sålunda under det gångna året förekommit uppgifter om kommunalt gynnande av nya hyresrätter i form av billigare markpris. Vi ställde oss positiva till konkurrensinslaget i både den nuvarande och den föreslagna nya stödmodellen. Samtidigt är vi motståndare till de delar i stödsystemet som uppmuntrar nya grepp i form av olagliga kommunala subventioner.

Stadens mål enligt budget 2003 är som nämnts att 20 000 nya lägenheter ska tillskapas under mandatperioden. Det är en klart uttalad ambition att det dessutom skall vara bostäder som alla kan efterfråga. Gatü- och fastighetsnämnden har därför fått direktiv om att se över konkurrenssituationen, tomträttsavgälderna, avgifter och övriga krav på byggherrarna samt arbeta fram en modell för partnerskap i syfte att bringa ner byggkostnader och därmed även hyresnivån i nyproduktion.

Gatü- och fastighetskontoret arbetar aktivt på flera sätt för att söka uppfylla budgetintentionerna om kraftigt ökat bostadsbyggande och begränsade bygg/boendekostnader. Här kan bl a pekas på att vi gärna ser att även nya bostadsproducenter med nytänkande och låga boendekostnader kommer in på Stockholms bostadsmarknad. Vi har nyligen i markanvisnings-sammanhang öppnat för detta genom markanvisningar till det av byggkommissionen omnämnda linköpingsföretaget Fastighetsbolaget Duvkullen HB.

En ny markanvisningspolicy för bostäder är under framtagande liksom riktlinjer för tomträttsavgälder. Utredningsuppdraget om tidsbegränsad avgäldsbefrielse kommer också att redovisas.

Stadens markanvisningar kan även användas aktivt på annat sätt för att påverka konkurrenssituationen inom byggsektorn. Ett sådant tillfälle är den nu aktuella omlokaliseringen av Peabs asfaltverk i kvarteret Kojan i Hornsberg. Numera, sedan NCC:s tidigare asfaltverk i Hammarby-Lugnet försvunnit, finns det bara ytterligare en asfaltleverantör inom staden – Skanska med lokalisering i Larsboda. En fortsatt central lokalisering av Peabs asfaltverk medför att konkurrensen kan bibehållas och asfaltpriserna inte riskerar att stiga p g a försämrad konkurrens och längre transporter vid en mer perifer lokalisering.

Gatü- och fastighetskontoret har också tillsatt en arbetsgrupp för att belysa uppdraget om partnerskap för att bringa ned byggkostnaderna. Byggkommissionen konstaterar dock att ett nära samarbete tenderar att bevara befintliga strukturer och missgynna nya aktörer vilket talar emot sk partnerlösningar.

Kommissionens konkreta förslag är att SCB ges i uppdrag att i samverkan med Boverket utveckla ett system för officiell statistik över produktionskostnader och priser för alla typer av byggnadsverk samt att Boverket ska ges 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.

Båda dessa insatser är givetvis välkomna och kan bidra till ökad kunskap och stimulans. 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 som nämnts att det är andra omständigheter och åtgärder bl a 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 byggkostnaderna.

#### **Byggfel, tillsyn och kontroll**

Kommissionens förslag:

- Ge Boverket i uppdrag att inrätta en *byggghaverikommission* med uppgift att utreda orsakerna till byggfel 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.

#### **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.

#### **Byggforskningen**

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 föreslår åtgärder som, förutom statlig tillsyn och statliga föreskrifter, berör statliga byggherrar och förvaltare samt forskning och information för förbättrad kunskapsuppbyggnad beträffande bl a hållbar utveckling, metoder för utvärdering av kemiska produkter och modeller för livscykelbedömning i förvaltningsskedet.

Gatu- och fastighetskontoret anser att många av dessa åtgärder är angelägna. Kommissionen har konstaterat att kunskap finns men att kunskapsnivån allmänt sett är låg i byggsektorn. Det finns ett glapp mellan dokumenterad vetenskap och praktisk tillämpning. Vi anser att det är bra att systematiska arbetsmetoder utvecklas, men att inte enbart de statliga byggherrarna och förvaltarna har detta behov. Om en sådan utveckling åstadkoms bör den vara allmänt tillgänglig för hela byggsektorn.



För närvarande pågår utvärdering av stadens erfarenheter från miljöprogrammen och man kan konstatera att ytterligare stöd och metoder för att kunna välja långsiktigt hållbara lösningar bör utvecklas. Bl a kan konstateras att byggsektorn saknar en användarvänlig kunskapsbank t ex för jämförelse och utvärdering av erhållna resultat beträffande val av byggmaterial och metoder, åtgärder för energieffektivisering, inomhusmiljö samt miljöanpassad förvaltning. Vi ser gärna att en databaserad kunskapsbank för erfarenhetsåterföring av miljöåtgärder byggs upp. Den bör ge byggbolagen vägledning för långsiktig hållbara miljöåtgärder inför planering av kommande byggprojekt så att inte samma misstag upprepas om och om igen. En sådan kunskapsbank är dock kostsam att utveckla och förvalta varför vi ställer oss mycket positiva till kommissionens förslag om olika sådana statliga utvecklingsinsatser. Vi medverkar gärna i diskussioner om den närmare inriktningen av sådana insatser.

Vad gäller tillsyn och kontroll anser vi att det i första hand får ankomma på stadsbyggnadsnämnden att ta ställning till de av kommissionen föreslagna uppdragen till Boverket och storstadslänens länsstyrelser. Vi vill dock nämna att den av stadens revisionskontor nyligen framlagda revisionsrapporten Miljöhänsyn i byggandet (nr 16/2002) och våra egna erfarenheter visar att tillsynen bör ökas under byggskedet. I tjänsteutlåtande 2003-01-20 stöder vi revisionens syn att stadsbyggnadsnämnden bör se över sina rutiner för tillsyn enligt PBL. Om även statliga organ enligt kommissionens förslag ska bedriva tillsyn bör som nämnts i första hand bedömas av stadsbyggnadsnämnden.

#### **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.

#### **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.

Gatu- och fastighetskontoret ser ingen anledning att närmare kommentera dessa förslag.

**SLUT**